



Författare Patrik Höj, Sofia Särdaqvist	Avd TSY	Diarienummer RA 230- 2020/12131	Datum 2020-03-20	Version 2.0	Sida 1 (8)
--	------------	---------------------------------------	---------------------	----------------	---------------

PM Arkivbildning i delade system

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
2. Avgränsa myndighetens arkivbildning	3
3. Huvuddel av upptagning	3
4. Hålla register enligt lag eller förordning	3
5. Arkivredovisa gemensamma processer	4
6. Definiera samarbetet mellan myndigheterna	4
6.1 Myndighet A har tillgång till databas hos myndighet B	4
6.2 Del av myndighet As arkivbildning förvaras åtskilt i ett system som ägs och förvaltas av myndighet B.	4
6.3 Myndighet A tillför uppgifter till ett system hos myndighet B	4
6.4 Myndighet A hanterar sin information i ett delat system som ägs och förvaltas av myndighet B	5
7. Systembyte och gallring efter samråd i gemensamma system	6
8. Arkivbildning i delade system mellan stat och enskild	6
9. Arkivbildning i delade system i EU-sammanhang	6
10. Delat system mellan en statlig myndighet och en kommunal myndighet	7
11. Sammanfattning	8

1. Inledning

Många myndigheter är vana vid att hantera delade systemlösningar, för andra kan det bli en helt ny företeelse. Här presenterar vi några aspekter som det kan vara bra att tänka på när myndigheter delar informationssystem.

Det ska understrykas att denna rådgivning inriktar sig på ansvarsfrågor avseende arkivbildningen i ett mellan myndigheter delat gemensamt informationssystem. Den har därmed en begränsad räckvidd och omfattning och är ägnad att ge stöd för vissa specifika frågor. Exempelvis omfattas inte teknisk bearbetning och lagring då problematiken som beskrivs i det följande då inte är aktuell, eftersom handlingarna då inte är allmän handling hos den myndighet som utför teknisk bearbetning och lagring.

2. Avgränsa myndighetens arkivbildning

En grundbult i god arkivvård är att avgränsa arkivbildningen (RA-FS 2019:2, 3 kap 1 §). Myndigheten måste själv i ett första steg avgöra vad som är allmän handling hos den, därefter veta när den allmänna handlingen tillförs arkivet och därmed vårdas i enlighet med Riksarkivets föreskrifter. För uppgifter i en databas tillämpas regelverket för register eftersom en databas är en form av digitalt register, även om den också kan innehålla dokument och andra typer av handlingar. För uppgifter i ett register gäller att de blir allmänna i samband med att de förs in enligt Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 2 kap 10 § 1 p, och arkiveras även i samband med detta, enligt arkivförordningen (1991:446) 3 § 3 st. Det innebär att Riksarkivets föreskrifter om åtgärder inom arkivvården tillämpas från och med att uppgifterna förs in. Arkivredovisning är en del av arkivvården, liksom skydd av arkivhandlingar, deras organisation samt gallring, enligt arkivlagen (1990:782) 6 § och arkivförordningen 11 §.

När två eller flera myndigheter delar användningen av ett gemensamt system ska det stå helt klart vilken av dessa myndigheter som utgör arkivbildare eller om de var för sig är egna arkivbildare i systemet. Med arkivbildaransvaret följer alla skyldigheter enligt arkivlagen och Riksarkivets föreskrifter.

3. Huvuddel av upptagning

Enligt arkivlagens 3 § om arkivbildningen och dess syften framgår att elektroniska handlingar (upptagningar för automatisk databehandling) som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de där utgör allmänna handlingar, ska bilda arkiv endast hos en av dessa myndigheter, i första hand den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen.

I kommentarerna till arkivlagen (s. 163, andra utgåvan) anges att när man ska bedöma vad som är huvuddelen av en upptagning så behöver detta inte enbart omfatta själva informationsmängden, utan kan också omfatta på vilket sätt myndigheten förfogar över den. Kan myndigheten exempelvis tillföra eller ta bort information? Enligt Riksarkivets uppfattning bör det även kunna omfatta om myndigheten hanterar lagring, drift- och förvaltning av upptagningen, dvs har systemadministrativt ansvar för databasen.

4. Hålla register enligt lag eller förordning

Vissa myndigheter har särskilda lagar eller förordningar som säger att de ska hålla särskilda register för vissa specifika ändamål. Då är också den registerhållande myndigheten enligt lagen eller förordningen som utgör arkivbildare. Riksarkivet kan i dessa fall inte gå in och styra vilken myndighet som ska vara arkivbildare.

5. Arkivredovisa gemensamma processer och handlingsslag

Processkartläggning är en viktig utgångspunkt för att redogöra för gemensamma processer och vilka handlingar respektive myndighet framställer i systemet eller databasen. Enligt Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter RA-FS 2019:2, 6 kap. 15 § ska det av processbeskrivningar framgå om myndigheten arbetar i en process som är gemensam med andra myndigheter (eller enskilda).

6. Definiera samarbetet mellan myndigheterna

Det finns flera typer av samverkan i gemensamma system eller databaser. Här beskriver vi fyra fall där det första till tredje är okomplicerade och det fjärde mer komplext.

6.1 Myndighet A har tillgång till system hos myndighet B

Enligt arkivlagens 3 § om arkivbildningen och dess syften framgår att elektroniska handlingar som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de där utgör allmänna handlingar, ska bilda arkiv endast hos en av dessa myndigheter, i första hand den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen.

Den här regeln är enkel att förhålla sig till. Myndigheten har helt enkelt tillgång till ett informationssystem, men svarar inte för det. Det innebär att myndighet A kan ta del av informationen och använda den, men kan inte lägga till eller ändra något i systemet. Trots att handlingarna är allmänna hos myndighet A bildar dessa arkiv bara hos myndighet B som svarar för arkivvård inklusive arkivredovisning. Myndighet A måste dock enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 4 kap 2 § i sin beskrivning av allmänna handlingar uppta även dessa handlingar.

6.2 Del av myndighet As arkivbildning förvaras åtskilt i ett system som ägs och förvaltas av myndighet B.

Det kan t ex finnas i myndighetens instruktion eller uppdrag att denna typ av samarbete ska föreligga. Ibland är det en liten myndighet som har en större myndighet som värdmyndighet, men det kan också utgöras av ett större statligt samarbete som till exempel Statens servicecenters verksamhet. Detta är i regel okomplicerat utifrån arkivbildning och arkivvård. Handlingarna ska vara åtskilda från annan arkivbildning och redovisas hos myndighet A. Observera att det här kan vara antingen så att handlingarna är allmänna hos båda myndigheterna eller endast hos en av dessa. Här kan det också vara bra att i sin strategi för bevarande av elektroniska handlingar redogöra för en exit-strategi, alltså hur handlingarna ska tas ur det aktuella systemet och flyttas till ett annat system om förutsättningarna ändras.

Tänk på: Om myndigheten överlåter åtgärder inom arkivvården (t ex inom ramen för systemförvaltning eller informationssäkerhetsarbetet) på en annan aktör så ska det finnas skriftliga överenskommelser om förutsättningarna för detta (RA-FS 2009:1, 1 kap 10 §).

6.3 Myndighet A tillför uppgifter till ett system hos myndighet B

Detta sker ofta genom instruktion eller uppdrag som ges i lag eller förordning, men oavsett detta så sker här inget annat än att myndighet A för sin del bevarar eller gallrar den överlämnade information, i enlighet med eventuella gallringsbeslut och i enlighet med övrigt arkivregelverk.

Här finns en gemensam informationsmängd, men med en redan tydlig arkivbildare (myndighet B som svarar för huvuddelen av upptagningen). Myndighet A har i detta fall en mindre del av informationsmängden i systemet och bidrar i huvudsak med kompletterande information till myndighet B. Denna information som myndighet A tillför förfogar den redan över (i olika former) och har erhållit genom andra processer än den som är gemensam med myndighet B. Det är alltså tydligt att myndighet B ansvarar för systemet. Den här regeln är enkel att förhålla sig till. Myndigheten har tillgång till ett system och tillför uppgifter till det, men svarar inte för det.

6.4 Myndighet A hanterar sin information i ett delat system som ägs och förvaltas av myndighet B

I de fall olika myndigheters arkivbildning sker i samma system eller databas finns några särskilda regler att förhålla sig till.

Enligt arkivförordningens 4 § får Riksarkivet meddela föreskrifter om hos vilken myndighet de elektroniska handlingarna som är tillgängliga för flera myndigheter ska bilda arkiv, om en eller flera statliga myndigheter svarar för ungefär lika stora delar av systemet. En utvecklad samverkan och e-förvaltning i staten kan komma att skapa nya behov av regleringar i myndigheternas arkivvård. Grundregeln är dock att myndigheterna i första hand ska komma överens om vem som har den största delen och därför ska arkivera handlingarna. Det innebär oftast att den som äger och förvaltar systemet också arkiverar handlingarna i det. Om myndigheterna inte kommer överens så kan Riksarkivet genom beslut i RA-MS slå fast vem som ska vara arkivbildare.

En säkert inte ovanlig situation i detta fall kan vara att man får en kombination av alternativ 6.3 och 6.4 genom att en del av informationen som man tillför i det gemensamma systemet är sådan som skapats i andra processer än den som är gemensam, samtidigt som också unik information skapas genom arbete i det gemensamma systemet. Den information som skapats i andra processer tillhör naturligt respektive myndighets arkivbildning och ska arkivredovisas där, medan den arkivbildning som sker i systemet tillhör den myndighet som man överenskommit om utgör arkivbildare i systemet.

Om arkivbildningen sker hos myndighet B kommer uppgifterna att vara mycket begränsat synliga i arkivredovisningen hos myndighet A, eftersom denna endast omfattar handlingar som bildar arkiv hos myndigheten. Dock är det både möjligt och lämpligt att redogöra för avgränsningen och förutsättningarna för den, genom att i arkivredovisningens processbeskrivning och redovisning av handlingsslag och handlingstyper, beskriva den gemensamma processen med en annan myndighet, och att ange uppgifter om handlingsslagets organisation och handlingstypernas förvar. Syftet är förstås att säkerställa handlingarnas proveniens och göra dem sökbara för framtidens användare genom att skapa förståelse för arkivbildningens förutsättningar. Ytterligare en regel som kan stödja myndigheternas utformning av arkivvården i gemensamma elektroniska system är att Riksarkivet beslutar om tillämpningen av RA-FS 2009:1 i de fall elektroniska handlingar inkommer till eller upprättas hos flera myndigheter i en gemensam verksamhet (RA-FS 2009:1, 1 kap 3 §).

Det kan vara värt att notera att samverkan mellan myndigheterna som delar det gemensamma systemet är mycket viktigt och att de olika kombinationerna får återverkningar såväl på strategi för bevarande av de elektroniska handlingarna och gallringsutredningar.

7. Systembyte och gallring efter samråd i gemensamma system

Förutom i det fall då man har registerlagstiftning som reglerar gallring så ska statliga myndigheter följa Riksarkivets föreskrifter avseende gallring i system och databaser.

Det som är viktigt att tänka på när man ska gallra i ett system eller en databas, där man har gemensam information med andra myndigheter, är att den arkivbildande myndigheten samråder med den eller de övriga myndigheter som bidrar med eller tar del av information i systemet eller databasen innan gallring sker. Även om den arkivbildande myndigheten ansvarar för informationen och är den som ska utföra gallringen så kan information ha olika betydelse för de olika myndigheterna som arbetar i det gemensamma systemet eller databasen. Vid en värdering av om en viss informationsmängd är gallringsbar kan en sådan värdering teoretiskt få helt olika utfall beroende på hur myndigheterna använder informationen.

Det är också viktigt att den arkivbildande myndigheten samråder med andra myndigheter som arbetar i systemet i samband med planerade systembyten, migreringar och konverteringar eller andra förändringar som kan påverka kompatibilitet och tillgänglighet av system eller databaser.

8. Arkivbildning i delade system mellan stat och enskild

Det förekommer i viss mån redan idag att stat och enskild verksamhet samsas i delade system och det är inte omöjligt att det i framtiden kommer komma fler frågor om att upplåta systemplats för lagring och bearbetning av enskilda uppgifter i statliga system. Det förekommer exempelvis att föreningar eller stiftelser delar sådana system med statliga myndigheter.

Enskilda handlingar kan egentligen enbart förekomma i statliga system som del av att en statlig myndighet tillhandahåller en tjänst åt den enskilda organisationen. Ett ytterligare alternativ skulle kunna vara vid övertagande av ett enskilt arkiv, under förutsättning att det innehåller elektroniska handlingar som myndigheten vill inkorporera i något av myndighetens system för att exempelvis behålla sökbarhet och tillgänglighet.

Myndigheten förvaltar informationen, men utgör inte arkivbildare i något av fallen. Det innebär att de respektive arkiven och handlingarna ska hållas separerade i det delade systemet. I det första fallet ansvarar myndigheten enbart för förvaltningen, medan föreningen eller stiftelsen ansvarar för arkivvården. I det andra fallet, när det handlar om övertagande, så övergår hela ansvaret, inklusive arkivvården, för arkivet till myndigheten, även om det fortsätter att vara ett enskilt arkiv.

9. Arkivbildning i delade system i EU-sammanhang

Det förekommer att svenska myndigheter har skyldighet att föra in uppgifter i gemensamma register inom EU. I framtiden kan sådana register också komma att ersätta nationella register som förs idag.

Utgångspunkten måste vara att svenska myndigheter är ansvariga för den information som man tillför i EU-registret. De underlag och den information som myndigheten för in tillhör alltså myndighetens arkivbildning. Uppgifter som hämtas hem från registret och tillför sakuppgift i ärenden är likaledes att anse som myndighetens arkivbildning.

För den information som omfattar Svenska förhållanden bör dessutom åtkomst och gallring kunna styras och regleras på nationell nivå, av Riksarkivet och myndigheten, till den del

informationen förvaras av myndigheten. Hur informationen som tillförts från Sverige bevaras eller gallras på EU-nivå reglerar inte Riksarkivet.

Det innebär att myndigheter generellt kan använda sig av variant 6.3. Detta innebär också att myndigheten inte är den arkivbildare som ska svara för registret.

Man skulle dock också, så länge det finns ett nationellt register och om det behandlas separat i det nya EU-systemet så att det går att ta ut det ur EU-systemet, kunna argumentera för att EU:s hantering handlar om ett värdskaftsförhållande, variant 6.2. Det skulle i så fall innebära att EU utför drift och förvaltning av myndighetens register, men att det är myndighetens arkivbildning. Det beror dock i stor omfattning på hur EU:s register kommer att vara utformat. Därför är Riksarkivets bedömning att det är lämpligare att hantera detta med variant 6.3.

10. Delat system mellan en statlig myndighet och en kommunal myndighet

Arkivlagens 3 § om elektroniska handlingar som är tillgängliga för flera myndigheter så att de där utgör allmänna handlingar, är tillämplig även då en statlig och en kommunal myndighet delar en systemlösning. Utgångspunkten är, liksom i alla andra fall, att den myndighet som har den största delen av upptagningen eller ansvarar för drift och förvaltning arkiverar handlingarna i systemet. När man samverkar i ett gemensamt system måste man ta ett gemensamt ansvar för överenskommelsen om vem handlingarna bildar arkiv hos.

Grunden är alltså även i detta fall att definiera vilken typ av samarbete som föreligger enligt punkt 6.1-6.4 och sedan ta ansvar för arkivvården i enlighet med detta. På samma sätt som alltid så är grunden för arkivvården att avgränsa sitt arkiv utifrån en informationskartläggning i verksamhetens processer. Här följer några exempel på samarbeten enligt punkterna 6.1-6.4 i denna PM;

6.1: den statliga myndigheten A har tillgång till en kommuns/flera kommuners databaser som är allmän handling hos A men inte bildar arkiv där (säkert ovanligt, men dock)

6.2: en kommun är värmyndighet åt en statlig myndighet A (till exempel de statliga övervakningsnämnderna vid kärntekniska anläggningar som hör till de kommuner där anläggningen finns)

6.3: den statliga myndigheten A tillför uppgifter till ett kommunalt system (säkert ovanligt, men dock)

6.4: den statliga myndigheten A hanterar sin information i en kommuns system till exempel statliga myndigheter som ingår i samordningsförbund med kommunal arkivmyndighet)

De omvända fallen, dvs att kommunen är myndighet A, och den statliga myndigheten är B, är:

6.1: den kommunala myndigheten A har tillgång till en statlig databas som är allmän handling hos A men inte bildar arkiv där (till exempel folkbokföring, lantmäteriuppgifter och säkert massor av annat)

6.2: en statlig myndighet är värmyndighet åt den kommunala myndigheten A (säkert ovanligt, vi känner inte till något fall)

6.3: den kommunala myndigheten A tillför uppgifter till ett statligt system (säkert mycket vanligt, vi tänker på skolor, vårdgivare, massor med kommunalt lantmäteriuppgifter bara för att nämna några områden)

6.4: den kommunala myndigheten A har hanterat sin information i en statlig myndighets system (till exempel uppgifter om smittskydd i systemet SmiNet hos Folkhälsomyndigheten)

11. Sammanfattning

Huvudregeln är att varje arkivbildare är ansvarig för sitt arkiv och att den myndighet i vars verksamhet arkivet skapas i första hand ska ta hand om arkiveringen av sina handlingar. Det är viktigt att tänka på att ett beslut om att avgränsa sitt arkiv så att uppgifter i ett delat informationssystem endast bildar arkiv hos en av myndigheterna, inte kan fattas om det inte är motiverat. Att ingå i ett gemensamt system genom att man överlåter uppgifter inom arkivvården till den som äger och förvaltar systemet är ofta en tillräcklig lösning som skapar effektivitet och nytta för de inblandade parterna, eller motsvarar kraven i en instruktion om värdförhållande.

Tänk på att alla beslut rörande arkivvården ska fattas av arkivansvarig eller den som arkivansvarig har delegerat beslutsrätten till, och enligt myndighetens beslutsordning. Därefter bör de redogöras för i den del av arkivbeskrivningen som behandlar arkivverksamhetens organisation.