

SOU 2019:58 Härifrån till evigheten En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv (Ku2019/02112/KL)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i utredningen SOU 2019:58 "Härifrån till evigheten En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv". Journalistförbundet välkomnar utredningens förslag generellt. Det finns en ambition att värna insynen hos myndigheterna vilket är positivt. Enligt Journalistförbundet kvarstår dock grundproblemet – att det inte finns någon grundlagsskyddad rättighet att ta del av handlingar digitalt. Detta i kombination med den tekniska utvecklingen har enligt Journalistförbundet skapat en maktobalans till myndigheternas fördel. Enligt Journalistförbundet finns det behov av att ta ett helhetsgrepp i frågan om rätten att ta del av allmänna handlingar digitalt och tillsätta en utredning med uppdrag att digitalisera offentlighetsprincipen fullt ut.

Inledande bestämmelser. Lagens syfte

Utredningen föreslår att det införs en inledande bestämmelse om arkivlagens syfte i portalparagrafen. Detta är enligt Journalistförbundet positivt. Det är också positivt att den första punkten reglerar att ett syfte är att trygga tillgången till allmänna handlingar. Enligt Journalistförbundet har det skett en förskjutning när det gäller myndigheternas arkivering de senaste åren och särskilt sedan GDPR trädde i kraft 2018. Mer fokus ligger på att skydda den enskildas integritet. Detta påverkar tillgången till allmänna handlingar negativt, något som även påverkar arkivbildningen och vårt kollektiva minne på

sikt. Journalistförbundet tillstyrker förslaget om att införa en inledande bestämmelse om arkivlagens syfte i portalparagrafen.

Uttryck i lagen

Utredningen föreslår att det i den nya lagen ska finnas en bestämmelse som förklarar att uttrycken handling och allmän handling har samma betydelse som i tryckfrihetsförordningen (TF). Som påpekas i utredningen har arkivlagen och TF en stark koppling. Det är enligt Journalistförbundet bra om den nya lagen påminner om att begreppen "handling" och "allmän handling" har en rättslig betydelse som finns att läsa i TF. Det kan övervägas om lagrumshänvisningar bör finnas med för att underlätta för den som inte är insatt i regelverket att hitta till TF:s andra kapitel. Journalistförbundet tillstyrker förslaget.

Åtgärdsförelägganden

Utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet för den statliga arkivmyndigheten att besluta om åtgärdsföreläggande om brister i arkivförvaltningen uppmärksammas och om föreskrivna överlämnandeplaner inte inkommer. Journalistförbundet instämmer i utredningens bedömning att det idag förekommer brister i myndigheternas arkivförvaltning. Som utredningen konstaterar kan brister i arkivförvaltningen i värsta fall medföra att handlingarna förstörs eller att de inte kan hållas lätt åtkomliga, vilket i sin tur innebär att möjligheten till insyn försämras. Journalistförbundet välkomnar därför att den statliga arkivmyndigheten ges rätt att besluta om åtgärdsföreläggande. Enligt Journalistförbundet bör systemet utvärderas något år efter ikraftträdande för att det ska kunna övervägas om inte även ett system med viten eller sanktionsavgifter bör införas. Journalistförbundet tillstyrker förslaget om att den statliga arkivmyndigheten bör ges rätt att besluta om åtgärdsföreläggande.

Bestämmelser om kommuner och regioner

Utredningen föreslår att kommunerna och regionerna ska vara skyldiga att besluta om riktlinjer för arkivförvaltningen och om gallring av allmänna handlingar inom kommunerna och regionerna. Detta är enligt Journalistförbundet positivt och förbundet tillstyrker förslaget. Enligt Journalistförbundet kan det dock ifrågasättas vilka regler som gäller om en kommun eller region inte beslutar om riktlinjer. En parallell kan göras till avgiftsförordningen, som också bara gäller statliga myndigheter, och vad som händer i de fall en kommun till exempel inte fattat beslut om vilken avgift som ska gälla för personer som vill ta del av allmänna handlingar från kommunen. I det fallet har JO uttalat att det saknas grund för att ta ut någon avgift från kommunens sida. Frågan är då vad som händer om det i en kommun saknas riktlinjer för arkivförvaltningen? Enligt Journalistförbundet bör det framgå av den föreslagna bestämmelsen att den nya arkivlagen i de fallen gäller i tillämpliga delar.

Överföra, avskilja och gallra handlingar och uppgifter i informationssystem

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse i arkivförordningen om en skyldighet för myndigheter att vid upphandling, utveckling eller idrifttagande av ett informationssystem försäkra sig om att handlingar och uppgifter i systemet kan föras över till andra informationssystem, avskiljas och gallras. Den tekniska utvecklingen gör att allmänna handlingar inte längre inkommer till myndigheterna på papper. Det är därför av största vikt att de system som myndigheterna använder för kommunikation är anpassade så att uppgifter kan sparas enligt gällande regelverk. Journalistförbundet tillstyrker förslaget.

Rapportering av uppgifter om arkiv

Utredningen föreslår att det i arkivlagen ska införas en bestämmelse om att myndigheterna ska lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformatiönsystem. En förutsättning för att journalister och allmänhet ska kunna ta del av uppgifter i arkiv är att man vet om att de finns. Enligt Journalistförbundet

är det därför positivt att det införs en rapporteringsskyldighet eftersom det kan bidra till en ökad kunskap om arkivens existens. Journalistförbundet utgår ifrån att uppgifterna kommer att sammanställas och tillgängliggöras på ett lättillgängligt sätt. Journalistförbundet tillstyrker förslaget.

Bestämmelser om bevarande i en ny arkivlag

Utredningen föreslår att det i arkivlagen ska tydliggöras att huvudregeln är att allmänna handlingar ska bevaras. Som framgår av ovan ska det också i portalparagrafen anges att ett av lagens syften är att trygga tillgången till allmänna handlingar. Vidare föreslår utredningen att det av arkivlagen ska framgå att arkivmyndigheterna ska upprätthålla en aktiv och strategisk bevarandeplanering. Enligt Journalistförbundet är det positivt att dessa förtydliganden görs i arkivlagen för att tydliggöra att allmänna handlingar ska bevaras. Journalistförbundet tillstyrker förslaget.

Journalistförbundet vill i detta sammanhang uppmärksamma lagstiftaren på de problem som finns idag när det gäller gallring av vissa handlingar. Särskilt gallringen av så kallade e-postloggar är ett problem för Journalistförbundets medlemmar som granskar myndigheter. Journalistförbundet lämnade förra året synpunkter till Riksarkivet på deras förslag till nya föreskrifter som ska ersätta Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse. I detta remissvar uttalade Journalistförbundet:

Den rättsliga statusen på förteckningar över in- och utgående elektronisk post (så kallade e-postloggar) har varit föremål för rättslig prövning i (dåvarande) Regeringsrätten. Domstolen kom fram till att e-postloggen var att jämföra med ett diarium enligt tryckfrihetsförordningen.

I takt med att kommunikationen övergår från att vara analog till att bli digital ökar betydelsen av e-postloggarna för att tillgodose allmänhetens och journalisters möjlighet till insyn i myndigheternas verksamhet. Handlingar, även digitala sådana såsom e-post, ska diarieföras. Vi vet dock att det är långt ifrån alla e-postmeddelanden, som enligt lagens krav ska diarieföras, som faktiskt diarieförs hos myndigheterna. E-postloggen innehåller också information som sammantaget kan ge en bild över myndighetens verksamhet, även om det inte finns en skyldighet att diarieföra varje enskilt e-postmeddelande. E-postloggar utgör därför ett viktigt komplement till diarierna. Mot den bakgrunden måste synen på e-postloggar förändras. Det som förut var ett komplement till diarierna för den udda kommunikationsmetoden e-post är idag en självständig informationskälla i paritet med diarierna. Om inte reglerna följer med i den digitala utvecklingen kommer det leda till en urholkning av offentlighetsprincipen.

Det förslag som Riksarkivet lägger fram kodifierar den allmänna syn på e-postloggar som har rått de senaste åren, det vill säga att det vore bra om de sparades i två år. Förslaget tar dock inte höjd för den teknikutveckling och den omställning som vi vet står för dörren. För att reglerna ska leva upp till tryckfrihetsförordningens och arkivlagens krav på att tillhandahålla allmänna handlingar krävs det därför enligt Journalistförbundet att e-postloggar får samma rättsliga status som diaries. Enligt Journalistförbundet bör e-postloggar därför, i likhet med diaries, "bevaras" för att tillgodose allmänhetens möjlighet till insyn i myndigheternas verksamhet.

Arkivlagen är subsidiär vilket innebär att specialregler om gallring gäller framför reglerna i arkivlagen. Eftersom utredningen inte innehåller några förändringar när det gäller den saken kommer den föreslagna förändringen inte att innebära några större faktiska förändringar, även om det rent principiellt är viktigt att det tydligt framgår av arkivlagen att huvudregeln är att allmänna handlingar ska bevaras. Enligt Journalistförbundet illustrerar exemplet med e-postloggar att arkivlagens principer som finns redan idag inte tillämpas fullt ut i praktiken.

Journalistförbundets medlemmar upplever idag problem med att allmänna handlingar inte lämnas ut med motiveringen att handlingen har gallrats. Detta gäller inte bara e-postloggar utan även andra handlingar. Eftersom mycket kommunikation sker digitalt idag innebär inte gallring alltid att handlingen inte längre finns kvar hos myndigheten. Ofta finns en säkerhetskopia sparad i it-systemet. Som reglerna ser ut idag finns det dock ingen möjlighet att få ut säkerhetskopian även om gallringen skett i strid med gällande regler för gallring. Detta gör att det är relativt riskfritt att gallra i strid med reglerna för att undanhålla information från allmänheten. Myndigheten själv kan alltid få tillgång till den gallrade handlingen om det finns en säkerhetskopia, men någon juridisk möjlighet att begära ut den som allmän handling finns inte. Detta även om en domstol slår fast att den inte borde ha gallrats. Detta är enligt Journalistförbundet ett demokratiskt problem som borde åtgärdas genom att det införs en rätt att ta del av säkerhetskopior i vissa fall.

Grundproblemet när det gäller arkivlagen och möjligheten att ta del av allmänna handlingar är dock att det inte finns någon generell grundlagsskyddad rättighet att ta del av handlingar digitalt. Den tekniska utvecklingen har gått snabbt framåt samtidigt som tiden stått still när det gäller den juridiska regleringen av offentlighetsprincipen. Enligt Journalistförbundet har det skapat en maktobalans till myndigheternas fördel. Oavsett om det handlar om att myndigheter gallrar handlingar felaktigt, vägrar lämna ut handlingar digitalt eller tar en orimligt hög avgift för digitala handlingar finns det små, för att inte säga obefintliga, möjligheter att som enskild medborgare få rätt mot myndigheten. Orsaken är att det saknas en grundlagsskyddad rätt att ta del av allmänna handlingar digitalt. Frågan om avgiften för digitala handlingar är föremål för utredning just nu. Enligt Journalistförbundet finns det dock behov av att ta ett helhetsgrepp i frågan och tillsätta en utredning med uppdrag att digitalisera offentlighetsprincipen fullt ut.



*Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet*