



Krigssarkivets rapport efter inspektion av arkivvården vid Försvarsmakten, Helikopterflottiljen (Hkpflj) i Linköping den 29 september 2011

Förelägganden

1. Hkpflj ska, i enlighet med 3 kap. 1 § Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:1, ändrade 1997:4 och 2008:4), om arkiv hos statliga myndigheter fortlöpande planera och styra arkivets avgränsning och organisation. Härmed avses bland annat att inventera handlingsflödet, att fastställa vilka handlingar som tillhör Hkpflj:s arkiv (se avsnitt 5 i inspektionsrapporten).
2. Hkpflj ska framställa och överföra handlingar i enlighet med 4 kap. Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:1, ändrade 1997:4 och 2008:4) om arkiv hos statliga myndigheter samt Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:1) om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling) och Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:2) om tekniska krav för elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling) (avsnitt 6).
3. Hkpflj ska, i enlighet med 6 kap. Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:1, ändrade 1997:4 och 2008:4), om arkiv hos statliga myndigheter komplettera arkivredovisningen så att den omfattar samtliga handlingar, såväl på papper som elektroniska handlingar, vilka enligt punkt 1 ovan tagits om hand för arkivering (avsnitt 7).
4. Hkpflj ska, i enlighet med Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1994:6, ändrade 1997:3) om planering, utförande och drift av arkivlokaler, se till att de handlingar som tillhör Hkpflj:s arkiv ges ett tillfredsställande skydd (avsnitt 8).

Anmärkningar

1. Hkpflj bör fortsätta med arbetet att upprätta dokument- och arkivbildningsplaner (avsnitt 5).
2. Hkpflj bör överlämna bestånden från äldre avslutade arkivbildare som i övriga delar redan har överlämnats till Krigssarkivet (avsnitt 5)

Krigssarkivet önskar en redogörelse för vidtagna åtgärder avseende ovan uppräknade förelägganden och anmärkningar *senast den 26 april 2012*.

Krigssarkivets sammanfattande synpunkter

Krigssarkivet genomförde den 29 september 2011 en inspektion av arkivvården vid Hkpflj. Föregående inspektion ägde rum den 7 november 2007.

Hkpflj har vidtagit vissa åtgärder sedan föregående inspektion för att komma till rätta med de brister som då uppmärksammades. Trots bedömer Krigssarkivet att arkivvården inte är fullt godtagbar.



Hkpflj har inte i tillräcklig utsträckning styrt och planerat arkivets avgränsning och organisation. Vid inspektionen blev det tydligt att mycket återstår att utreda kring flottiljens arkivbildning. I Hkpflj:s verksamhet förekommer flera handlingstyper där hanteringen inte är reglerad. Hkpflj måste därför fastställa vilka handlingar som ska tillhöra arkivet, se över vilka handlingar som kan gallras utifrån redan befintliga bestämmelser om gallring och om det finns behov av att Rikssarkivet föreskriver om gallring.

Hit hör också frågor om hur Hkpflj framställer, överför, hanterar, förvarar och vårdar elektroniska handlingar som ingår i arkivet.

Hkpflj har upprättat en arkivbeskrivning men i övrigt är arkivredovisningen bristfälligt kompletterad. Arkivredovisningen omfattar inte heller alla handlingstyper som bildar arkiv hos Hkpflj. Främst gäller det handlingar som förvaras vid enheterna eller i digital mappstruktur i flottiljens nätverk. Genom att flottiljen fortsatt avgränsar och organiserar kan att ytterligare handlingstyper som ska ingå i arkivbildningen komma att identifieras.

Krigsarkivet har vidare kunnat konstatera brister vid enheterna vad gäller förvaringen av handlingar som tillhör Hkpflj:s arkiv.

Krigsarkivet är medvetet om att möjligheterna att komma till rätta med bristerna i flera fall är avhängigt Försvarmaktsgemensamma lösningar. Ett antal projekt som syftar till att förbättra arkivvården inom myndigheten Försvarmakten har redan initierats. Här kan nämnas arbetet med att se över behoven av förvaring av arkivhandlingar och att skapa en central arkivlokal i Försvarmakten, arbetet med att införskaffa ett ärende- och dokumenthanteringssystem samt arbetet med att upprätta en strategi för bevarande av elektroniska handlingar och att införskaffa ett system för bevarande av elektroniska handlingar. Krigsarkivet menar att utfallet av projekten är kritiskt för arkivvården vid Försvarmaktens organisationsenheter och för hur Försvarmakten ska kunna komma till rätta med de strukturella brister som Krigsarkivet, i flera fall, påtalat under många år. Föreläggandena i rapporten ska därför i viss mån också ses som riktade till andra berörda delar av Försvarmakten, i synnerhet Högkvarteret (HKV) och Försvarmaktens logistik Arkivavdelningen (FMLOG ArkivA). Krigsarkivet förutsätter att Hkpflj bevakar de gemensamma insatser som nu genomförs i Försvarmakten och att man där så är relevant tar hänsyn till dessa i sin åtgärdsredovisning till Krigsarkivet.

Inspektion

1. Hkpflj verksamhet och organisation

Hkpflj är Försvarmaktens enda helikopterförband. Flottiljen sätter upp en helikopterbataljon och är även ansvarig för utbildning av hemvärnsbataljoner och stöd till frivilligverksamhet i Östergötland. Flottiljen bedriver förutom i Linköping även verksamhet i Kvarn, Luleå, Ronneby och Såtenäs.

2. Inspektionens omfattning

Krigsarkivet har vid inspektionen träffat företrädare för staben, Försvarshälsan Malmen, Garnisonsenheten (GarnE), 2. Helikopterskvadronen, Flygproduktionsenheten (FlygpE), Livgrenadjärgruppen, Utbildningsenheten (UtBE), chefssekreteraren samt FMLOG Expeditionsavdelningen. Företrädare för FMLOG ArkivA deltog under hela inspektionen.



Sammantaget behandlades frågor om styrning och planering av arkivbildningen och därmed sammanhängande rutiner och styrdokument, arkivredovisning, förvaring och skydd av handlingar samt framställning, vård och bevarande av elektroniska handlingar.

3. Uppföljning av förelägganden och anmärkningar från föregående inspektionstillfälle

Förelägganden

Helikopterflottiljen ska tillse att alla handlingar som hör till dess arkiv förvaras i arkivlokaler som uppfyller de tekniska krav som ställs i RA-FS 1994:6 med ändring 1997:3; Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd om planering, utförande och drift av arkivlokaler. Om godkända arkivlokaler inte kan iordningställas eller uppbringas kan handlingar förvaras i förvaringsskåp som ger motsvarande skydd.

Endast delvis åtgärdat (se vidare avsnitt 8)

Helikopterflottiljen ska till Krigsarkivet överlämna de äldre arkivbestånd som förvaras i centralarkivet.

Inte åtgärdat (se avsnitt 5)

Helikopterflottiljen ska tillse att de handlingar som upprättas, framställs med materiel och metoder som är lämpliga med avseende på behovet av arkivbeständighet. Om handlingar ska bevaras digitalt ska hänsyn tas till att informationen måste kunna överföras till nya tekniska miljöer med bibehållen läsbarhet och tillgänglighet.

Inte åtgärdat (se avsnitt 6)

Helikopterflottiljen ska, i samarbete med AdmE, utreda om vissa handlingar ska bevaras eller gallras. Krigsarkivet kan här lämna råd och stöd samt vid behov, efter genomförd gallringsutredning, utfärda gallringsföreskrift.

Åtgärdat i de aktuella fallen.

Anmärkningar

Helikopterflottiljen bör kartlägga det totala handlingsflödet och i samband med detta utarbeta dokument- och arkivbildningsplaner för de olika enheternas handlingar.

Endast delvis åtgärdat (se avsnitt 5)

4. Organisation och ansvar för arkivvården

Chefen för Hkpflj är ytterst ansvarig för vården av arkivet och stabschefen är arkivvårdare. Vid varje enhet finns också en kontaktperson för arkiv- och dokumenthanteringsfrågor. FMLOG ArkivA är utförare av flottiljens arkivtjänst enligt överenskommelse.

5. Arkivbildning. Styrning och planering av arkivets avgränsning och organisation. Gallring

Grundläggande bestämmelser om myndigheters arkiv finns i arkivlagen (1990:782) och i arkivförordningen (1991:446) samt i Rikssarkivets författningssamling (RA-FS). I 3 § arkivlagen fastställs att en myndighets arkiv ”bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet



och sådana handlingar som avses i 2 kap 9 § tryckfrihetsförordningen (1949:105) och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering”. Myndighetens allmänna handlingar och dess arkiv är på så sätt tätt förbundna. I 3 § arkivförordningen finns bestämmelser om när en handling är arkiverad.

I 3 kap i Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:1, ändrade 1997:4 och 2008:4) om arkiv hos statliga myndigheter, föreskrivs att varje myndighet fortlöpande ska planera och styra arkivets avgränsning och organisation. Bestämmelserna grundar sig i arkivlagens krav på att myndigheterna ska organisera arkiven så att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas samt att avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som ska ingå i arkivet. För myndigheter med omfattande arkivbildning bör dokumenthanterings-/arkivbildningsplaner (D/A-planer) upprättas. Ytterligare bestämmelser om god offentlighetsstruktur finns i 4 kap i OSL, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Med ledning av det underlag som Krigsarkivet har tagit del av på förhand samt vad som framkom vid inspektionen, gör Krigsarkivet bedömningen att Hkpflj i viss, men inte tillräcklig utsträckning har styrt och planerat arkivets framväxt och organisation.

Som generellt styrdokument för arkivvården finns ett avsnitt om arkivtjänst i Hkpflj:s arbetsordning (ArbO). Dokumentet innehåller hanteringsanvisningar för vissa specifika handlingstyper och en beskrivning av ansvarsförhållanden för arkivvården på en övergripande nivå.

Några av flottiljens enheter har också upprättat D/A-planer men de är inte fastställda och är i flera avseenden ofullständiga och obsoleta; flera uppgifter saknas i planerna och de innehåller hänvisningar till upphörda gallringsföreskrifter.

Hkpflj måste därför fortsatt utreda arkivbildningen och mer aktivt avgränsa arkivet. Liksom i övriga delar av Försvarmakten har Hkpflj en verksamhet där många olika handlingstyper inkommer och upprättas. Vid avdelningarna förekommer flera handlingstyper för vilka det inte är klarlagt om de ska ingå i arkivet. Ett problemområde som företrädare för flottiljen själv nämnde är hantering och arkivering av e-post. E-postsystemet används som handläggningsstöd och det är troligt att det här finns e-postmeddelanden som hör till flottiljens arkiv men som inte tas om hand för arkivering. Det samma gäller andra handlingar som endast finns som elektroniska kontorsdokument i enheternas mappar i flottiljens nätverk. Det kan t.ex. vara minnesanteckningar från enhetsmöten eller andra upprättade handlingar som dokumenterar enheternas verksamhet. Det ska understrykas att det är troligt att flera av de handlingstyper som nämns eventuellt kan gallras då de torde vara av ringa eller tillfällig betydelse men att detta först måste utredas. Krigsarkivet uppfattar det som att kunskaperna vid enheterna om hur de egna handlingarna ska hanteras samt vad som ska ingå i arkivet varierar kraftigt.

Krigsarkivets föreläggande om styrning och planering av arkivets avgränsning och organisation riktas, i de delar där så är relevant, även till Försvarmakten i stort. Verksamheten vid Hkpflj liknar den som finns vid andra organisationsenheter. Även om organisationsenheterna är ansvariga för sina respektive arkiv är det knappast rationellt att de ska tillämpa egna lösningar eller göra egna utredningar där samordning är möjlig. Ett annat skäl till att finna gemensamma lösningar på arkivområdet är att Försvarmakten i framtiden kommer att utgöra en enda arkivbildare.

Organisatoriska förändringar och överlämnande av arkiv

Försvvarshälsan har sedan årsskiftet 2010-2011 omorganiserats i fyra regionala enheter som organisatoriskt ingår i Norrbottens regemente (I 19), Livgardet (LG), Skaraborgs regemente (P 4) och Marinbasen (MarinB). Försvvarshälsan Malmen ingår numera i P 4. Hkpflj ska liksom övriga förband där Försvvarshälsan tidigare ingått, ta hänsyn till hur omorganisationen kommer att påverka arkivbildningen. I det här fallet har verksamhetsöverföring redan skett och Krigsarkivet finner det troligt att även bestånden med pappersjournaler överlämnas i arkivlagens mening till de fyra



organisationsenheter som fortsatt är huvudmän. I det beslut om omstrukturering som HKV har givit ut finns dock inte några direktiv om arkivhantering.

Arkivlagen innehåller generella bestämmelser om när och hur en myndighet får avhända sig allmänna handlingar. Enligt 11 § 3 arkivförordningen får Rikssarkivet meddela föreskrifter om överlämnande av arkiv eller delar av arkiv till en annan myndighet vilket regelmässigt görs i samband med att en statlig verksamhet övergår till en annan statlig myndighet och denna behöver överta hela eller delar av företrädarens arkiv. I 9 kap. 2 § RA-FS 1991:1 föreskrivs att en myndighet som övertar handlingar från en annan myndighet inte får sammanblanda handlingarna med det egna arkivet. Om det finns särskilda skäl kan dock den övertagande myndigheten få införliva vissa handlingar i det egna arkivet. Av 9 kap 1 § RA-FS 1991:1 framgår att framställning om överlämnande inges till respektive arkivmyndighet.

Krigsarkivet har vid andra inspektioner (t.ex. F 7 i september 2010 och Lv 6 i december 2011) tagit upp frågan kring överlämnande av pappersjournalerna till de nya huvudmännen för Försvårshälsan men har ännu inte fått in någon framställning om överlämnande.

I arkivlokalen finns flera mindre bestånd av handlingar som hör till arkiv vara resterande delar redan överlämnats till Krigsarkivet. Arkivbildare är Marinflygledningen, Försvårsmakten Marinflygledningen 1994-1997, 11. Helikopterdivisionen, Ostkustens marinkommando/11. Helikopterdivisionen, Försvårsmakten 11. helikopterdivisionen, Försvårsmakten Svea helikopterbataljon (2. Hkpbat), 1. Helikopterdivisionen. Det är önskvårt att bestånden överlämnas till Krigsarkivet så att arkiven blir så fullständiga som möjligt

6. Framställning och överföring. Elektroniska handlingar

Enligt 5 § 2 p. arkivlagen ska myndigheter vid framställningen av handlingar använda materiel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet. Ytterligare bestämmelser om framställning och överföring finns i 4 kap. RA-FS 1991:1. Där föreskrivs att myndigheten ska välja medium och databärare med beaktande av att handlingarna ska kunna framställas, hanteras, förvaras och vårdas på ett tillfredsställande sätt och att hänsyn ska tas till olika mediers förutsättningar för sökbarhet och tillgänglighet. Vidare framgår att handlingarna ska framställas så att de kan läsas och överföras till annan databärare under den tid som de ska bevaras. Särskilda föreskrifter för olika medium finns i Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2006:1, ändrade 2010:2) om handlingar på papper samt i Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:1) om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling) och Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:2) om tekniska krav för elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling).

Flottiljen väckte frågan om vilket papper som ska användas vid framställning av handlingar. I RA-FS 2006:1, 5 kap. 1 § finns bestämmelser om att myndigheten vid framställning av handlingar på papper ska använda åldringsbeständigt eller arkivbeständigt papper som uppfyller kraven i Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2006:4) om tekniska krav och certifiering. Om myndigheten bedömer att handlingarna kommer att utsättas för omfattande hantering och användning ska arkivbeständigt papper användas. Enligt FMLOG:s arkivarie har Försvårsmakten upprättat gemensamma riktlinjer för framställning av pappershandlingar. Däri har bestämts att endast åldringsbeständigt papper ska användas vid framställningen av arkivhandlingar.

Krigsarkivet vill också påminna om bestämmelserna i RA-FS 2010:2 som föreskriver att handlingar som ska bevaras hos myndigheten ska skrivas ut och kopieras enkelsidigt. I ett allmänt råd till bestämmelsen sägs att handlingar som kan komma att bevaras hos andra myndigheter eller enskilda bör skrivas ut eller kopieras enkelsidigt.



Elektroniska handlingar kan t.ex. vara kontorsdokument, databaser, sammanställningar ur databaser, strukturerade dokument, e-postmeddelanden, digitala bilder, skannade handlingar och webbsidor. I 3 kap. RA-FS 2009:1 föreskrivs att myndigheter ska upprätta en strategi för bevarande av elektroniska handlingar och att denna ska innehålla uppgifter om bl.a. val av format av system i drift, val av format för bevarande och planer för överföring till annan databärare och överföring till bevarande. Till skillnad från tidigare föreskrifter på området finns här också bestämmelser om att myndigheterna redan vid planering och utveckling av system ska ta hänsyn till bevarande m.m. Det ska påpekas att säkerhetskopiering endast utgör en liten del av de åtgärder som en myndighet ska vidta för att bevara elektroniska handlingar. Det är sålunda inte tillräckligt ur bevarandesynpunkt att endast hänvisa till att det tas backup av de elektroniska handlingarna.

Vid inspektionen diskuterades hur Hkpfly framställer, vårdar och hanterar elektroniska handlingar. I stor utsträckning gällde diskussionen kontorsdokument i enheternas mappar i flottiljens nätverk. De upprättas i leverantörsberoende format som Word och Excel vilka inte uppfyller de tekniska krav som det föreskrivs om i RA-FS 2009:2.

Vid informationsenheten i staben framställs och hanteras digitala foton i JPEG-format vilket är ett format som ingår i RA-FS 2009:2. Fram till 2009 gav flottiljen ut en personaltidning vars två sista nummer endast gavs ut som PDF-dokument. I RA-FS 2009:2 finns PDF/A-1 med som ett bevarandeformat men det är oklart om det är den version som personaltidningen har framställts i. En möjlighet, som dock är mindre lämplig och som egentligen strider mot Rikssarkivets föreskrifter, är att även de två sista numren av tidningen tas ut på papper och tillförs arkivet. Den sökmöjlighet som finns i PDF:er går då förvisso förlorad men torde i sammanhanget kunna ses som en ringa förlust.

Krigsarkivet efterlyser sammantaget en fördjupad redogörelse för hur Hkpfly i förekommande fall avser att uppfylla kraven i RA-FS 2009:1 och RA-FS 2009:2. Det är viktigt att poängtera att Krigsarkivet inte förväntar sig att Hkpfly på egen hand kan lösa alla frågor kring hantering och bevarande av elektroniska handlingar. Hkpfly bör därför i sin redogörelse ta hänsyn till de projekt som genomförs inom Försvarsmakten vad gäller t.ex. elektronisk ärendehantering och elektroniskt bevarande.

7. Arkivredovisning

Inför inspektionen har Krigsarkivet tagit del av arkivbeskrivning, innehållsförteckning samt exempel på en serie. Arkivbeskrivning uppfyller till viss del Rikssarkivets bestämmelser i 6 kap 2 § i RA-FS 1991:1 men sambanden mellan flottiljens arbetsuppgifter och viktigare handlingar och ärendeslag framgår inte och beskrivningen innehåller även hänvisningar till den numera upphörda sekretesslagen (1980:100).

Krigsarkivet kan vidare konstatera att arkivredovisningen i övrigt släpar efter avsevärt. Den årliga kompletteringen av arkivförteckningen har inte genomförts, vissa serier har inte uppdaterats i förteckningen sedan 2002, t.ex. serie F 1 i Flottiljstaben. Det finns också en del handlingstyper som enligt D/A-planerna bildar egna serier och som inte alls finns redovisade i förteckningen. t.ex. krigsdagbok och delegering.

Krigsarkivet vill framhålla att arkivförteckningens betydelse ur offentlighetssynpunkt har ökat beroende på komplexiteten i arkivbildningen och det tilltagande intresset av att ta del av information. Arkivförteckningen är det enda instrument som redovisat myndighetens totala arkivbestånd oavsett medium och förvaringsplats (jämför med t.ex. diarie/dossiéplan som endast redovisar de handlingar och ärendetyper som registreras enligt offentlighets- och sekretesslagen).



8. Förvaring av allmänna handlingar

Enligt 6 § Arkivlagen ska myndigheternas arkiv skyddas mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst.

Handlingar som tillhör en myndighets arkiv ska i enlighet med 3 kap. 1 § i Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1994:6, ändrade 1997:3) om planering, utförande och drift av arkivlokaler, förvaras i arkivlokal som ger skydd mot vatten och skadlig fukt, brand, brandgas och skadlig upphettning, skadlig klimat- och miljöpåverkan samt skadegörelse, tillgrepp och obehörig åtkomst. I enlighet med samma paragraf får handlingar förvaras i förvaringsskåp (t ex dokumentskåp, värdeskåp, kassaskåp, dataskåp) som ger motsvarande skydd som en arkivlokal utförd i enlighet med föreskriften. Med motsvarande skydd menas att skåpet tillsammans med byggnadens och lokalens förutsättningar motsvarar de krav som ställs på arkivlokaler.

Krigsarkivet genomförde endast en kort okulär besiktning av garnisonens gemensamma arkivlokal vilken torde uppfylla skyddskraven i RA-FS 1994:6. Krigsarkivet har dock uppmärksammat vissa brister i förvaringen av Hkpflj arkiv. Det ska dock understrykas att även de är iakttagelser i samband med besöken på enheterna.

Bristerna i förvaringen har konstaterats av FMLOG ArkivA i samband med projektet LOKINVENT, Inventering av lokaler för förvaring av allmänna handlingar i Försvarmakten. Som en fortsättning av inventeringen har FMLOG ArkivA fått i uppdrag att se över vilka behov av arkivlokaler det finns i Försvarmakten på både kort och lång sikt. I uppdraget ingår också att undersöka förutsättningarna till att ha en eller flera gemensamma arkivlokaler för Försvarmaktens organisationsenheter. Resultatet av undersökningen kommer givetvis att påverka Hkpflj och Krigsarkivet inser att det finns anledning att ta hänsyn till de direktiv som bör följa på undersökningen. Hkpflj har oavsett det fortsatt ansvar för att skydda sitt arkiv.

På FMLOG:s expedition förvaras flottiljens diarieförda skrivelser för innevarande år på öppna hyllor. I samma byggnad förvaras 2009 och 2010 års skrivelser i ett utrymme som inte torde uppfylla skyddskraven t.ex. vad gäller brand, brandgas eller skadlig upphettning. På personalhandläggarens arbetsrum finns personalakter i skåp som inte torde uppfylla skyddskraven.

Vid Livgrenadjärgruppen förvaras handlingar rörande hemvärnet och frivilligverksamheten i ett utrymme i källaren som är högst olämpligt för förvaring av arkivhandlingar. Här finns någon form av elcentral samt vattenbärande rör som inte är försedda med skydd. Krigsarkivet kunde redan vid föregående inspektion konstatera att lokalen inte gav tillfredsställande skydd för handlingarna. Representant för Livgrenadjärgruppen uppgav dock att man var i färd med att flytta över handlingarna till flottiljens arkivlokal.

Datum som ovan

Carl Billengren
Arkivarie