

Krigsarkivets rapport efter inspektion av arkivvården vid Försvarsmakten, Militärhögskolan Halmstad (MHS H) den 9 december 2010

Förelägganden

1. MHS H ska, i enlighet med 3 kap. 1 § Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter (RA-FS 1991:1, ändrade 1997:4 och 2008:4), fortlöpande planera och styra arkivets avgränsning och organisation. Härmed avses bland annat att inventera handlingsflödet, att fastställa vilka handlingar som tillhör MHS H arkiv och att utreda hur kommande organisationsförändringar påverkar arkivbildningen (se avsnitt 5 i inspektionsrapporten. Avsnittet innehåller dels en sammanfattande redogörelse för föreläggandet och dels redogörelser för respektive avdelning vid MHS H).
2. MHS H ska, i enlighet med 7 kap.1-2 § Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter (RA-FS 1991:1, ändrade 1997:4 och 2008:4), fortlöpande pröva förutsättningarna för gallring och vid behov inkomma med framställning om gallring till Krigsarkivet (avsnitt 5).
3. MHS H ska framställa och överföra handlingar i enlighet med 4 kap. Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter (RA-FS 1991:1, ändrade 1997:4 och 2008:4) (avsnitt 6).
4. MHS H ska, i enlighet med 5 kap. Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd om elektroniska handlingar (RA-FS 2009:1), upprätta dokumentation för de elektroniska handlingar som bildar arkiv hos MHS H (avsnitt 6).
5. MHS H ska, i enlighet med 6 kap. Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter (RA-FS 1991:1, ändrade 1997:4 och 2008:4), komplettera sin arkivredovisning så att den omfattar samtliga handlingar, såväl på papper som elektroniska handlingar, vilka enligt punkt 2 ovan tagits om hand för arkivering (avsnitt 7).
6. MHS H ska, i enlighet med Rikssarkivets föreskrifter (RA-FS 1994:6, ändrade 1997:3) och allmänna råd om planering, utförande och drift av arkivlokaler, se till att de handlingar som tillhör MHS H arkiv ges ett tillfredsställande skydd (avsnitt 8).

Anmärkningar

1. MHS H bör upprätta dokument- och arkivbildningsplaner.

Krigsarkivet emotser en redogörelse för vidtagna åtgärder avseende ovan uppräknade förelägganden och anmärkningar *senast den 3 augusti 2011*.

Krigsarkivets sammanfattande synpunkter

Krigsarkivet genomförde den 9 december 2010 en inspektion av arkivvården vid MHS H. Inspektionen var mycket väl förberedd av MHS H och Försvarsmaktens logistik Arkivavdelningen (FMLOG ArkivA). Föregående inspektion ägde rum den 27 september 2006.

Trots att Krigsarkivet förelägger MHS H att åtgärda vissa brister får MHS H:s arkivvård sammantaget anses vara godtagbar.

MHS H har en, i flera hänseenden, god styrning och planering av arkivets avgränsning och organisation. Vid inspektionen blev det tydligt att mycket återstår att utreda kring såväl MHS H:s arkivbildning som arkivbildningen i Försvarsmakten i stort. I MHS H verksamhet förekommer vissa handlingstyper för vilka hanteringen inte är reglerad. Krigsarkivets föreläggande om styrning och planering av arkivets avgränsning och organisation gäller dessa handlingstyper. MHS H måste fastställa vilka handlingar som ska tillhöra arkivet. Vidare behöver MHS H se över vilka handlingar som kan gallras utifrån redan befintliga bestämmelser om gallring och om det finns behov av att Riksarkivet föreskriver om gallring.

Hit hör också frågor om hur MHS H framställer, överför, hanterar, förvarar och vårdar elektroniska handlingar som ingår i arkivet. MHS H har en tydlig ambition att bevara elektroniska handlingar, inklusive kontorsdokument, i ursprungligt skick men dessvärre är möjligheterna små att på egen hand kunna uppfylla kraven i Riksarkivets föreskrifter på området.

MHS H arkivredovisning har kompletterats sedan föregående inspektion. Det finns nu en utmärkt arkivbeskrivning och arkivförteckningen omfattar en betydande del av arkivet. En del handlingstyper som bildar arkiv har dock inte förtecknats. Främst rör det sig om handlingar som förvaras vid avdelningarna eller i digital mappstruktur på MHS H:s nätverk. Det fortsatta arbetet med arkivets avgränsning och organisation kan innebära att ytterligare handlingstyper som ska ingå i arkivbildningen kommer att identifieras.

Krigsarkivet har vidare kunnat konstatera brister i förvaringen av handlingar som tillhör skolans arkiv. Dels saknas en större central arkivlokal i Halmstad garnison och dels finns det brister i hur skolans handlingar förvaras t.ex. vid FMLOG:s expedition.

Krigsarkivet är medvetet om att MHS H:s möjligheter att komma till rätta med de brister som skolan föreläggs att åtgärda i flera fall är avhängigt Försvarsmaktsgemensamma lösningar. Ett antal projekt har redan initierats som syftar till att förbättra arkivvården inom myndigheten Försvarsmakten. Här kan nämnas arbetet med att se över behoven av förvaring av arkivhandlingar och att skapa en central arkivlokal i Försvarsmakten, 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 dessa projekt är kritiskt för arkivvården vid Försvarsmaktens organisationsenheter och för hur Försvarsmakten ska kunna komma till rätta med de strukturella brister som Krigsarkivet, i flera fall, påtalat under många år. Föreläggandena i rapporten ska därför också ses som riktade till andra berörda delar av Försvarsmakten, i synnerhet HKV och FMLOG ArkivA. I rapporten tas Försvarsmaktsgemensamma frågor och problem upp i de avsnitt där de ämnesmässigt hör hemma. Det innebär att avsnitten innehåller såväl specifik rapportering kring MHS H arkivhantering som generella resonemang om motsvarande för Försvarsmakten.

Inspektion

1. MHS H:s verksamhet och organisation

Vid MHS H får officerare och blivande specialistofficerare de generella delarna av sin utbildning i kurser som är gemensamma för hela Försvarsmakten. Vid skolan finns också Försvarsmaktens enhet för avancerat distribuerat lärande (FMADLE) och Försvarsmaktens ledarskaps- och pedagogikenhet (FMLOPE).

2. Inspektionens omfattning

Inspektionen inleddes med en inledande presentation av MHS H:s verksamhet och organisation med förväntade förändringar i dessa, styrdokument för arkivvården, skolans tillämpning av offentlighetsprincipen, elektroniska handlingar och IT-system samt ett allmänt hållet samtal kring skolans arkivvård med återkoppling till föregående inspektion. Krigsarkivet har därefter träffat företrädare för Utbildningsenheten, FMADLE och FMLOPE. Företrädare för FMLOG ArkivA deltog under hela inspektionen.

Vid inspektionen av Försvarsmaktens tekniska skola (FMST) den 7 december 2010 inspekterades även FMLOG Expeditionsavdelningen och den garnisonsgemensamma arkivlokalen med hänseende på MHS H.

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

- *MHS H skall fastställa rutiner för arkivtjänstens bedrivande.*
Åtgärdat (se avsnitt 5).

- *MHS H skall vid framställningen av handlingar använda material och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet. Detta gäller även i högsta grad digitala handlingar. För handlingar som skall bevaras i digital form skall upprättas planer för långtidslagring.*
Kvarstår att åtgärda vad gäller elektroniska handlingar (avsnitt 6).

- *Handlingar från Arméns centrum för ledarskap (ACL), Försvarsmaktens ledarskaps- och idrottscentrum (FMLIC) och Infanteriets stridsskola (InfSS) som finns i närarkiv vid FMLOPE skall inventeras samt ordnas och förtecknas. Om MHS H anser att de behövs för den fortsatta verksamheten skall hemställan om överlämnande av handlingarna göras till KrA. Annars skall handlingarna levereras till KrA.*

Handlingarna har överlämnats till Krigsarkivet och tillförts arkivet efter respektive organisationsenhet.

- *MHS H skall tillse att arkivhandlingar förvaras i godkänd arkivlokal.*
Har inte åtgärdats (avsnitt 7).

- *MHS H skall upprätta sådan beskrivning av ADB-register som avses i Sekretesslagen 15 kap, 11 §.*
Inte aktuellt. Dels har bestämmelserna ändrats i och med offentlighets- och sekretesslagen och dels saknade Krigsarkivet bemyndigande att förelägga om detta.

Anmärkningar

- MHS H bör fortsätta arbetet med att upprätta arkivbildnings- och dokumenthanteringsplaner (A/D-planer).

Arbetet har inte fortsatt.

- MHS H bör komplettera den verksamhetsöverenskommelse rörande arkivtjänsten som är upprättad med FMLOG, med avseende på MHS H åtaganden som kund

Överenskommelsen har kompletterats och utgår ifrån Forsvarsmaktens tjänstekatalog.

- MHS H bör se till att även arbetshandlingar och dyl. rörande projekt bevaras i högre utsträckning. Vissa rutiner har införts i ArbO.

4. Organisation och ansvar för arkivvården

Chefen för MHS H är ytterst ansvarig för vården av MHS H:s arkiv men stabschefen är specifikt ansvarig för dokumentuppföljningen. MHS H köper arkivtjänst av FMLOG ArkivA.

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 Riksarkivets 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 och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Myndighetens allmänna handlingar och dess arkiv är således tätt förbundna. I 3 § arkivförordningen finns bestämmelser om när en handling är arkiverad.

Av Förordning med instruktion för Forsvarsmakten (2007:1266) följer att varje organisationsenhet inom Forsvarsmakten att anse som myndighet i arkivhänseende och ansvarar därför för vården av sitt eget arkiv.

I 3 kap i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter, RA-FS 1991:1¹, 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. Ett effektmål bör vara att en s.k. god offentlighetsstruktur kan upprätthållas. Ytterligare bestämmelser om god offentlighetsstruktur finns i 4 kap i OSL, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

En förutsättning för styrning och planering är att det finns fastställda rutiner för arkivvården. Rutinerna kan dels innehålla generell information om innehållet i relevanta lagar och föreskrifter på arkivområdet samt övergripande information om ansvarsförhållanden och roller inom myndigheten och dels särskilda rutiner för myndighetens hantering av handlingar. Hanteringsrutinerna bör omfatta en handlings hela livscykel och däri förekommande moment, alltifrån framställning, över hantering och redovisning fram till arkivering och långsiktigt bevarande. För myndigheter med omfattande arkivbildning bör s.k. dokumenthanterings-/arkivbildningsplaner (D/A-planer) upprättas.

¹ ändrade 1997:4 och 2008:4

Med ledning av det underlag som Krigsarkivet har tagit del av på förhand samt vad som framkom vid inspektionen, gör Krigsarkivet bedömningen att MHS H i flera hänseenden har en god styrning och planering av arkivets framväxt och organisation.

Som generellt styrdokument för arkivvården finns en verksamhetsmanual för arkiv- och expeditionstjänsten i skolans arbetsordning (ArbO). Manualen fastställer ansvarsförhållanden för arkivvården på en övergripande nivå och innehåller också rutinbeskrivningar för upprättande av handlingar, hantering av arbetshandlingar, utlämnande av allmän handling samt rutiner för bevarande och gallring. I den elektroniska versionen av manualen finns länkar till ytterligare anvisningar för dokumenthantering i FMLOG:s s.k. rutinbank.

MHS H har tagit fram ett eget systemstöd för att hantera ärenden, en SQL-databas kallad GURU. Databasen fungerar som ett komplement till diarieföringssystemet DIANA och innehåller funktioner för att dokumentera och följa upp ärenden och projekt. Ett antal uppgifter om ärendena kan registreras; ärendenummer, ärendemening, ansvarig handläggare, prioritet, ärendestatus. Uppgifterna kan sammanställas på ett ärendekort. Det finns även möjlighet att skapa dokument men den funktionen har ännu inte använts. Krigsarkivet uppfattar det som att MHS H anser att DIANA inte uppfyller de behov som skolan har av att kunna hantera och följa upp sina ärenden. Krigsarkivet gör också bedömningen att GURU bidrar till att skapa förutsättningar för en god offentlighetsstruktur vid MHS H.

Trots den styrning som redan finns menar Krigsarkivet att MHS H fortsatt måste utreda arkivbildningen och avgränsa arkivet. Precis som övriga delar av Försvarmakten har MHS H en verksamhet som i hög grad involverar andra organisationsenheter och andra myndigheter, och där många olika handlingstyper inkommer och upprättas. Vid avdelningarna förekommer flera handlingstyper för vilka det inte är klarlagt om de ska ingå i arkivbildningen eller om de överhuvudtaget utgör allmänna handlingar. FMLOG:s arkivarie kommer under våren 2011 att besöka avdelningarna för att se över MHS H arkivbildning. Krigsarkivet anser att MHS H i samband med det bör utarbeta en D/A-plan.

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 MHS H liknar den som finns vid andra organisationsenheter i Försvarmakten vad gäller t.ex. utbildning. 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 sannolikt kommer att utgöra en enda arkivbildare.

Utbildningsenheten (UtbE)

Den mest omfattande delen av MHS H:s verksamhet är utbildning och då särskilt de generella kurserna i specialistofficersutbildningen (SOU), t.ex. krigsvetenskap, militärteknik och ledarskap. Kurserna ges även som fristående yrkes- och befattningskurser (YBK). Den dokumentation som tillkommer i samband med kurserna hålls ordnad i särskilda kurspärmar, en pärm för varje enskild kurs.

Även om det inte längre är så vanligt förekommande upprättas egenproducerade läromedel varav delar har överlämnats till FMLOG ArkivA. Här diskuterades vad som egentligen utgör egenproducerade läromedel och i vilken utsträckning de ska bevaras. Det är tänkbart att MHS H endast ska bevara ett urval av läromedlen men det måste dock utredas då det saknas ett egentligt stöd för gallring i lag, författning eller i Riksarkivets föreskrifter. En jämförelse kan här göras med Försvarshögskolans (FHS) som bevarar egenproducerat kursmaterial i form av t.ex. föreläsningsunderlag och kompendier.

På studieadministratörens arbetsrum förvaras, förutom kurspärmar protokoll från utbildningsmöten och kollegium och generella styrdokument för utbildning vid MHS H. Här togs också upp handlingar från en fältövning i Bosnien. Vissa av handlingarna har hanterats som registrerade skrivelser men i en mapp på skolans nätverk finns ytterligare handlingar som rör övningen. Det kan även finnas andra mappar som innehåller handlingar som ska tillhöra MHS H:s arkiv.

Försvarsmaktens utbildningsverksamhet genomförs i samverkan mellan organisationsenheterna och i vissa fall även med externa myndigheter. I verksamheten tillkommer handlingar som kan vara både inkomna till eller upprättade hos en organisationsenhet. Det kan för en utomstående upplevas som svårt att få grepp om hur processerna kring utbildningen ser ut, hur de löper över organisations- och myndighetsgränser och hur dokumentation och arkivbildning i processerna ser ut. Det sistnämnda har Krigsarkivet uppfattat som att inte heller Försvarsmaktens skolor alltid kan redogöra för. Det finns emellertid flera styrdokument som beskriver Försvarsmaktens utbildningsverksamhet och de processer och aktiviteter som ingår, varav ett grundläggande är Försvarsmaktens studieadministrativa handbok. Handboken innehåller bl.a. bestämmelser om antagning, kursplaner och kursrapportering. Andra styrdokument som Krigsarkivet tagit del av är Generella bestämmelser Specialistofficersutbildning 2010-2011² och Antagningsordning för aspirantutbildning och specialistofficersutbildning³. Styrdokumenten innehåller också anvisningar för hur olika handlingstyper ska skickas mellan organisationsenheter och externa myndigheter och i vissa fall även vilken organisationsenhet som ska stå för bevarandet. Enligt vad Krigsarkivet erfar har FMLOG ArkivA inte varit involverade i att ta fram direktiven. I avsnittet Dokumentation av FM inomverksutbildning: Kursplaner i handboken finns bestämmelser om att kursplaner ”arkiveras digitalt av FMUE enligt rutiner för arkivering av studierelaterade handlingar”⁴. I en fotnot sägs att rutinerna höll på att tas fram när avsnittet reviderades under 2008 men Krigsarkivet vet inte om de sedan dess har fastställts. Däremot känner Krigsarkivet till att det sedan 2005 pågått ett arbete med en D/A-plan för utbildningsrelaterade handlingar i Försvarsmakten men om det är den som avses i handboken är oklart. I det fall kursplanerna ska bevaras digitalt måste också bestämmelserna i RA-FS 2009:1 och RA-FS 2009:2 följas.

Det är heller inte klart om det med gallring menas att övriga organisationsenheter kan gallra kursplanerna och att de enbart ska bevaras vid FMUE. I RA-MS 2005:65 har Riksarkivet föreskrivit om gallring av studieadministrativa handlingar vid organisationsenheterna från och med 2006-01-01. Kursplaner finns inte med bland de handlingstyper som ska gallras. RA-MS 2005:65 är för övrigt obsolet och behöver ses över och ändras. Ett exempel är handlingstypen Ansökan med bilagor som ska gallras ett år efter beslut om antagning fattats. Preskriptionstiden för olaga diskriminering är numera två år varför ansökningshandlingar måste bevaras längre än ett år vilket t.ex. görs på universitet och högskolor.

En annan verksamhet vars arkivbildning Krigsarkivet uppfattar som oklar är den verksamhetsförlagda utbildningen (VFU) som, på uppdrag av FHS, genomförs av Försvarsmaktens skolor som en del i officersprogrammet, OP. I verksamheten inkommer och upprättas handlingar som måste tillföras skolornas arkiv. I många fall rör det sig om handlingar som upprättats av FHS och som sedan tillsänts Försvarsmakten och vice versa. Det hela kompliceras av att VFU-kurserna parallellt kan ges som en fristående YBK eller som en del av SOU.

² 2010-08-24, Bilaga 1 till MHS K beteckning 19100:1087/10:1

³ 2010-01-13, HKV beteckning 19100:50478

⁴ FMUE- Försvarsmaktens utbildningsenhet vid Militärhögskolan Karlberg

FHS har fastställt en D/A-plan för utbildningshandlingar med tillhörande anvisningar om att upprätta s.k. kurspärmar med ett fastställt innehåll⁵. Där framgår att anvisningarna även omfattar VFU-kurserna och att kurspärmar ska upprättas även av Försvarsmaktens organisationsenheter samt att pärmarna dessutom ska skickas i kopia till FHS. På så sätt sker en dubbelarkivering. FMUE har enligt uppgift från arkivarien vid FHS granskat D/A-planen och givit sitt godkännande⁶. Däremot tillfrågades inte FMLOG ArkivA.

FMADLE

Enheten är en försvarsmaktsgemensam resurs som stödjer förband, skolor och centrum med utveckling av avancerat distribuerat lärande, ADL. FMADLE distribuerar och utvecklar olika typer av distansutbildningar som sammanställs och bearbetas tekniskt av Försvarsmaktens logistik Ledningsteknikenheten (FMLOG LedTekE).

FMADLE använder sig av den internationella ADL-standard Shareable Content Object Management (SCORM). Försvarsmakten har fastställt egna riktlinjer för SCORM. Standarden gör det möjligt att sammanföra och strukturera delar från olika elektroniskt lagrade publikationer och läromedel för att skapa en kurs som sedan distribueras genom ett s.k. LMS Learning Management System. LMS är ett administrativt system för att hantera e-kurser. En kurs enligt SCORM består av flera delar. Det är för det första en kursstruktur som beskriver kursen och de ingående komponenterna i ett s.k. manifest. Vidare finns det lärmoduler eller Shareable Content Objects (SCO) och mediareсурser eller assets som är de filer som ett SCO är uppbyggt av. De olika delarna läggs samman i Content Packages som alltså innehåller alla delarna i en kurs enligt SCORM. Kursen ges sedan via ett LMS. Enligt förstudien från projektet Publikationer, Läromedel och Blanketter bedrevs ett projekt kring LMS i Försvarsmakten; FM LMS⁷. Förutom direkt utbildning skulle systemet också kunna användas för att upprätta kursplaner, examinering och uppföljning. Krigsarkivet har inga ytterligare uppgifter om FM LMS än vad som framgår av nämnda förstudie.

Som Krigsarkivet uppfattar det finns det vid FMADLE dels ett "källmaterial" som består av olika delar av en kurs. Utifrån materialet kan en kurs med olika komponenter sättas ihop enligt SCORM-standard. Dessutom finns det hela färdiga kurser som redan har givits och som kan ges igen. De olika filerna som utgör kurserna är framställda i många olika format och med hjälp av många olika programvaror.

Krigsarkivet menar att det är nödvändigt att MHS H och övriga inblandade parter grundligt går igenom arkivbildningen i samband med ADL. Viktiga frågor att få svar på är i vilken utsträckning handlingarna är allmänna handlingar och i vilken utsträckning de ska tillhöra MHS H arkiv. Andra närliggande frågor som är nödvändiga att besvara är hur e-kurserna ska redovisas i MHS H:s arkivförteckning samt hur MHS H avser att uppfylla kraven i RA-FS 2009:1 och RA-FS 2009:2 (se även avsnitt 6)

FMLOPE

Enheten stödjer Försvarsmakten på områdena ledande och lärande. Verksamheten genomförs delvis i projekt och i olika studier och undersökningar och man ger även en pedagogisk grundkurs. En omfattande del av verksamheten är det s.k. attitydprojektet där man har undersökt värnpliktigas inställning mellan åren 2002-2010. Undersökningarna har genomförts med enkäter och har genererat stora mängder pappershandlingar, även om det torde ha blivit mindre volymer under senare år då antalet värnpliktiga minskat. I RA-MS 2003:54 finns föreskrifter om att MHS H ska gallra enkäterna i pappersform och bevara enkäter och enkätsammanställningar som elektroniska handlingar. Tyvärr har

⁵ 2008-08-13, FHS 116/8:10.

⁶ E-post till Krigsarkivet 2010-12-06.

⁷ 2008-11-03, HKV beteckning 09 833:68934

det visat sig att det format som används inte motsvarar Rikssarkivet tekniska krav (se avsnitt 6). I och med att värnplikten numera är avvecklad upphör attitydprojektet i sin nuvarande form. Det kommer troligen att ersättas av en liknande undersökning av dem som genomför grundläggande militär utbildning, GMU. Förutom själva enkäterna och sammanställningarna avser FMLOPE att arkivera även andra projekthandlingar som finns som elektroniska handlingar i skolans nätverk.

Gallring

Under besöket på FMLOG Expeditionsenheten uppgavs att inkommande skrivelser gallras i enlighet med Rikssarkivets beslut 1985:61 (TFG 801:850044). Bestämmelserna har upphört att gälla och har ersatts av Försvarmaktens tillämpningsbeslut till Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse (RA-FS 1991:6, ändrade RA-FS 1997:6). Det innebär att skrivelser som inkommit för kännedom och som inte föranlett någon åtgärd, och som i övrigt inte har någon betydelse kan gallras när de inte längre behövs för verksamheten. Krigsarkivet har ibland mött uppfattningen att man bör fortsätta i enlighet med de tidigare föreskrifterna och gallra inkommande skrivelser efter fem år, eftersom chansen då är större att handläggarna har hunnit avsluta ärenden och lämna över handlingarna för arkivering. Därigenom kan onödigt extraarbete undvikas i det fall som handlingarna redan arkivlagts i boxar som etiketterats och förtecknats. Krigsarkivet vill påpeka att det i tillämpningsbeslutet står att gallring ska ske efter angiven frist. Vidare vill Krigsarkivet framhålla att femårsfristen för inkommande skrivelser inte torde tillämpas som standard vid statliga myndigheter. Nackdelar med sådan gallring är att arkivförteckning för serierna med inkomna skrivelser kan upprättas först efter fem år och att diarium inte kan skrivas ut enligt föreskriften. Väl fungerande och väl kända rutiner för dokumenthantering är ett annat sätt att undvika att skrivelser finns kvar ute hos handläggarna längre än vad som absolut är nödvändigt.

MHS H måste ta ställning till om databasen GURU ska bevaras eller om den kan gallras med stöd av Försvarmaktens tillämpningsbeslut avseende gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse. I beslutet finns bestämmelser om att vissa register och dylikt som har tillkommit endast för att underlätta en organisationsenhets arbete, kan gallras.

Eventuella organisatoriska förändringar och överlämnande av arkiv

Vid besöket på FMLOPE nämndes att en ny organisationsenhet, Försvarmaktens utbildningscentrum, kan komma att inrättas. FMLOPE kommer eventuellt att överföras till den nya enheten. MHS H ska i sådant fall ta ställning till hur organisationsförändringen kommer att påverka arkivbildningen och vilken utsträckning handlingar kan komma att behöva överlämnas till den nya arkivbildaren. 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 görs regelmässigt i samband med att en statlig verksamhet övergår till en annan statlig myndighet och denna behöver överta hela eller delar av företrädarens arkiv. Av 9 kap 1 § RA-FS 1997:4 framgår att framställning om överlämnande inges till respektive arkivmyndighet, i det här fallet Krigsarkivet.

6. Framställning och överföring

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 samt 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.

Vad gäller elektroniska handlingar⁸ har Riksarkivet föreskrivit om sådana i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd, RA-FS 2009:1, om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling) och Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd, RA-FS 2009:2, om tekniska krav för elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling).⁹ 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 som t.ex. 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.

Under 1990-talet och i början av 2000-talet har Krigsarkivet vid ett flertal inspektioner informerat om bestämmelserna i Riksarkivets föreskrifter om elektroniska handlingar. Samtidigt har Krigsarkivet beslutat föreskrifter om gallring av elektroniska handlingar i olika IT-system parallellt med att sammanställningar och rapporter i pappersform bevarats. Under senare år har emellertid policyn varit att elektroniska handlingar ska bevaras i ursprungligt skick. Krigsarkivet ser därför i grunden positivt på att MHS H avser att bevara elektroniska handlingar på sitt ursprungliga medium. Av MHS H:s verksamhetsmanual för arkivvården framgår att vissa typer av handlingar som måste föras med underskrift ska bevaras på papper men att övriga handlingar (kontorsdokument) i väntan på en Försvarsmaktsgemensam lösning kan bevaras ”digitalt” i mappstruktur i skolans nätverk. Den gemensamma lösningen ska enligt vad Krigsarkivet erfar omfatta såväl en allmän strategi för bevarande av elektroniska handlingar som ett faktiskt system för bevarande¹⁰.

Hur lovvärd föresatsen att bevara elektroniska handlingar på nätverket än är, finns det vissa problem med hänseende på författningsbestämmelserna. Vid inspektionen kunde inte närmare anges när den gemensamma lösningen rent faktiskt ska vara införd men det framhölls att det kan dröja åtskilliga år. Erfarenheterna har visat att auktorisations- och ackrediteringsprocessen i många fall har varit långvariga när IT-system ska införas i Försvarsmakten. Då det saknas licenser för nödvändig programvara har organisationsenheterna ingen möjlighet att överföra kontorsdokument, som är framställda i format som inte uppfyller de tekniska kraven i RA-FS 2009:2, till format för bevarande. Det hade annars varit ett sätt att i alla fall delvis uppfylla kraven i författningarna i avvaktan på en mer permanent lösning. Det ska dock påpekas att de tekniska kraven ska vara uppfylla senast vid överföring till bevarande¹¹ men att överföringen å andra sidan ska ske så snart som möjligt. När det gäller kontorsdokument så kan de, till skillnad från databaser, ges ett bevarandeformat i ett mycket tidigt skede, t.ex. när de upprättas.

Frågan om hur MHS H avser att bevara elektroniska handlingar gäller också andra delar av arkivbildningen. Attitydprojektet vid FMLOPE har dokumenterats som sav-filer i statistikprogrammet SPSS. Krigsarkivet känner inte till huruvida det finns möjligheter att konvertera handlingarna till ett format som uppfyller Riksarkivets krav. E-kurserna vid FMADLE upprättas i en mängd olika format och det är oklart i hur stor utsträckning dessa motsvarar formaten i RA-FS 2009:2.

⁸ Motsvaras av begreppet upptagning för automatiserad behandling i TF 2 kap. 3 §.

⁹ Föreskrifterna ersatte RA-FS 2003:1 och RA-FS 2003:2.

¹⁰ Riksarkivets definition på system för bevarande är ”system som används för att säkerställa bevarandet av elektroniska handlingar”.

¹¹ Riksarkivets definition på överföring på överföring till bevarande är ”överföring av elektroniska handlingar till system för bevarande, bevarandexemplar eller överlämnande till arkivmyndighet”.

En annan förutsättning för att elektroniska handlingar ska kunna framställas och bevaras på ett tillfredsställande sätt är att myndigheterna upprättar nödvändig dokumentation. Vilken dokumentation som ska finnas framgår av RA-FS 2009:2. För de försvarsmaktsgemensamma systemen ansvarar funktionen CIO (Chief information officer) vid HKV för att upprätta systemdokumentation. För MHS H:s del gäller kraven på dokumentation de system eller databaser för vilken man är produktägare. För elektroniska handlingar som ska gallras i sin helhet, dvs. som varken bevaras på ursprungligt medium eller som utskrifter, krävs endast en översiktlig dokumentation i enligt med 5 kap. 4 § 1 strecksatsen i RA-FS 2009:1.

Krigsarkivet efterlyser sammantaget en fördjupad redogörelse för hur MHS H 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 MHS H på egen hand kan, eller ens ska, lösa alla frågor kring hantering och bevarande av elektroniska handlingar. Krigsarkivets föreläggande riktar sig därför även här i högsta grad till Försvarsmakten.

Frågor om framställning, hantering och bevarande av elektroniska handlingar står för tillfället på Försvarsmaktens agenda, exempelvis aktualiserade av införandet av system PRIO och ett systemstöd för ärende- och dokumenthantering. Krigsarkivet uppmärksammas vid varje arkivinspektion på det stora behov som uppenbarligen finns av att hantera ärenden och de handlingar som uppkommer i samband med handläggningen av dessa i ett IT-system. Försvarsmakten har tidigare gjort försök att upphandla och införa ett gemensamt system men det har hittills aldrig genomförts fullt ut¹². MHS H är därför inte ensam om att ta fram ett eget ärende- och dokumenthanteringssystem, liknande lokala lösningar finns t.ex. vid HKV PROD INFRA och Generalläkaren. Försvarsmakten har under senare tid, i projektet VIDAR arbetat för att införskaffa ett system som ska kunna möta behoven. Man har då dels övervägt att upphandla ett helt nytt system och dels undersökt möjligheterna att använda PRIO för ändamålet. Enligt Krigsarkivet är det av stor vikt att VIDAR genomförs som planerat. Att skriva ut elektroniska handlingar och bevara dem i pappersform är en form av gallring då det innebär förlust av möjliga sammanställningar och sökmöjligheter. Att fortsätta på det sätt som nu görs med att bevara elektroniska handlingar genom utskrift är inte förenligt med gallringens syften såsom de uttrycks i förarbetena till arkivlagen¹³, Rikssarkivets policy, regeringens handlingsplan för e-förvaltning¹⁴ eller utvecklingen inom andra delar av statsförvaltningen.

Krigsarkivet vill här tydligt understryka betydelsen av att en gemensam lösning kring hur Försvarsmakten framställer, hanterar, vårdar och bevarar elektroniska handlingar kommer till stånd. Hanteringen av elektroniska handlingar har, som Krigsarkivet kunnat konstatera, inte varit tillfredsställande¹⁵.

7. Arkivredovisning

Inför inspektionen har Krigsarkivet tagit del av arkivbeskrivning, innehållsförteckning samt exempel på förteckning för en handlingsserie.

MHS H arkivbeskrivning utgör en utmärkt introduktion till arkivet. Det är särskilt bra att det finns ett flertal hänvisningar till andra myndigheters arkiv.

¹² Redan 1986 fanns i projekt STAF planer på att införa ett ”ADB-stöd i stabs- och expeditionstjänst”

¹³ Proposition 1989/90:72 om arkiv, s. 39-44

¹⁴ Regeringen, handlingsplan för e-förvaltningen. Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutvecklingen i offentlig förvaltning (2008).

¹⁵ Se bl.a. Dnr KrA 232-2008/572, Krigsarkivets rapport efter inspektion av arkivvården vid Försvarsmakten, Högkvarteret i Stockholm den 24-25 april 2008.

Arkivförteckningen är uppdaterad i viss utsträckning och omfattar även en del handlingar som inte volymlagts eller förts över till bevarandexemplar.

Enligt vad Krigsarkivet erfar förekommer emellertid vissa handlingstyper eller delar av serier av handlingstyper som inte ingår i arkivförteckningen. Krigsarkivet är medveten om att det kan finnas vissa praktiska problem förenade med att hålla arkivredovisningen uppdaterad. Trots det ska arkivredovisningen omfatta även de handlingar som ännu inte sammanförts till volymer eller överförts till bevarande. 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). Påståendet om den ökade komplexiteten i arkivbildningen gäller i högsta grad Försvarsmaktens organisationsenheter vars verksamheter spänner över ett brett spektrum där verksamheter som är s.k. faktiskt handlande utgör en betydande del.

Enligt 6 kap. 4 § Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter, RA-FS 1991:1 (ändrade 1997:4 och 2008:4), ska arkivet förtecknas i en enda för myndigheten gemensam arkivförteckning. Förteckningen får delas upp i flera delförteckningar om det underlättar upprättande och användning. Försvarsmaktens organisationsenheter har traditionellt förtecknat arkiven i flera olika delförteckningar så att varje avdelning inom en organisationsenhet redovisas separat. Med tanke på Försvarsmaktens frekventa omorganisationer menar Krigsarkivet att det dock är mer lämpligt att förteckna arkiven i en gemensam förteckning per organisationsenhet. Därför ser Krigsarkivet med tillfredsställelse på att MHS H arkiv på ett föredömligt sätt är förtecknat på just det sättet.

I 15 kap 11 § sekretesslagen (1980:100) fanns bestämmelser om att myndigheterna skulle upprätta en beskrivning över de register som förs med automatiserad behandling. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) har bestämmelserna gjorts teknikneutrala så att de numera gäller en beskrivning av myndighetens allmänna handlingar. För att kunna upprätthålla en god offentlighetsstruktur är det emellertid en förutsättning att myndigheterna har en god översikt vilka IT-system som man förfogar över. Särskilt viktig blir en sådan översikt när det gäller IT-system som innehåller allmänna handlingar. Handlingar i MHS H:s IT-system är idag inte förtecknade i arkivförteckningen vilket försvårar allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar ur systemen. Därför är det positivt att MHS H i alla fall har upprättat en förteckning över de IT-system som används, deras innehåll samt vem som är ansvarig för systemen vid organisationsenheten.

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 Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd, RA-FS 1994:6¹⁶, 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.

¹⁶ ändrade 1997:3

Krigsarkivet genomförde endast en kort okulär besiktning av garnisonens gemensamma arkivlokal vilken inte torde uppfylla skyddskraven i RA-FS 1997:3.¹⁷ Flera försök har gjorts för att ordna en fullgod arkivlokal vid Halmstad garnison men det har av olika anledningar aldrig kommit längre än till planeringsstadiet. Det kan därför konstateras att regelefterlevnaden på denna punkt har varit allt annat än tillfredsställande.

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

Krigsarkivet har uppmärksammat ytterligare brister i förvaringen av MHS H:s arkiv. Det ska dock understrykas att även de är iakttagelser i samband med besöken på enheterna, Krigsarkivet har inte gjort någon fördjupad inspektion av förvaring och skydd i form av t.ex. genomgång av ritningsunderlag, brandskyddsdokumentation etc.

På FMLOG:s expedition förvaras MHS H:s diarieförda skrivelser för föregående och innevarande år. Volymerna förvaras på öppna hyllor i en lokal som inte uppfyller skyddskraven t.ex. vad gäller brand, brandgas eller skadlig upphettning. Handlingar som omfattas av försvarssekretess förvaras i säkerhetsskåp.

Datum som ovan

Carl Billengren
Arkivarie

¹⁷ 1997, 1999 och 2003. Vid inspektionen 2003 konstaterades dock att i ”dagsläget och i avvaktan på kommande försvarsbeslut anser Krigsarkivet att lokalerna är acceptabla”.