

Datum
2011-06-21

Dnr RA 04-2011/2048
Ert Dnr Fö2011/613/MFU

Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2011:36- Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret

Sammanfattning

Riksarkivet har inga egentliga synpunkter på förslaget avseende det som traditionellt förstås med begreppet logistik, t.ex. materiel- och förmödenhetsförsörjning och verkstadstjänst. Riksarkivets synpunkter rör enbart den föreslagna verksamhetsöverföringen av arkivtjänsten från Försvarsmakten till Försvarets materielverk.

Riksarkivet kan inte tillstyrka verksamhetsöverföringen av arkivtjänsten så som den presenteras i förslaget.

Utredningens syn på arkivtjänsten som en del av en sammanhållen försvarslogistik är problematisk och missvisande. Riksarkivet menar därför att utredningens utgångspunkter i detta fall kan ifrågasättas.

Riksarkivet saknar också en redogörelse för hur beställarkompetensen för arkivtjänsten skulle tas tillvara när den huvudsakliga kompetensen på området överförs till utföraren. Överhuvudtaget har Riksarkivet uppfattat det som svårt att ta ställning till förslaget om överföring av arkivtjänsten då förutsättningar och konsekvenser inte har tagits upp i utredningen.

Vidare är den föreslagna tidsplanen alltför snäv. En så hastig verksamhetsöverföring riskerar att få en negativ inverkan på det arbete som Försvarsmakten nu har lagt ned på att förbättra vissa, stora, brister i arkivvården. Riksarkivet befärar också att Försvarsmaktens regelefterlevnad för nya bestämmelser om arkivredovisning kan komma att påverkas om överföringen sker enligt förslaget.

Bakgrund till Riksarkivets synpunkter

I arkivhänseende är Försvarmaktens organisationsenheter att betrakta som egna myndigheter trots att de ingår i myndigheten Försvarmakten. Riksarkivets tillsynsverksamhet genom avdelningen Krigsarkivet har därför i hög grad inriktats på organisationsenheterna.

Försvarmakten har sedan 1 januari 2002 tillämpat en beställar- och utförarmodell för arkiv- och expeditionstjänst.

Inför att FMLOG skulle inrättas såg Krigsarkivet en intäktsfinansierad och efterfrågestyrd beställar- och utförarmodell för just arkivtjänsten som mindre lämplig och uttryckte en oro för att organisationsenheterna skulle komma att bortprioritera arkivtjänsten på ett sätt som Försvarmakten inte avsett.

En viktig aspekt på inrättandet av FMLOG var att organisationsenheternas efterfrågan skulle styra hur stor produktionskapacitet FMLOG skulle ha.

Liksom för FMLOG:s övriga tjänsteområden reglerades arkivtjänstens innehåll och omfattning genom verksamhetsöverenskommelser. Genom att organisationsenheternas ansvar för sitt eget arkiv inte i tillräckligt hög grad återspeglades i överenskommelserna uppstod oklarheter kring ansvarsfrågan, samt i vilken omfattning organisationsenheterna skulle beställa arkivtjänst.

Detta har Krigsarkivet uppmärksammat vid flera tillfällen i sin tillsyn av Försvarmakten. Krigsarkivet har ofta mött uppfattningen från organisationsenheterna att de inte har något ansvar för sitt arkiv då arkivtjänsten ju i praktiken sköts av FMLOG.

Avsnitt 2.3.4 samt 14.1. Begreppen logistikverksamhet och försvarslogistik

Utredningen föreslår att materiel- och logistikförsörjningen slås samman till en verksamhet, benämnd försvarslogistik.

Riksarkivet menar att begreppen logistikverksamhet och försvarslogistik och deras innebörder är problematiska eftersom de omfattar verksamheter som styrs av vitt skilda författningar och myndighetsinterna regelverk.

Av utredningen framgår inte vad som innefattas i begreppet arkivtjänst. Riksarkivet tolkar det dock som att arkivtjänst närmast motsvaras av det som ingår i en myndighets arkivvård enligt arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446).

Riksarkivet vill framhålla att arkivtjänsten intar en särställning gentemot andra verksamheter som ryms inom utredningens användning av begreppet försvarslogistik.

För det första har arkivtjänsten en tydlig koppling till offentlighetsprincipen och rätten att ta del av allmän handling. Av förarbetena till arkivlagen (proposition 1989/90:72 om arkiv m.m.) framgår att som mål för arkivverksamheten ska gälla att denna bl.a. ska tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar samt rättskipningens och förvaltningens behov av information. Arkivtjänstens syfte är inte, vilket sägs gälla för logistikverksamheten, enkom att stödja strategiska, operativa och taktiska *militära* verksamheter utan har också som huvuduppgift att ge förutsättningar

för Försvarmakten att uppfylla offentlighetsprincipen. Riksarkivet menar att det därför inte är rättvisande att placera arkivtjänsten bland andra logistikverksamheter.

För det andra bör arkivtjänsten, genom att myndigheternas arkiv bildas av de allmänna handlingarna från verksamheten, ses som intimt förbunden med en myndighets kärnverksamhet. Arkiv hos Försvarmakten bildas såväl i samband med internationella insatser som i annan verksamhet ”på hemmaplan”.

Riksarkivet uppfattar det också som att utredningen i hög grad utgår från materielförsörjningen när det gäller en sammanhållen försvarslogistik. Bl.a. talas om att beställningar ska ske på en högre systemnivå jämfört med idag och att FMV ska utforma förslag till försörjningslösningar i ett livscykelperspektiv. Riksarkivet anser att varken systembegreppet eller livscykelperspektivet är tillämpligt på en myndighets arkivverksamhet. Behovet av arkivtjänst föreligger så länge som en myndighet bedriver verksamhet.

Riksarkivet menar sammanfattningsvis att utredningens utgångspunkt att arkivtjänsten är en del av försvarslogistiken alltså kan ifrågasättas och att förslaget om överföring av arkivtjänsten till FMV av detta skäl avstyrks.

Kapitel 16 Försvarslogistik – en ny struktur

Utredningen föreslår att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna renodlas, med Försvarmakten som beställare och FMV som utförare av s.k. bakre försvarslogistik.

Av 4 § arkivlagen framgår att varje myndighet ska svara för vården av sitt arkiv om inte en arkivmyndighet med stöd av 9 § i arkivlagen har övertagit detta ansvar.

Det är inte ovanligt att myndigheter på uppdragsbasis överlåter vissa delar av arkivvården på annan. Som en av landets största myndigheter har Försvarmakten en mycket omfattande och komplex arkivbildning och Riksarkivet menar därför att det inte är lämpligt att arkivtjänsten överförs i sin helhet till en annan myndighet. Riksarkivet saknar också i det sammanhanget en särskild redovisning av förutsättningarna för och konsekvenserna av överföringen.

Det ska understrykas att det alltid är myndigheten som har ett ansvar gentemot arkivmyndigheten för att arkivförfattningarna följs och som ska se till att överenskommelser och avtal med extern part utformas på ett sådant sätt att arkivvården utförs enligt regelverket. Det är därför förvisso bra att utredningen poängterar att en myndighet aldrig kan fransäga sig sitt ansvar inför regeringen.

En framgångsrik modell med beställare och utförare kräver också att det finns kompetens hos den som beställer. I Riksrevisionens granskning av FMLOG, *Reformen av Försvarets logistik- Blev det billigare och effektivare?* (RiR 2006:29) beskrevs ett förhållande där FMLOG har tvingats ta en mycket aktiv roll i bedömningen av förbandens behov av logistik och att många förband har upplevt att de ”är i händerna” på FMLOG. Krigsarkivet kan vittna om att

detta i allra högsta grad också varit fallet med arkivtjänsten. Genom att organisationsenheterna överförde sina resurser för arkivtjänst till FMLOG kom de att sakna nödvändig kompetens för att göra adekvata beställningar.

I utredningen om ny försvarslogistik berörs inte explicit behovet av beställarkompetens för arkivtjänst vid en verksamhetsöverföring. Utgångspunkten för Försvarsmaktens roll och ansvar som beställare sägs vara de operativa kraven vad gäller omvärldsanalys, genomförande av insatser och utveckling av insatsorganisationen. Riksarkivet anser att de utgångspunkterna inte är relevanta för arkivtjänsten. Det finns istället, som nämnts, helt andra hänsyn att ta, t.ex. offentlighetsprincipen.

Det nämns också i övergripande ordalag att det måste finnas en förstärkt och renodlad beställarfunktion hos Försvarsmakten. För vissa verksamheter finns i utredningen tydligt uttalat att de delar som är nödvändiga för Försvarsmaktens kravställer- och beställarkompetens ska kvarstanna i myndigheten. Kompetensen på arkivområdet finns idag framförallt i FMLOG Arkivavdelningen som ingår i Försvarsmaktens Servicekontor (FMSeK). Det förordade förslaget innebär att FMSeK överförs i sin helhet till FMV. I det fall den huvudsakliga kompetensen överförs försämrar detta förutsättningarna för att Försvarsmaktens arkivvård ska kunna uppfylla författningskraven. Av utredningen framgår att logistik- och materielledningen inom Högkvarteret renodlas och förstärks i form av en ny utvecklad strategisk ledningsfunktion för försvarslogistiken. Om denna ledningsfunktion även ska innehålla kompetens på arkivområdet framgår emellertid inte.

Riksarkivet anser att om en verksamhetsöverföring trots allt ska ske måste beställarkompetensen säkerställas även för arkivtjänsten. Riksarkivet efterlyser därför en tydlig redovisning om vilken beställarkompetens som i så fall ska finnas för arkivfrågor.

16.10.6 Tidsaspekter

Utredningens föreslår att verksamhetsöverföringarna kan ske i närtid under tiden t.o.m. 2012. Ur Riksarkivets synvinkel framstår de snäva tidsramarna som olyckliga. Verksamhetsöverföringarna sammanfaller med att Försvarsmakten håller på att genomföra en rad projekt som ska förbättra arkivvården inom myndigheten i stort. Som exempel kan nämnas att det nu sker upphandling och införande av ett myndighetsgemensamt dokument- och ärendehanteringssystem, VIDAR. Genomförandet av dessa projekt är nödvändiga för att Försvarsmakten ska kunna komma till rätta med flera av de brister i arkivvården som Krigsarkivet under en lång tid har påtalat. 2008 införde Riksarkivet nya bestämmelser för myndigheternas arkivredovisning. De innebär en av de största förändringarna för myndigheternas arkivverksamhet på länge. De nya reglerna ska börja tillämpas senast den 1 januari 2013 och redovisning av arkiv enligt tidigare bestämmelser ska vara avslutad senast den 1 januari 2014. Riksarkivet befarar att det kan inverka negativt på Försvarsmaktens möjligheter att uppfylla de nya bestämmelserna om utredningens förslag blir verklighet.

Björn Jordell

Karin Åström Iko