



Regeringen
Kulturdepartementet

Rapportering av regeringsuppdrag om den offentliga informationsförvaltningen

Uppdraget

Kulturdepartementet gav i regleringsbrevet för budgetåret 2022 Riksarkivet i uppdrag att översiktligt beskriva den offentliga informationsförvaltningen och analysera och redovisa följderna av bl.a. den högre graden av digitalisering. Dessutom att identifiera eventuella brister i det regelverk som styr den offentliga informationsförvaltningen i relation till de arkivpolitiska målen, liksom behovet av förändringar i Riksarkivets uppgifter.

Beslut i detta ärende har fattats av riksarkivarien Karin Åström Iko efter föredragning av arkivarie Stefan Kardell. I den slutliga handläggningen har också utredaren Anna-Kristina Andersson, verksjuristen Ulrika Sturesdotter Andersson, avdelningschefen Peter Sivervall och enhetschefen Annika Tergius deltagit.

Karin Åström Iko

Stefan Kardell



Arkiven och informationshanteringen – utmaningar i en ny kontext

Innehåll

Uppdraget.....	1
Sammanfattning	5
Förslag	5
1. Arkivens betydelse.....	6
2. Regleringen, Riksarkivets uppgifter och ett helhetsperspektiv	7
2.1 Regleringen av den offentliga informationsförvaltningen.....	7
2.1.1 TF, OSL och arkivlagstiftningen	7
2.1.2. Ytterligare reglering.....	8
2.1.3 Överlappande regelverk.....	9
2.2 Riksarkivets uppgifter i informationsförvaltningen.....	10
2.3 Helhetsperspektiv på informationsförvaltningen och samhällets informationsförsörjning	11
3. Arkivbildningen i en digitalt samverkande förvaltning.....	11
3.1 Digital information på gemensamma ytor och i gemensamma tjänster.	12
3.2 Den nuvarande regleringen avseende arkivbildningsansvaret.....	13
3.3 Sammanfattning och förslag	14
4. Ett säkerställt bevarande av elektroniska handlingar.....	15
4.1 Proaktivitet och färdigställande	15
4.2 E-arkiv, mellanlagring och system för långtidsbevarande.....	16
4.3 När lösningar saknas	17
4.4 En fortsatt metodutveckling, m.m.....	18
4.4.1 Ena – Sveriges digitala infrastruktur	19
4.4.2 Riksarkivets föreskrifter	19
4.4.3 Archiving by Design.....	19
4.5 Sammanfattning och förslag	20
5. Det långsiktiga bevarandet och tillgängliggörandet av de statliga arkiven	20
5.1 Incitamenten för att överlämna arkiv är för svaga.....	21
5.1.1 Hinder på grund av ökade kostnader	21
5.1.2 Problemet hybrid-arkiv	21



5.1.3 Egna arkivdepåer	22
5.2 Överlämnande kan ta tid, men kan underlättas	23
5.3 Arkiv som inte överlämnas är sämre tillgängliga för återsökning.....	23
5.4 Avsaknad av full kostnadstäckning för överlämnade arkiv	24
5.5 Avsaknad av arkivlokaler för undanförsel	25
5.6 Överlämnande av arkiv i övriga Norden.....	25
5.7 Slutsatser	26
5.7.1 Införande av överlämnandeplaner och en bortre gräns för överlämnande	26
5.7.2 Införande av en ny modell för finansieringen av Riksarkivets kostnader för överlämnade arkiv	26
5.7.3 Införande av en rapporteringsplikt för uppgifter om arkiv som inte överlämnats	27
5.8 Sammanfattning och förslag	27
6. En ökad digitisering av arkivmaterial för ökad tillgänglighet	28
6.1 Digitisering för tillgängliggörande av vid Riksarkivet förvarade arkiv	28
6.2 Digitisering för bevarande	29
6.4 Digitisering kräver resurser	30
6.5 Vem betalar för digitiseringen?	31
6.6 Finansieringen av Riksarkivets digitiseringsverksamhet.....	33
6.7 Förslag	33
7. NAD – ett nationellt nav för arkivinformatiön	33
7.1 NAD som nationellt nav för arkivinformatiön	34
7.2 Hinder för inrapportering av uppgifter till NAD	35
7.3 NAD som resurs för en säkerställd tillgång till digitiserat arkivmaterial	35
7.4 Förslag	36
8. De enskilda arkiven och den samhällsviktiga informationen	36
8.1 De enskilda arkiven	36
8.2 Regleringen av de enskilda arkiven i Danmark, Finland och Norge .	37
8.3 Förslag	38
9. Våra övriga förslag	38
9.1 En modernare terminologi	38
9.2 Bestämmelser om överlämnande till Riksarkivet i registerförfattningar	39



9.3 Förslag på förändringar i förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet	39
9.4 Förslag på förändringar i förordningen (2013:791) om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala arkivmyndigheter.....	40
10. De arkivpolitiska målen i en ny kontext	40
Bilaga. Definitioner	42

Sammanfattning

Att arkiv finns bevarade och tillgängliga är en förutsättning för ett rättssäkert och demokratiskt samhälle: de spelar roll för förvaltning, forskning, rättskipning och medborgarnas insyn.

Samhällets och förvaltningens digitalisering har medfört stora möjligheter och stora utmaningar. För att möta dessa menar Riksarkivet att det måste finnas en samlad syn och ett helhetsperspektiv på samhällets informationsförsörjning.

Vi riskerar informationsförluster, onödiga kostnader, hot mot insyn, forskning och rättskipning och att vårt kulturarv utarmas.

I denna redovisning belyser Riksarkivet de områden där det är särskilt angeläget med ny reglering eller förbättrade förutsättningar, i syfte att tydliggöra Riksarkivets roll, möjliggöra ett säkerställande av den digitala informationen och bättre uppfylla de arkivpolitiska målen.

Förslag

För att säkerställa bevarandet av den digitala informationen föreslås

- att Riksarkivet ges i uppdrag att lämna förslag på hur ett förvaltningsgemensamt e-arkiv kan tillhandahållas.

För att möjliggöra att samhällsviktig information värderas och bevaras från en samlad syn och gemensamma utgångspunkter föreslås

- att Riksarkivet bemyndigas att föreskriva för kommuner och regioner om bevarande och gallring.
- att Riksarkivet ges i uppdrag att identifiera vad som är samhällsviktig information och ges ett bemyndigande att föreskriva om vården av samhällsviktiga och kulturellt värdefulla enskilda arkiv.

För att de statliga arkiven regelbundet ska överlämnas och att Riksarkivet ska ha de nödvändiga resurserna för att ta emot dem föreslås

- att det införs en bestämmelse om att de statliga myndigheterna ska upprätta planer för när arkiven ska överlämnas till Riksarkivet och att Riksarkivet ges rätt att föreskriva om innehållet och uppdateringen av planerna, samt att det införs en sista tidpunkt (efter ett visst antal år) när statliga arkiv ska överlämnas.
- Att en ny modell införs för finansieringen av Riksarkivets kostnader för bevarande, vård och tillhandahållande av de överlämnade arkiven.

För att öka tillgängligheten till arkiven och etableringen av ett nationellt nav för arkivinformation föreslås

- att uppgiften att tillhandahålla ett nationellt system för tillgängliggörande av information införs i Rikssarkivets instruktion och att en bestämmelse om att myndigheterna ska rapportera in uppgifter om arkiven införs i arkivlagen, samt att anslag ges för vidareutvecklingen av den Nationella arkivdatabasen.
- att Rikssarkivet ges ökade anslag för digitiseringen av analogt arkivmaterial och att finansieringen av Rikssarkivets digitiseringsverksamhet i hög utsträckning finansieras genom ett ökat förvaltningsanslag.

1. Arkivens betydelse

Att arkiv finns bevarade och tillgängliga är en förutsättning för ett rättssäkert och demokratiskt samhälle: de spelar roll för förvaltning, forskning, rättskipning och medborgarnas insyn. Att ge tillgång till autentisk information som medborgarna kan lita på över tid är ett av arkivens viktiga samhällsuppdrag.

Gemensamt för alla arkiv, såväl offentliga som enskilda (privata), är att de bär vittnesmål om och dokumenterar vad som skett i den verksamhet där de skapats. De utgör tillsammans samhällets samlade information, och förvaltningen av den är en angelägenhet för alla politikområden.

Arkiven har stor betydelse för en utveckling i linje med de globala hållbarhetsmålen.

Samhällets och förvaltningens digitalisering har medfört stora möjligheter till ökad tillgänglighet, innovation och samhällsnytta. Information skapas och efterfrågas i en takt som få kunnat förutse, och vi delar och använder information på helt nya sätt. Med hjälp av AI kan ny kunskap alstras ur stora digitala informationsmängder. Analogt material som digitiseras och indexerar eller texttolkas kan tillgängliggöras och användas på nya sätt. Information som skapats i ett syfte kan senare komma att användas på andra sätt. Möjligheterna tycks närmast oändliga.

Vi ser idag information och data som en strategisk och värdefull resurs. Information kan användas som ”råvara” för företagande eller för bearbetning till ny kunskap, men också delas och utbytas, t.ex. inom förvaltningen för att skapa nya gemensamma lösningar och tjänster som underlättar för företag och privatpersoner.

För att det ska vara möjligt att använda informationen krävs att den är autentisk och tillförlitlig över tid. Hur ska vi säkerställa att information hanteras på rätt sätt och bevaras och är tillgänglig på lång sikt? Med allt större mängder information, många aktörer, skilda och otillräckliga regelverk, parallella infrastrukturer, stora behov av finansiering, ökande



säkerhetskrav, krig och klimathot – är det långsiktiga bevarandet den stora utmaningen i dagens informationsförvaltning.

Vi riskerar att information från samtiden inte finns kvar i framtiden.

För att hantera utmaningarna menar Riksarkivet att det måste finnas en samlad syn och ett helhetsperspektiv på samhällets informationsförsörjning. Reglering och strukturering av information ska inte spridas på flera aktörer beroende på informationens typ och funktion, dvs. om den är analog eller digital, offentlig eller privat, öppen eller skyddad, eller om den är historisk eller nyskapad.

I denna redovisning belyser Riksarkivet de områden där det är särskilt angeläget med en ny reglering eller förbättrade förutsättningar, i syfte att tydliggöra Riksarkivets roll, underlätta förvaltningens digitalisering, möjliggöra ett säkerställande av den digitala informationen och bättre uppfylla de arkivpolitiska målen.

2. Regleringen, Riksarkivets uppgifter och ett helhetsperspektiv

I avsnittet redovisas hur den offentliga informationsförvaltningen regleras och vilka uppgifter som Riksarkivet har på området. Vikten av ett helhetsperspektiv på arkiven och informationsförvaltningen redovisas också.

2.1 Regleringen av den offentliga informationsförvaltningen

Den offentliga informationsförvaltningen regleras i första hand genom tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen samt arkivlagstiftningen. Det finns även annan reglering som påverkar hur offentlig information får hanteras. Här redovisas regleringen i korthet.

2.1.1 TF, OSL och arkivlagstiftningen

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingar, som rätten att ta del av dem, att de ska registreras för att vara tillgängliga och på vilka grunder uppgifter i dem skyddas genom sekretess, finns i tryckfrihetsförordningen, TF (1949:105) och i offentlighets- och sekretesslagen, OSL (2009:400).

Bestämmelser om de offentliga arkiven och deras förvaltning finns i arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446).

Av arkivlagens portalparagraf, 3 §, framgår att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och vissa handlingar¹ som myndigheten beslutat ska tas om hand för arkivering.

Av samma § framgår att arkiven ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser 1. rätten att ta del av allmänna handlingar, 2. behovet av

¹ Sådana handlingar som avses i TF 2 kap. 12 §.



information för rättskipningen och förvaltningen, och 3. forskningens behov.

Genom 4 § arkivlagen tydliggörs också myndigheternas ansvar för vården av sina arkiv, och av 5 – 6 §§ vad som ingår i det ansvaret.

Av arkivlagen framgår dessutom att det ska finnas arkivmyndigheter, med ansvar för tillsynen av myndigheternas arkivvård (med vissa undantag) och med rätt att överta arkivmaterial från de myndigheter som står under deras tillsyn, efter överenskommelse eller ensidigt beslut av arkivmyndigheten.

Vid vilken tidpunkt arkiven ska överlämnas är dock inte reglerat, annat än i de fall då myndigheter upphör, om myndighetens verksamhet inte övertagits av en annan myndighet. Som huvudregel ska då, såväl i staten som i regioner och kommuner, arkiven överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader.

Det är Riksarkivet som är arkivmyndighet för de statliga myndigheterna. Inom regioner och kommuner är det region- respektive kommunstyrelsen som är arkivmyndighet, om fullmäktige inte utsett annan nämnd eller styrelse.

I den fortsatta framställningen kommer, dels Riksarkivets roll som expert- och arkivmyndighet i den statliga förvaltningen, dels uppgiften att ha en nationell överblick över arkivfrågorna och följa arkivverksamheten i landet inklusive den enskilda sektorn, att behandlas.

2.1.2. Ytterligare reglering

Till följd av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen har ny reglering som påverkar informationshanteringen tillkommit på flera områden.

I Sverige implementerades 2010 EU:s PSI-direktiv² genom lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. PSI-direktivet syftar till att göra information tillgänglig för att kunna återanvändas, av vem som helst, i vilket syfte som helst, inte minst för innovation. Lagen kan komma att ersättas av en ny under innevarande år³.

2016 beslutade EU om en ny dataskyddsförordning (GDPR)⁴. Förutom att styra hur personuppgifter får hanteras i förvaltningen, har det påverkat Riksarkivets möjligheter att tillgängliggöra information. Tidpunkten för när visst arkivmaterial kan publiceras på webben har behövt senareläggas.

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn 2019/1024

³ Prop. 2021/2022:225. Den offentliga sektorns tillgängliggörande av data, har överlämnats till riksdagen..

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)



2018 kom en ny säkerhetsskyddslag (2018:585) som gäller för de myndigheter som till någon del bedriver säkerhetsskyddad verksamhet. 2021 kom säkerhetsskyddsförordningen (2021:955), som innehåller bestämmelser om bl.a. informationssäkerhet och hanteringen av säkerhetsskyddade handlingar.

2.1.3 Överlappande regelverk

Den nya regleringen har medfört en ökad överlappning avseende bestämmelser som påverkar informationshanteringen och att fler aktörer bemyndigats med föreskriftsrätt eller getts ansvar för implementering och vägledning.

Inom t.ex. området för informationssäkerhet, där Riksarkivet föreskriver om informationssäkerhet med stöd av 11 § arkivförordningen⁵, har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) föreskriftsrätt med stöd av 21 § förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. MSB har använt den rätten när de meddelat föreskrifter⁶ om säkerhetskrav som ska uppfyllas avseende myndigheternas informationshanteringssystem för att verksamheten ska kunna utföras på ett tillfredsställande sätt.

MSB har också föreskriftsrätt, efter samråd med Socialstyrelsen, enligt förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

Genom bestämmelser i säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen har Säkerhetspolisen (SÄPO) och Försvarsmakten rätt att föreskriva om hanteringen av hemliga handlingar hos civila myndigheter respektive myndigheter under Försvarsdepartementet.

Ett annat område med överlappande regelverk och bemyndiganden är Myndighetens för digital förvaltning (DIGG) rätt att, med stöd av 15 § arkivförordningen, föreskriva om innehållet och utformningen av den förteckning som ska publiceras enligt 11 § andra stycket lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Den bestämmelsen överlappar Riksarkivets rätt att föreskriva om den arkivförteckning myndigheterna ska upprätta enligt 6 § arkivlagen.

Bestämmelserna i 4 kap. 2 § OSL, om att myndigheterna ska upprätta en beskrivning över myndighetens allmänna handlingar, överlappar också delvis 5–6 §§ arkivlagen.

Exemplen på överlappande regelverk och bemyndiganden kan göras längre. Riksarkivet har utförligt beskrivit frågan i sitt svar på Arkivutredningens

⁵ 6 kap. Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2009:1) och allmänna råd om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling)

⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2020:6) om informationssäkerhet för statliga myndigheter

frågor till arkivsektorn⁷. Där framgår att det är Riksarkivets uppfattning att arkivlagen bör vara den överordnade regleringen för strukturering av information och styra hur övriga regler är utformade, samt att det därför bör införas en modell med tvingande regler om samråd med Riksarkivet när andra myndigheter meddelar föreskrifter om informationshantering.

2.2 Riksarkivets uppgifter i informationsförvaltningen

Riksarkivet är den statliga arkivmyndigheten. Myndighetens uppgifter regleras i förordningen (2009:1593) med instruktionen för Riksarkivet (instruktionen).

Till Riksarkivets uppgifter hör att ha ett överinseende över den offentliga arkivverksamheten och att ha en överblick över arkivfrågorna i samhället, vilket även innefattar den enskilda.

Arkivmyndigheter finns på tre nivåer. Riksarkivet finns på den nationella nivån med ett övergripande ansvar för den offentliga arkivverksamheten, och därutöver finns de regionala och kommunala arkivmyndigheterna. Det innebär att det i dagsläget finns ca 300 arkivmyndigheter. Det är svårt att föra dialog med samtliga regioner och kommuner. Den förs därför med *Sveriges kommuner och regioner* (SKR), som är en medlemsförening.

Genom bemyndiganden i arkivförordningen har Riksarkivet föreskriftsrätt i flera frågor av betydelse för hanteringen av information och arkiv i den offentliga förvaltningen.

I några fall gäller föreskriftsrätten för hela den offentliga sektorn: vad som krävs av material och metoder med hänsyn till behovet av beständighet och när en handling i vissa fall ska anses vara arkiverad.

I andra fall avser Riksarkivets föreskriftsrätt bara den statliga sektorn, t.ex. hur arkiven ska redovisas och vilken information som får gallras. I de fallen har arkivmyndigheterna i kommunerna och regionerna föreskriftsrätt inom sina respektive områden.

Ansvaret för att värdera och rätten att besluta om vilken information som ska bevaras respektive gallras är uppdelat, och det finns därför en risk för att tillgången till information inte blir likvärdig. För att säkerställa en likvärdig tillgång till information bör Riksarkivet ha rätten att föreskriva om bevarande och gallring också för regioner och kommuner.

Riksarkivet har genom 9–9a §§ i instruktionen uppgiften att tillhandahålla tjänster för digitisering av kulturarvsmaterial och får tillhandahålla dem också till andra myndigheter och offentliga organ. Digitisering har en koppling till uppgiften att tillgängliggöra arkiven för forskning och annat nyttjande som regleras i 7–8 §§ i instruktionen.

⁷ Arkivutredningens frågor till arkivsektorn, 27 november 2018, dnr RA 04-2017/5870.



2.3 Helhetsperspektiv på informationsförvaltningen och samhällets informationsförsörjning

Det måste finnas en samlad syn och ett helhetsperspektiv på informationsförvaltningen och samhällets informationsförsörjning. Reglering och strukturering av information ska inte spridas på flera aktörer beroende på informationens typ och funktion, dvs. om den är analog eller digital, offentlig eller privat, öppen eller sekretesskyddad, eller om den är historisk eller nyskapad.

Inom offentlig sektor svarar Riksarkivet i hög utsträckning för regleringen av informationsförvaltningen vid de statliga myndigheterna, medan arkivmyndigheterna i kommuner och regioner gör det i sina respektive kommuner och regioner. En samlad reglering av hanteringen av den information som tillkommer i samhällsviktiga verksamheter som bedrivs av enskilda (privata) aktörer saknas däremot.

Att ansvaret för reglering, värdering och strukturering av information är uppdelat eller saknas medför stora risker för att;

- informationens tillförlitlighet och användbarhet minskar om information struktureras och dokumenteras på olika sätt,
- delning och utbyte av information försvåras,
- merkostnader och dubbelarbete,
- insyn och tillgång till information begränsas,
- möjligheterna till framtida forskning försämras,
- samhällsviktig information går förlorad, och
- kulturarvet utarmas.

Riksarkivet har utförligt beskrivit sin syn och helhetsperspektivet på informations-försörjningen i ett inspel⁸ till Arkivutredningen.

3. Arkivbildningen i en digitalt samverkande förvaltning

När den kom 1991 lade arkivlagen en stabil grund för den offentliga informationsförvaltningen. Sedan dess har utvecklingen inom informationsteknologin (IT) skapat nya förutsättningar för den offentliga förvaltningen – mest påfallande är förvaltningens digitalisering.

Så gott som all verksamhet bedrivs i dag med IT-stöd, och den information som skapas är i huvudsak digital. Det har medfört nya möjligheter att dela och utbyta informationen.

⁸ *Helhetssyn på informationsförsörjning – Riksarkivets perspektiv*, 27 september 2018, dnr RA 04-2017/5870.

3.1 Digital information på gemensamma ytor och i gemensamma tjänster.

Regeringen gav i december 2019 ett flertal myndigheter under ledning av Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) i uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte. Syftet med uppdraget är att möjliggöra att information kan utbytas på ett säkert och effektivt sätt mellan olika aktörer. Uppdraget förnyades⁹ i januari 2022.

Målet med uppdraget är att skapa förutsättningar för etablering av gemensamma lösningar som spar resurser, skapar bättre offentliga tjänster och möjliggör en effektivare förvaltning.

För förvaltningen kan effektiviseringen bestå av en minskad administration och en säkrare handläggning. För privatpersoner och företag kan det innebära förenklingar i kontakterna med myndigheter, genom att information som lämnas i en verksamhet (som ingår en sådan struktur) bara behöver lämnas en gång.

Många av de frågor som hanteras i arbetet med att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte, berör Riksarkivets uppdrag och verksamhet, t.ex. dataskydd, informationssäkerhet, värdering, bevarande och gallring av information. Riksarkivet deltar i arbetet inom områdena *metadatastruktur* och *kompetensområde arkiv*.

En av de gemensamma lösningar som är under etablering är grunddatadomänen *Fastighets- och geografisk information*, med Lantmäteriet som samordnings-ansvarig myndighet. Till domänen kan aktörer som förvaltar grunddata¹⁰, dvs. uppgifter inom offentlig förvaltning, som flera aktörer har behov av och som är viktiga i samhället, på området ansluta sin information.

Riksarkivet förvaltar arkiv som innehåller grunddata om fastigheter, som skulle kunna anslutas till domänen om handlingarna digitiseras.

Riksarkivet förvaltar även andra arkiv med handlingar som innehåller grunddata, t.ex. bouppteckningar och kyrkoarkivens folkbokföringsmaterial. (Se även avsnitt 6.1.)

Samtidigt med etableringen av en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte pågår det arbete i andra regeringsuppdrag som syftar till en effektivare informationsdelning, informationsinsamling och tillgängliggörande av information, t.ex. en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) i en digital miljö¹¹,

⁹ Regeringsbeslut 2022-01-13, dnr I2022/00102. Arbetet bedrivs idag under namnet *Ena – Sveriges digitala infrastruktur*.

¹⁰ Definitionen av (nationell) grunddata framgår av det ramverk som fastställts för nationell grunddata, Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), *Ramverk för nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen, version 1.0, 2021-01-29*.

¹¹ Regeringsbeslut 2021-02-25, Uppdrag om lösningar som främjar en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen i en digital miljö, (Fi2021/00948).

samt kartläggning av datamängder av nationellt intresse på hälsodataområdet¹².

Det pågår också arbete med genomförande av SDG-direktivet¹³, som ska göra det enklare för privatpersoner och företagare att få information och kunna utföra digitala tjänster med offentlig sektor inom EU. Den information som lämnas i verksamheter som är anslutna till SDG (Single digital Gateway) behöver bara lämnas en gång.

I sådana gemensamma lösningar som beskrivits ovan och i annan samverkan behöver frågor som ansvar, skydd och bevarande av den informationen som delas och utbys hanteras initialt. Det krävs *ett proaktivt förhållningssätt*.

I vissa fall försvåras informationsförvaltningen av att regleringen om arkivbildningen är otydlig. I den samverkan som sker inom förvaltningen används ofta digitala samarbetsytor som flera myndigheter har tillgång till för att kunna dela information och samarbeta på ett effektivt sätt. Ofta uppstår oklarheter i dessa fall kring vilken myndighet som har arkivbildningsansvaret för informationen på samarbetsytorna. Det kan leda till att ingen myndighet tar det ansvaret eller att flera myndigheter arkiverar samma slags information.

Det finns också exempel på statliga myndigheter med datavårdskap för kommunala och regionala myndigheters information.¹⁴ I en förlängning skulle de statliga myndigheterna kunna ansvara för bevarandet av den information som ska tillhandhållas inom ett visst område, medan kommunerna och regionerna ansvarar för den egna ärendanknutna informationen.¹⁵

I nuläget finns det en risk att samma information arkiveras hos flera olika myndigheter vilket medför onödiga kostnader för lagring och hanteringsåtgärder för bevarandet av informationen.

3.2 Den nuvarande regleringen avseende arkivbildningsansvaret

Enligt 3 § första stycket arkivlagen bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och av sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § TF och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering.

¹² Regeringsbeslut 2021-07-01, Uppdrag att kartlägga datamängder av nationellt intresse på hälsodataområdet, (S2021/05369 (delvis)).

¹³ Europaparlamentet och rådet förordning (EU) 2018/1724 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster.

¹⁴ Se till exempel 4 § förordningen (2009:246) med instruktion för Lantmäteriet.

¹⁵ Boverket, Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer, Rapport 2021:25 (3.4.1 970/2021).

Bestämmelsen i 3 § första stycket innehåller även en avgränsning av arkivbildningsansvaret. Där framgår att upptagningar för automatisk databehandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de utgör allmänna handlingar hos samtliga, endast ska bilda arkiv hos en av myndigheterna, i första hand den som svarar för huvuddelen av upptagningen.

Syftet med regleringen är att myndigheternas arkiv inte ska innehålla något annat än det som utgör allmänna handlingar. Avgränsningen för upptagningar som utgör allmänna handlingar hos flera myndigheter motiveras med att det är onödigt att upptagningen arkiveras på flera ställen.¹⁶ Vad som avses med uttrycket ”huvuddelen av upptagningen” är dock oklart.

Riksarkivet har genom 4 § arkivförordningen möjlighet att i vissa fall meddela föreskrifter om arkivbildningsansvaret. Enligt 4 § får Riksarkivet meddela föreskrifter om hos vilken myndighet en upptagning för automatisk databehandling som är tillgänglig för flera myndigheter ska bilda arkiv, om en eller flera statliga myndigheter svarar för ungefär lika stora delar av upptagningen.

Riksarkivet har aldrig meddelat några sådana föreskrifter och föreslog i ett inspel samt i sitt remissyttrande på Arkivutredningens betänkande att bestämmelsen utgår. I denna fråga har Riksarkivet dock ändrat uppfattning. Beroende av hur en ny skrivning i 3 § första stycket arkivlagen utformas så kan Riksarkivet se att det även fortsatt kan komma att finnas ett behov av en föreskriftsrätt. Om det uppstår gränsdragningsproblem är Riksarkivet den myndighet som är bäst skickad att bedöma hos vilken myndighet en upptagning för automatisk databehandling som är tillgängliga för flera myndigheter bör bilda arkiv.

3.3 Sammanfattning och förslag

Med anledning av ökad informationsdelning och informationsinsamling inom den offentliga förvaltningen behöver bestämmelserna om ansvaret för arkivbildning anpassas och Riksarkivet ges ett utökat bemyndigande, att kunna meddela föreskrifter för kommuner och regioner. Om Riksarkivet ges den rätten ökar möjligheterna att informationen bevaras i rätt kontext och på rätt sätt, samtidigt som dubbelarkivering kan undvikas. Utan en sådan reglering finns det risk för att informationen gallras hos kommuner och regioner.

En enhetlig värdering bör ligga till grund för informationens hantering och bevarande.

¹⁶ Prop 1989/90:72 Arkiv m.m..

Riksarkivet föreslår

- att bestämmelserna om arkivbildning i 3 § första stycket arkivlagen anpassas till den utveckling som informationsförvaltningen genomgår. Arkivbildningsansvaret ska utgå från myndighetens verksamhet eller uppdrag, dvs. den myndighet som ansvarar för verksamheten eller uppdraget ska också ha arkivbildningsansvaret för sådana handlingar som är allmänna hos flera myndigheter inom den verksamheten eller uppdraget. Avgränsningen ska inte utgå från uttrycket ”huvuddelen av upptagningen”.
- att Riksarkivet ges ett bemyndigande att föreskriva för kommuner och regioner om bevarande och gallring i syfte att öka möjligheterna för att information som delas och utbyts bevaras i rätt kontext, för att undvika att dubbelarkivering av informationen och för att säkra ett bevarande av samhällsviktig information.

4. Ett säkerställt bevarande av elektroniska handlingar

Det långsiktiga bevarandet av elektroniska handlingar och tillgängligheten till dem är inte säkerställt. Den grundlagsskyddade rättigheten att ta del av allmänna handlingar riskerar därför att gå förlorad. Förutsättningarna behöver förbättras, särskilt för den information som hanteras vid myndigheter som saknar resurser, dvs. kompetens och/eller anslagsmedel, för att lösa frågan på egen hand.

4.1 Proaktivitet och färdigställande

Bevarandet av elektroniska handlingar kräver *ett proaktivt förhållningssätt* och en planerad förvaltning. Riksarkivets föreskrifter om elektroniska handlingar¹⁷ utgår från ett proaktivt förhållningssätt och omfattar bestämmelser om vad som behöver beaktas och vilka åtgärder som behöver vidtas redan *innan* IT-system tas i bruk och *innan* informationen skapas. Det kan avse val av filformat, säkerhetsfrågor, behörigheten till och möjligheterna att gallra informationen.

I föreskrifterna ingår också bestämmelser om hur de elektroniska handlingarna ska förvaltas och vilken dokumentation som ska upprättas för att möjliggöra ett långsiktigt bevarande av dem och att de fortsatt kan förvaltas, migreras och konverteras med bibehållen autenticitet. De elektroniska handlingarna behöver också *färdigställas för långtidsbevarande*, dvs. göras systemoberoende och vara strukturerade,

¹⁷ Riksarkivet föreskrifter (RA-FS 2009:1) och allmänna råd för elektroniska handlingar (upptagningar för automatisk behandling) och Riksarkivet föreskrifter (RA-FS 2009:2) och allmänna råd om tekniska krav för elektroniska handlingar (upptagningar för automatisk behandling). Dessa föreskrifter är för närvarande under revidering och kommer att ersättas av nya. En av dessa kommer att vara tillämplig för samtliga myndigheter, också de regionala och kommunala myndigheterna.



försedda med metadata och paketeras, så att de kan överföras till, lämnas ut och tillhandahållas från ett system för långtidsbevarande. Åtgärder som ofta är resurskrävande och för vilka kostnaderna är underskattade.

4.2 E-arkiv, mellanlagring och system för långtidsbevarande

När analoga handlingar arkiveras sker det normalt i flera steg. I exempelvis ett ärende är handlingarna, som förvaras i en akt, inte arkiverade så länge man handlägger ärendet. När ärendet avslutas arkiveras handlingarna (akten) i ett närarkiv, vilket gör att handlingarna fortsatt är enkelt tillgängliga för den verksamhet där ärendet handlagts. När handlingarna förlorat sin aktualitet i verksamheten förs akten över till ett centralarkiv eller motsvarande, där de slutarkiveras och läggs i arkivboxar.

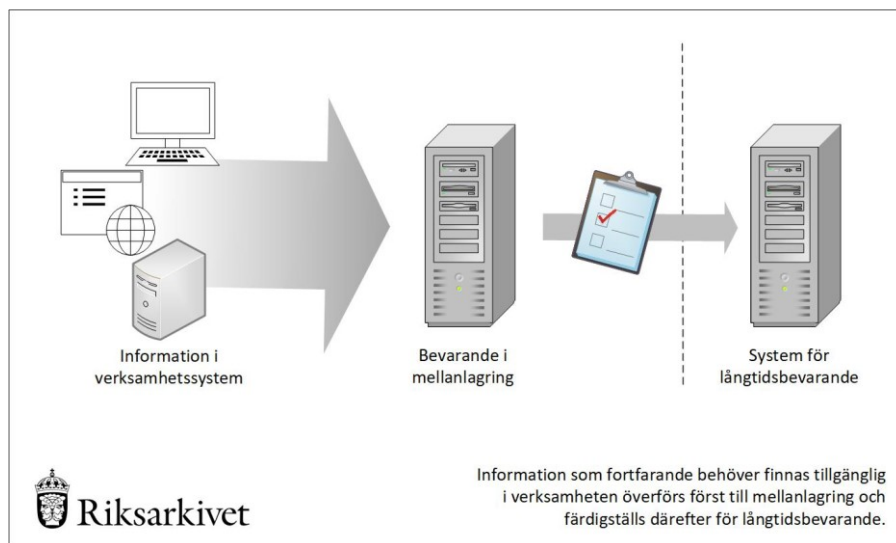
Elektroniska handlingar arkiveras, precis som analoga handlingar, ofta i flera steg. När man arbetet färdigt med handlingarna kan de avställas från de system där de varit lagrade till en mellanarkivering med fortsatt god tillgång till handlingarna. När de förlorat sin aktualitet i verksamheten överförs de elektroniska handlingarna från mellanarkivet till slutarkivering i ett system för långtidsbevarande.

För arkiveringen av elektroniska handlingar används vad som ofta benämns *e-arkiv*, dvs. särskilda system avsedda för lagring och bevarande av elektroniska handlingar.

Flera av de större statliga myndigheterna har egna e-arkiv i drift, t.ex. Skatteverket, medan det vid andra är under införande, t.ex. Domstolsverket.

I allmänhet är avsikten att de elektroniska handlingar som överförs till e-arkiven ska bevaras. Det är dock inte givet att de elektroniska handlingar som överförs till e-arkiv är *färdigställda för långtidsbevarande*.

Om de elektroniska handlingar som överförs till e-arkiv inte är färdigställda kallar Riksarkivet en sådan arkivering för *mellanlagring*, i väntan på att handlingarna överförs till ett *system för långtidsbevarande*. Riksarkivet använder inte begreppet e-arkiv i den egna verksamheten, eftersom det ibland kan vara otydligt vad som avses.



Bevarande i flera steg

Regioner och kommuner har i flera fall löst bevarandet genom samverkan, t.ex. i *R7e-arkiv*¹⁸, en gemensam lösning som ursprungligen var ett projekt med sju deltagande regioner, men som i dag har 13 medverkande.

Inom den kommunala sektorn finns motsvarande samverkan, organiserade i olika kommunalförbund, bl.a. mellan kommunerna i Dalarnas län, och mellan 36 kommuner i södra Sverige. Flera av de övriga regionerna, liksom de större kommunerna, har däremot egna e-arkiv-lösningar.

4.3 När lösningar saknas

Vissa statliga myndigheter saknar tillgång till e-arkiv-lösningar. Många gånger för att de saknar såväl kompetensen som anslagsmedel för att kunna ta egna system i bruk. Vid dessa förvaras de elektroniska handlingarna i stället lagrade i system i drift, om de används i verksamheten, eller avställda på särskilda ytor på servrar eller på fasta databärare, t.ex. optiska skivor och USB-minnen.

Mycket sällan har de elektroniska handlingarna hos dessa myndigheter färdigställts för långtidsbevarande, och riskerna för att informationen går förlorad är stor. Det har bl.a. att göra med att IT-system kan ha en kort livstid.

Ett sådant exempel går att utläsa av en kammarrättsdom¹⁹ i ett ärende som avsåg ett överklagande av Arbetsmiljöverkets avslag på en begäran att lämna ut uppgifter ur ett register över skyddsombud, alternativt en handling innehållande uppgifter ur registret, som myndigheten hade fört t.o.m. utgången av år 2007.

¹⁸ <https://regionuppsala.se/r7e-arkiv/>

¹⁹ Kammarrätten i Stockholms dom den 18 juni 2019 i mål nr 3463-19.

Skälet för Arbetsmiljöverkets avslag var att myndigheten inte längre hade tillgång till en programvara, dvs. sådant tekniskt hjälpmedel som avses i TF, som kunde överföra uppgifterna i registret i läsbar form. Myndigheten ansåg därför att registret inte längre uppfyllde kriterierna för vad som är en allmän handling och att det därför heller inte förelåg någon skyldighet att lämna ut uppgifter ur det. Kammarrätten gav Arbetsmiljöverket rätt i myndighetens tolkning av vad som är en allmän handling. Tilläggas bör att något gallringsbeslut inte fanns för handlingarna.

Fallet är ett exempel inte bara på att information kan gå förlorad, utan också att den grundlagsreglering och övriga regler som avser tillgången till och hanteringen av allmänna handlingar och arkiv kan upphöra gälla för elektroniska handlingar, om de inte omhändertas och färdigställs för långtidsbevarande.

Vid Riksarkivets tillsyn av arkivvården uppger många att de saknar resurser för långtidsbevarandet av sina elektroniska handlingar, liksom att de avvaktar en gemensam lösning för staten. Statens servicecenter (SSC) har haft i uppdrag att tillhandahålla en sådan tjänst. SSC genomförde, i samverkan med Riksarkivet, ett arbete avseende kravställning av ett system och en tjänst för mellanlagring av elektroniska handlingar. Man påbörjade också en upphandling av ett IT-system, men den slutfördes inte. SSC uppgav i sin slutredovisning²⁰ av uppdraget att arbetet avbröts av framför allt kostnadsmässiga skäl.

I ett fortsatt arbete med frågan²¹ bejakar SSC en gemensam tjänst för e-arkiv och konstaterar att inrättandet av en sådan är av betydelse för en effektiv arkiv- och informationshantering i staten och för att långsiktigt säkra tillgången till arkivinformation. SSC framhåller att en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv troligen skulle vara en mer kostnadseffektiv lösning för statsförvaltningen, jämfört med om myndigheterna bekostar egna e-arkiv samt att den skulle underlätta ett senare överlämnande av informationen till Riksarkivet för långtidsbevarande.

SSC konstaterar också att det bör övervägas någon form av reglering under etableringsfasen av en sådan tjänst, för att eliminera risken att en enskild myndighet ensam står för den finansiella risken i samband med etableringen av den.

4.4 En fortsatt metodutveckling, m.m.

Det pågår arbeten, som bygger på en proaktiv förvaltning, som över tid kommer att underlätta bevarandet av handlingarna. Det kommer dock att ta tid innan alla förändringar som redovisats nedan slår igenom fullt ut.

²⁰ Statens servicecenter, *En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv*, dnr 2019-00016-1.1.

²¹ Ett arbete som redovisats i en promemoria, *Sammanfattning av Statens servicecenters arbete med e-arkiv*, dnr 2019-00742-1.7-2

4.4.1 *Ena* – Sveriges digitala infrastruktur

Ena är den myndighetssamverkan för att hantera information inom och mellan offentlig och privat (enskild) sektor samt med medborgarna som refererats till i avsnitt 3.1.

Det fleråriga regeringsuppdraget med att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte är ett exempel på myndighetssamverkan där flera kompetenser – till exempel inom juridik, säkerhet och arkiv – tillvaratas och där strategisk samverkan sker på ledningsnivå inom myndigheterna.

Infrastrukturen kommer, med de tjänster som erbjuds, att angå både offentlig och privat sektor – alltifrån myndigheter och företag till den enskilde medborgaren.

Den information som ska utbytas inom de olika tjänsterna berör i högsta grad arkivområdet. Det handlar exempelvis om ansvaret för informationen (arkivbildaransvaret), strukturering av information samt bevarandet över tid.

Regeringsuppdraget *Ena* (se avsnitt 3.1) är en viktig förutsättning för att lyckas med det långsiktiga bevarandet. När *Ena* övergår i förvaltning kommer ansvariga myndigheter behöva stöd för att fortsatt bedriva den verksamheten, t.ex. genom att uppgiften då regleras i instruktionen.

4.4.2 Riksarkivets föreskrifter

Revideringen av Riksarkivets föreskrifter om elektroniska handlingar kommer att underlätta bevarandet av den digitala informationen. En av de föreskrifter som uppdateras avser vilka egenskaper som de elektroniska handlingarna ska ges redan när de skapas, för att de ska kunna bevaras och förvaltas över tid. Föreskriften kommer, med hänvisning till § 2 arkivförordningen, att vara giltig för hela den offentliga förvaltningen.

4.4.3 *Archiving by Design*

Ett annat pågående arbete sker inom det europeiska projektet *Archiving by Design*²² där Riksarkivet deltar tillsammans med flera nationalarkiv. Projektet syftar till att ta fram en modell för att bygga in funktionalitet i nya IT-system som gör att informationens långtidsbevarande säkerställs redan i systemet. Arbetet har *hållbarhet* och *tillgänglighet* som ledord och informationen betraktas ur ett livscykelperspektiv. Detta är samma proaktiva förhållningssätt, som varit utgångspunkten vid Riksarkivets framtagande av föreskrifter om elektroniska handlingar. Förhållningssättet underlättar och minimerar resurserna för ett säkerställt bevarande av handlingarna. Arbetet

²² <https://www.nationaalarchief.nl/en/archive/knowledge-base/archiving-by-design>

inom Archiving by Design kopplar också väl till det som sker inom *Ena – Sveriges digitala infrastruktur*.

4.5 Sammanfattning och förslag

En förvaltningsgemensam lösning för mellanlagring av elektroniska handlingar skulle innebära:

- att den digitala informationens bevarande säkerställs,
- att överföringen av elektroniska handlingar till Riksarkivets system för långtidsbevarande underlättas,
- att statens kostnader för bevarandet av den digitala arkivinformatonen kan hållas nere, samt
- en effektiv arkiv- och informationsförvaltning.

Riksarkivet föreslår

- att Riksarkivet ges i uppdrag att lämna förslag på hur ett förvaltningsgemensamt e-arkiv, dvs. en tjänst för mellanlagring av elektroniska handlingar, kan tillhandahållas.

5. Det långsiktiga bevarandet och tillgängliggörandet av de statliga arkiven

De statliga myndigheterna har enligt arkivlagen det fulla ansvaret för vården, bevarandet och tillhandahållandet av sina arkiv. Det gäller också arkiven efter de myndigheter vars verksamhet de övertagit och därför förvarar.

En bakomliggande tanke till den nuvarande regleringen är att arkiven ska förvaras där de används i förvaltningen.

Arkiven får dock överlämnas till arkivmyndigheten efter överenskommelse och ska, om ingen annan myndighet övertar ansvaret för verksamheten, överlämnas dit senast tre månader efter myndigheten avvecklats. Genom överlämnandet övergår ansvaret för arkiven i enlighet med 9 § arkivlagen till arkivmyndigheten. Vid överlämnande av arkiv ska enligt 17 § arkivförordningen en överenskommelse om ersättning för Riksarkivets kostnader för arkivens bevarande, vård och tillhandahållande slutas mellan den överlämnande myndighet och Riksarkivet.

Regleringen gör att de statliga arkiven är tänkta att, förr eller senare, överlämnas till Riksarkivet. En tydlig tendens i dagsläget är dock att många statliga myndigheter väljer att fortsatt förvara också de arkiv som de inte längre behöver i den egna verksamheten. Några myndigheter har inte överlämnat några arkiv till Riksarkivet över huvud taget. Exempel på sådana myndigheter är universitet och högskolor, exempelvis förvarar Uppsala universitet arkiv med början från 1600-talet.

Antalet arkiv som överlämnas till Riksarkivet har blivit färre under 2000-talet. Någon tillförlitlig statistik över antal arkiv och omfånget på de analoga och elektroniska handlingarna som överlämnats finns dock inte i dagsläget. Tendensen över tid är dock tydlig och Riksarkivet kan återkomma med siffror avseende antal arkiv och omfånget av de handlingar som överlämnats.

Anledningarna till att antalet överlämnade arkiv minskat är flera. En är den omvandling av statsförvaltning som genomfördes under 90- och 00-talen som innebar att många avvecklade myndigheters arkiv överlämnades, vilket succesivt avtagit under de senaste 10-15 åren. En annan anledning är att incitamenten att överlämna arkiv kan saknas. Många statliga arkiv överlämnas därför först när myndigheternas egna arkivlokaler är fulla eller i samband med att myndigheter flyttar och inte längre har tillgång till lokaler som rymmer arkiven.

5.1 Incitamenten för att överlämna arkiv är för svaga

Att incitamenten för att överlämna arkiv saknas är ofta kopplat till kostnader.

5.1.1 Hinder på grund av ökade kostnader

Myndigheterna uppfattar ofta Riksarkivets avgifter som höga. Det gäller särskilt i de fall de kostnader de sedan tidigare har för arkivlokaler, etc. ofta kvarstår, även efter det att arkiv överlämnats. Myndigheternas kostnader kan i sådana fall bli dubbla.

Detsamma kan komma att gälla de myndigheter som driftsatt egna e-arkiv för bevarande av sina elektroniska handlingar, inte minst med anledning av arkiven i allt högre utsträckning blir digitala. Kostnaderna för drift och förvaltning av e-arkiven torde inte minska i samma utsträckning som de ökade kostnaderna ett överlämnande medför.

Den nuvarande finansieringsmodellen gör i dessa fall att incitamenten för att överlämna arkiven är för svaga.

5.1.2 Problemet hybrid-arkiv

Ett annat scenario som kan medföra att arkiven inte överlämnas hänger samman med arkiv som innehåller såväl analoga som elektroniska handlingar. Arkiv som Riksarkivet brukar benämna hybrid-arkiv.

Det är Riksarkivets policy att arkiven ska överlämnas i sin helhet eller till och med en viss tidpunkt. Riksarkivet tar därför inte emot enbart de analoga eller de elektroniska handlingarna som ingår i en arkivbildning. Det beror bl.a. på att de analoga handlingarna i allmänhet är dåligt sökbara om

exempelvis myndigheternas IT-baserade diarieföringssystem inte överlämnas samtidigt.

När myndigheter vill överlämna arkiv som innehåller såväl analoga som elektroniska handlingar konstaterar Riksarkivet ofta att myndigheterna inte färdigställt de elektroniska handlingarna för långtidsbevarande. (En problematik som har tagits upp i avsnitt 4.) De åtgärder som behöver vidtas i sådana fall är resurskrävande, vilket ofta leder till att myndigheterna väljer att inte överlämna arkiven.

Ibland vill myndigheterna överlämna arkiv med anledning av att deras egna arkivlokaler är fulla. I sådana fall kan det vara billigare för myndigheten att anlita en privat aktör för förvaringen av de analoga handlingarna, än att färdigställa de elektroniska handlingarna för långtidsbevarande, så att arkivet kan överlämnas.

Riksarkivet anser att det är olämpligt att myndigheter använder sig av privata aktörer för förvaringen av handlingar, eftersom det riskerar att försämra såväl tillgången till handlingarna som möjligheterna att kontrollera hanteringen av dem. Principen att statliga arkiv ska förvaras av staten bör följas.

Ett annat exempel på handlingar som inte färdigställts för långtidsbevarande, är den stora mängd analoga och digitala videoupptagningar hos Polisen som kan innehålla t.ex. upptagningar av förhör eller vallningar på brottsplatser. Videoupptagningarna kan ingå upphörda lokala och regionala polismyndigheters arkiv som Polisen önskat överlämna. Sådana handlingar måste konverteras till format som möjliggör ett långtidsbevarande och Riksarkivet har medgivit att arkiven med upptagningarna överlämnas under förutsättning att Polisen bekostar Riksarkivets konvertering av dem. Polisen har ansett att kostnaderna varit för höga och därför valt att inte överlämna arkiven. (Se även avsnitt 6.2.)

5.1.3 Egna arkivdepåer

Myndigheter som byggt upp egna arkivdepåer överlämnar inte arkiv till Riksarkivet. Exempel på sådana myndigheter är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket. Skälen för att man skapat egna arkivdepåer kan variera. I vissa fall kan det bero på att det är kostnadseffektivt att inte behöva ha närarkiv för analoga handlingar utan i stället lämna dem direkt till en arkivdepå, i andra fall att det är billigare för myndigheten att förvara arkiven själva än att överlämna dem till Riksarkivet. Myndigheterna kan också ha prioriterat en snabb intern service, vilket kan vara lättare att upprätthålla om materialet fortsatt förvaras vid myndigheten.

I dessa kan även arkiv efter sedan lång tid upphörda myndigheter vara förvarade, vars verksamhet myndigheten övertagit. Sådana arkiv har myndigheterna sällan har behov av i verksamheten.

5.2 Överlämnande kan ta tid, men kan underlättas

När myndigheterna tar initiativ till att överlämna arkiv till Riksarkivet kan det, om Riksarkivets föreskrifter inte efterlevts, krävas omfattande åtgärder innan överlämnandet kan ske.

Som framgått i avsnitt 5.2.2 kan elektroniska handlingar behöva färdigställas för långtidsbevarande innan de kan överlämnas. Åtgärder kan också behöva vidtas avseende analoga handlingar, t.ex. kan konserveringsåtgärder behöva vidtas när handlingar är skadade. Dessutom kan arkivredovisningar behöva färdigställas, så att det går att överblicka handlingsbeståndet, söka handlingar, förstå att sambanden mellan verksamheten och handlingarna, etc.

Att åtgärder behöver vidtas beror på att myndigheterna inte efterlevt Riksarkivets föreskrifter, vilket Riksarkivet kontrollerar och förelägger om i sin tillsynsverksamhet, men förelägganden leder inte alltid till rättelse. I alla detaljer kan myndigheternas arkivvård heller inte kontrolleras vid de inspektioner Riksarkivet gör.

Ärenden där åtgärder behöver vidtas innan arkiven kan överlämnas kan pågå under flera års tid och ta stora resurser i anspråk vid Riksarkivet, bl.a. för rådgivning och kontroller av arkiven på plats där de förvaras.

För att underlätta överlämnande av arkiv och undvika att ärenden drar ut på tiden har Riksarkivet tagit fram checklistor som myndigheterna kan använda för egenkontroll om arkiven är färdiga för överlämnande. Det gör myndigheternas arbete inför ett överlämnande av arkiv enklare och minskar de resurser Riksarkivet behöver lägga på handläggningen av ärendena.

5.3 Arkiv som inte överlämnas är sämre tillgängliga för återsökning

En konsekvens av att arkiv inte överlämnas är att informationen om dem inte tillgängliggörs i Nationella arkivdatabasen, eftersom myndigheterna inte på eget initiativ rapporterar in dem.

Att informationen om arkiven inte är enkelt tillgänglig och sökbar begränsar möjligheterna att ta del av allmänna handlingar och användningen av arkiven som källa till information och kunskap om samhället och dess utveckling. Det kan exempelvis vara svårt att ta reda på var en polisutredning av en trafikolycka med personskador i Tierps kommun på 1980-talet förvaras. Sådana handlingar kan vara av betydelse i ett försäkringsärende idag.

Vissa myndigheter publicerar information på sina webbplatser om vilka arkiv de förvarar på sina webbplatser. Dessa utgör undantag.

5.4 Avsaknad av full kostnadstäckning för överlämnade arkiv

När Riksarkivet och myndigheterna sluter överenskommelser om överlämnande av arkiv bygger avgiftens storlek delvis på de överlämnande myndigheternas uppskattning av hur ofta uppgifter och handlingar i arkiven behöver tillhandahållas. Hur ofta informationen efterfrågas kan variera och, av anledningar som inte gick att förutse vid överlämnandet, kan komma att öka över tid.

Exempel på arkiv som fått ett ökat användande och tillhandahållande är de domstolsarkiv som innehåller så kallade inskrivningshandlingar, dvs. handlingar med uppgifter om inskrivningar avseende fastigheter och som har överlämnats till Riksarkivet. Dessa arkiv fick en kraftigt ökad efterfrågan genom de bestämmelser i den så kallade förnyelselagen²³, som innebar att vissa servitut och andra rättigheter skulle upphöra om de inte förnyades.

Ett annat exempel på vad som kan påverka Riksarkivets kostnader för tillhandahållandet är ett förändrat säkerhetspolitiskt läge, som i dagsläget. Det gäller t.ex. de arkiv som tidigare överlämnats av myndigheter inom försvaret (idag Försvarmakten), SÄPO och utrikesförvaltningen, men även arkiv från andra myndigheter som kan innehålla bland annat ritningar över känslig infrastruktur, t.ex. vattendomstolar, Trafikverket, SJ och Televerket.

Att Riksarkivet inte har full kostnadstäckning för tillhandahållandet av dessa arkiv beror i första hand på att utlämnandet av handlingar ur arkiven i högre utsträckning än tidigare föranleder sekretessprövningar. Sekretessprövningar kan vara omfattande och medför emellanåt att den överlämnande myndigheten behöver kontaktas för samråd.

Även det faktum att arkiv som överlämnas till Riksarkivet blir mer tillgängliga, genom att informationen om dem blir sökbar i NAD, kan föranleda att efterfrågan på arkivhandlingarna ökar.

För att uppnå full kostnadstäckning i de fall tillhandahållandet medför kostnader som saknar täckning i de avgifter Riksarkivet årligen fakturerar, krävs att de överenskommelser som slutits kan omförhandlas. Det skulle inte bara ta Riksarkivets resurser i anspråk, utan i många fall också vara svårt att få en acceptans för hos de överlämnande myndigheterna. Det är oftast bara i de fall de överlämnande myndigheterna har inkommit med nya framställningar om att få överlämna arkiv, som Riksarkivet funnit det meningsfullt att försöka omförhandla tidigare ingångna överenskommelser.

Inte heller för arkiven efter upphörda statliga myndigheter vars verksamhet inte övertas av någon annan myndighet, uppnår Riksarkivet full täckning för sina kostnader över tid. Det beror på att Riksarkivet endast kan fakturera dessa myndigheter i samband med att arkiven överlämnas. Förutom engångskostnader faktureras dessa myndigheter en avgift som motsvarar Riksarkivets kostnader för arkivens bevarande, vård och tillhandahållande

²³ Lagen (2013:488) om förnyelse av vissa inskrivningar i fastighetsregistret



under 20 år. Högre avgifter än så har Riksarkivet bedömt det är svårt att få acceptans för.

Värt att notera är också att avsikten vid den nuvarande finansieringsmodellens införande (1993) var att Riksarkivets kostnader skulle täckas genom så kallad anslagsöverföring. Så var initialt också fallet, men det kom senare att avvecklas. Därför fakturerar Riksarkivet i dag myndigheterna de avgifter som ska täcka Riksarkivets kostnader, vilket i nuläget innebär att omkring 600 överenskommelser årligen behöver hanteras och räknas upp innan så kan ske. Denna hantering medför också kostnader.

5.5 Avsaknad av arkivlokaler för undanförel

Att kostnaderna för arkivlokaler som står tomma behöver täckas av ordinarie förvaltningsanslag påverkar Riksarkivets möjligheter att fullgöra skyldigheten att planera för den undanförel av arkivhandlingar vid höjd beredskap, som är en uppgift för Riksarkivet enligt förordningen (1993:243) om undanförel och förstörel.

Myndigheternas arkiv kan på många sätt utsättas för hot, inte bara i samband med krig eller krigsfara. Terrorangrepp, klimatrelaterade händelser som till exempel översvämningar eller bränder samt rena olyckor kan medföra att arkiv hotas eller skadas – men också att arkivlokaler skadas så att de akut måste utrymmas. Riksarkivet kan ta på sig ansvaret för att bistå med kompetens och evakueringslokaler vid sådana händelser, under förutsättning att det ges ett särskilt uppdrag och den finansiering som behövs för fullgörande av uppgiften.

Riksarkivet anser att ett nationalarkiv bör kunna utgöra en sådan resurs, men idag har myndigheten ingen uppgift inom totalförsvaret och den nationella krisberedskapen. Kompetensen för uppgifterna finns, men tillgången till bl.a. lokaler för uppgiften saknas. Riksarkivet är för närvarande i planeringsfasen inför ett bygge av nya arkivlokaler i Härnösand. Det är möjligt att förlägga evakueringslokaler där, men det måste läggas in i planeringen redan nu, när utformningen av de nya lokalerna ännu befinner sig i ett tidigt skede.

5.6 Överlämnande av arkiv i övriga Norden

Situationen i övriga länder i Norden skiljer sig på flera punkter från den svenska. I de danska, isländska och norska arkivförfattningarna finns bestämmelser om leveransplikt till arkivmyndigheterna, något som i huvudsak saknas i de svenska.

I de danska, isländska och norska författningarna finns också bestämmelser om när arkiven ska överlämnas eller bemyndiganden till arkivmyndigheten att fastställa när så ska ske. I den finska arkivlagen saknas motsvarande bestämmelse, men det finska Riksarkivet har rätt att besluta om handlingar



äldre än 40 år fortsatt ska få förvaras av myndigheterna eller om de ska överlämnas.

Också vad avser finansieringen av arkivmyndighetens kostnader för de överlämnade arkiven skiljer sig de svenska förhållandena från flertalet länder i övriga Norden. Arkivmyndigheterna i Danmark, Finland och Island tar vid överlämnande endast ut en engångsavgift för sina mottagningskostnader. De långsiktiga kostnaderna för arkivmyndigheternas bevarande, vård och tillhandahållande finansieras i stället genom anslag.

5.7 Slutsatser

5.7.1 Införande av överlämnandeplaner och en bortre gräns för överlämnande

Det behövs en annan reglering avseende överlämnande av de statliga arkiven till Riksarkivet, som gör det lättare att förutse och planera för när arkiv överlämnas. Riksarkivet föreslår därför att det införs en skyldighet för myndigheterna att upprätta överlämnandeplaner. Planerna ska göra det möjligt för Riksarkivet att planera de resurser som behövs för mottagande, bevarande, vård och tillhandahållande av de överlämnade arkiven, och för de överlämnande myndigheterna att planera för ett minskat behov av arkivlokaler, etc. Detta förslag lämnades också av Arkivutredningen.

Riksarkivet har för avsikt att i höst inleda en pilotstudie som avser att få statliga myndigheter att frivilligt planera överlämnande av arkiv. Målet är att få myndigheterna att överlämna arkiv till Riksarkivet för placering i nya arkivlokaler i Härnösand när de står färdiga, vilket preliminärt sker 2025.

Det bör också finnas en bortre gräns för hur länge arkiven kan förvaras vid myndigheterna innan de överlämnas. Riksarkivet är som arkiv- och expertmyndighet bäst lämpat att långsiktigt bevara de statliga arkiven. I ett läge där myndigheter bygger upp egna arkivdepåer finns, om inte en bortre gräns införs, en risk för att arkiven inte blir överlämnade inom överskådlig tid.

5.7.2 Införande av en ny modell för finansieringen av Riksarkivets kostnader för överlämnade arkiv

Det behöver införas en ny modell för hur Riksarkivets kostnader för bevarande, vård och tillhandahållande av överlämnade arkiv finansieras. Modellen ska ge incitament för myndigheterna att överlämna arkiv och göra det möjligt för Riksarkivet att hålla lokaler lediga för kommande överlämnanden av arkiv och fullgöra uppgiften att planera för undanförelse av arkivhandlingar vid höjd beredskap.

5.7.3 Införande av en rapporteringsplikt för uppgifter om arkiv som inte överlämnats

De statliga arkiv som ännu inte överlämnats till Riksarkivet måste bli bättre tillgängliga. Det bör därför finnas en plikt för myndigheterna att rapportera in uppgifter om de arkiv de förvarar till Riksarkivet, så att uppgifterna kan publiceras och göras sökbara i NAD. Undantagna en sådan plikt bör endast de myndigheter vara som av säkerhetsskäl inte kan lämna ut uppgifter om delar av sina arkiv, t.ex. myndigheter under försvarsdepartementet och SÄPO.

En sådan rapporteringsplikt skulle sannolikt också få till följd att myndigheterna bättre uppdaterar och färdigställer sina arkivredovisningar, något Riksarkivet i sin tillsynsverksamhet konstaterat att många myndigheter släpar efter med.

En annan effekt vore att det skulle ge en bättre överblick över den statliga arkivbildningen, vilket hör till Riksarkivets uppgifter. Det skulle också ge ett bättre underlag för planeringen av och prioriteringar inom Riksarkivets tillsyns- och främjandeverksamhet.

5.8 Sammanfattning och förslag

Tvingande bestämmelser om att statliga arkiv ska överlämnas till Riksarkivet saknas idag, förutom avseende arkiven från de myndigheter som avvecklas utan att deras verksamhet övertas av annan statlig myndighet. Riksarkivet vill att statliga arkiven ska överlämnas med en planerad regelbundenhet.

Incitamenten för statliga myndigheter att överlämna arkiv är idag för svaga. Ibland med följd att arkiven får en olämplig placering.

Situationen medför att det är svårt för Riksarkivet att planera för arkivlokaler, serverkapacitet och andra resurser som behövs för mottagande av arkiv som statliga myndigheter vill överlämna.

För medborgare, forskare och andra innebär det att arkiven är sämre tillgängliga och att informationen om arkiven inte är sökbar.

Riksarkivet föreslår

- att det i arkivlagen införs en bestämmelse om att de statliga myndigheterna ska upprätta planer för när arkiven ska överlämnas till Riksarkivet,
- att Riksarkivet ges ett bemyndigande att föreskriva om innehållet i och uppdateringen av dessa planer,
- att det införs en sista tidpunkt (efter ett visst antal år) för när de statliga arkiven ska vara överlämnade till Riksarkivet. En sådan tidpunkt bör ligga långt fram i tiden och vara möjlig för Riksarkivet att bevilja undantag från,

- att det i arkivlagen införs en bestämmelse om att myndigheterna ska rapportera in uppgifter om de arkiv de förvarar till Riksarkivet, med undantag för vissa uppgifter med hänsyn till säkerhetsskäl.
- att den nuvarande modellen för finansiering av Riksarkivets kostnader för bevarande, vård och tillhandahållande av överlämnade arkiv ersätts av modell i linje med de som tillämpas i Danmark, Finland och på Island, dvs. att ersättningen för kostnaderna täcks genom anslag, alternativt att det ges ett uppdrag att utreda hur en bättre fungerande modell för finansieringen av dessa kostnader kan utformas.

6. En ökad digitisering av arkivmaterial för ökad tillgänglighet

Konvertering av information från analog till digital form brukar kallas för digitisering – till skillnad från termen digitalisering, som står för en process i samhället där nästan all information är digital och kan behandlas av datorer.

Digitisering sker för att öka informationens tillgänglighet, för att säkerställa bevarandet av information som riskerar att gå förlorad eller skadas, eller för att möjliggöra ett vidareutnyttjande av information.

6.1 Digitisering för tillgängliggörande av vid Riksarkivet förvarade arkiv

Digitisering av arkivmaterial och tillgängliggörande av det på Riksarkivets webbplats ökar möjligheterna till demokratisk insyn, innovation och forskning. Tillgången till informationen blir också oberoende av tid och plats.

Det digitiserade material som Riksarkivet tillgängliggör kan användas utan kostnad, även om upphovsrättsliga hinder kan begränsa vidareutnyttjande av visst material. Materialet blir därigenom en lättillgänglig resurs, som kan användas i all typ av forskning, i undervisningen och lärande vid skolor, av företag och inom kulturella och kreativa näringar, etc.

Tillgängliggörande av digitiserat arkivmaterial bidrar till att uppfylla, såväl de arkivpolitiska målen, som de globala målen satta inom Agenda 2030²⁴.

Genom texttolkning och användningen av AI (artificiell intelligens) kan digitiserad information göras sökbar och mer användningsbar. Riksarkivet genomförde under åren 2020–2021 ett projekt²⁵ som avsåg att med hjälp av Handwritten Text Recognition (HTR) tolka Detektiva polisen i Göteborgs

²⁴ Handlingsplan Agenda 2030.

<https://www.regeringen.se/rapporter/2018/06/handlingsplan-agenda-2030/>

²⁵ Projektet är redovisat på Riksarkivets webbplats, <https://riksarkivet.se/htr>



handskrivna rapportböcker från åren 1868–1902. Materialet är nu sökbart i fritext på Riksarkivets söktjänst.

Det behöver dock inte vara Riksarkivet som indexerar eller texttolkar det digitiserade arkivmaterialet. Är informationen tillgängliggjord kan den bearbetas av andra. Under 2022 har Riksarkivet t.ex. gjort sin digitala arkivinformaton tillgänglig som öppna data via API:er²⁶ som gör det möjligt för företag, forskare och utvecklare att använda informationen i egna tjänster eller ladda ner metadata och digitiserade arkivhandlingar för vidareutnyttjande.

Om analogt arkivmaterial som utgör grunddata digitiseras och indexeras eller texttolkas, förses med metadata och API:er, kan informationen tolkas, delas och användas i kombination med andra grunddata. Det gäller t.ex. den stora mängd inskrivningshandlingar som Riksarkivet förvarar och som innehåller uppgifter om fastigheter och är frekvent efterfrågade av såväl förvaltningen, privatpersoner och företag.

Riksarkivet har, i samverkan med Skatteverket, genom digitisering och indexering av materialet gjort moderna bouppteckningar (1980-01-01–2001-06-30) tillgängliga i en e-tjänst, vilket effektiviserat såväl handläggningen av nya bouppteckningar vid Skatteverket som Riksarkivets handläggning av beställningar. E-tjänsten möjliggör dessutom att besökare vid Riksarkivets läsesalar själva kan söka i materialet.

Det är Riksarkivets ambition att göra uppgifterna i de ovan nämnda inskrivningshandlingarna tillgängliga och användbara som grunddata genom digitisering. Om så sker skulle det kunna effektivisera handläggningen av ärenden hos flera intressenter, inte minst vid Lantmäteriet.

När information delas och kopplas samman kan den, som beskrivits i avsnitt 3.1, inte bara effektivisera förvaltningen, utan också möjliggöra för företag och medborgare att lättare informera sig och underlätta i kontakter med myndigheterna.

6.2 Digitisering för bevarande

Digitisering kan användas för att säkerställa information som annars kommer att gå förlorad. Det gäller särskilt det analoga audiovisuella material (ljud eller video) som är lagrat på magnetband och som inom en snar framtid inte längre kommer att kunna spelas upp på grund av materialets nedbrytning.

Riksarkivet förvarar stora mängder analoga audiovisuella upptagningar som behöver konverteras till ett digitalt format som gör att de kan bevaras över tid. Riksarkivet har också vid flera tillfällen hemställt om anslag för att

²⁶ API är en förkortning av Application Program Interface och ett slags protokoll som används för att program och applikationer ska kunna prata med varandra, en tolk för kommunikationen dator till dator.

rädda materialet från självdestruktion. Hittills utan resultat. Behovet att konvertera det kvarstår därför.

Som framgår av avsnitt 5.2 förekommer videoupptagningar som ännu inte konverterats också hos Polisen. De upptagningarna är av stor vikt att bevara, eftersom informationen kan vara av avgörande betydelse i t.ex. ärenden som rör beviljande av resning eller avskrivning av misstankar i återupptagna förundersökningar i brottmål.²⁷

Ett annat exempel på digitisering som syftar till att säkerställa information är den som motiveras av att mer frekvent använda handlingar på papper riskerar att skadas på grund av den myckna hanteringen. Det är fallet för t.ex. 1952 års fastighetstaxeringslängder, som årligen användas för utlämnande av taxeringsvärden avseende fastigheter försålda under föregående år.

Digitisering kan också användas för att säkerställa bevarandet av och tillgången till värdefulla handlingar vid ett förändrat säkerhetsläge och en höjd beredskap.

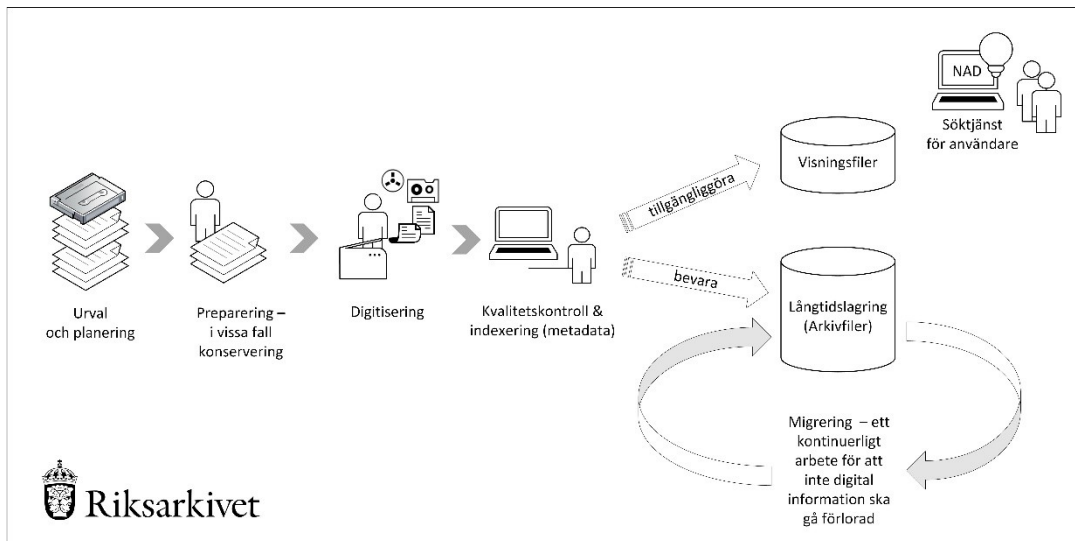
Digitisering av sådant material är i första hand att betrakta som en bevarande-åtgärd, men den möjliggör också att materialet kan användas för handläggning utan att det behöver hämtas från arkivmagasinen, därigenom effektiviseras också förvaltningen.

6.4 Digitisering kräver resurser

Oavsett syftet med digitiseringen kräver den resurser, inte bara för avbildningen av analoga förlagor eller konverteringen av analoga upptagningar, utan också för förberedelser, som planering, preparering och registrering av uppgifter om materialet och arkiven i vilket det ingår. Därutöver tillkommer efterarbete i form av t.ex. kvalitetskontroller.

Särskilt resurskrävande är den digitisering som omfattar indexering eller texttolkning av handskrift.

²⁷ Videoupptagningar av förhör med misstänkta och från vallningar vid brottsplatser har använts vid t.ex. förhandlingarna om resning i de fall som rör Sture Bergwall (Thomas Quick) och i det s.k. Kevin-fallet.



Från digitisering till tillgängliggörande och bevarande

Även bevarandet av nyskapade digitala handlingar kräver resurser. Eftersom digitiseringen av Riksarkivets material mycket sällan medför att de analoga förlagorna kan gallras, innebär det kostnader för ett dubblerat bevarande. För de digitala handlingarna omfattar ett långsiktigt bevarande också bl.a. att de löpande behöver migreras och vid behov konverteras till nya format.

6.5 Vem betalar för digitiseringen?

Arkivinformation som förvaras vid statliga myndigheter kan vara av intresse att tillgängliggöra för forskning eller vidareutnyttjande genom digitisering. Myndigheterna har det fulla ansvaret för sina arkiv fram till att de överlämnas till arkivmyndigheten. Någon skyldighet att tillgängliggöra materialet, på annat sätt än att handlingarna ska vara sökbara med hjälp av de arkivredovisningar som ska upprättas, föreligger inte.

Riksarkivet har genom bestämmelserna 7 och 8 §§ i sin instruktion till uppgift att hålla överlämnade arkiv tillgängliga för forskning och annan nyttjande, bl.a. genom digitisering. Det innebär att det bara är Riksarkivet som har till uppgift att arbeta för uppfyllelse ett av målen för den statliga arkivverksamheten; att öka möjligheterna att ta del av allmänna handlingar och annat arkivmaterial.

Myndigheter som själva digitiserat arkivmaterial, står för såväl kostnaderna för digitiseringen, som kostnaderna för det digitala materialets långsiktiga bevarande, vård och tillhandahållande också efter att det överlämnats. Om samma arkivmaterial inte varit digitiserat före överlämnandet, men att så sker efter att det överlämnats, blir det däremot Riksarkivet som står för såväl digitiseringskostnaderna som kostnaderna för det långsiktiga bevarandet, vården och tillhandahållandet av materialet.

Om Riksarkivet, i samband med exempelvis ett tillsynsbesök eller att en framställan om överlämnande inkommit, gör bedömningen att vissa analoga handlingar vid en myndighet bör digitiseras för att kunna tillgängliggöras i Riksarkivets söktjänst, uppstår frågan om vem som ska betala för digitiseringen. Likaså vem som ska finansiera det digitala materialets långsiktiga bevarande, vård och tillhandahållande, om digitiseringen sker i samband med överlämnandet.

Om den myndighet som ska överlämna handlingarna delar Riksarkivets uppfattning att handlingarna bör digitiseras och är villig att stå för kostnaderna är saken enkel. Om myndigheten inte gör det eller saknar resurser för att bekosta digitiseringen, kan frågan eventuellt lösas på annat sätt, t.ex. genom att myndigheten, Riksarkivet, båda tillsammans eller var för sig, vänder sig till sitt departement och begär anslag för insatsen. Beviljas anslagen är frågan om digitiseringen löst. Hur kostnaderna för det långsiktiga bevarandet, vården och tillhandahållandet av materialet ska fördelas kan då överenskommas i samband med överlämnandet av materialet.

Ett aktuellt sådant ärende rör det så kallade namnarkivet. Det övertogs av Patent- och registreringsverket (PRV) då "namnansvaret" övergick till myndigheten och fortsatte vårdas där, men som PRV velat överlämna till Skatteverket (SKV) i samband med att de övertog namnansvaret från PRV. SKV vill dock inte ta emot namnarkivet eftersom man inte anser sig ha behov att det i sin handläggning av namnären. Riksarkivet har i det fallet gått på SKV:s linje.

I de diskussioner som förts mellan företrädare för PRV, SKV och Riksarkivet, har Riksarkivet framfört att namnarkivet är av så stort kulturellt värde och intresse för forskning, i bred bemärkelse, att det borde tillgängliggöras i digital form och att namnarkivet i så fall skulle kunna överlämnas till och tillgängliggöras av Riksarkivet. En lösning alla parter kan tänka sig. Frågan om vem som ska betala kvarstår.

Riksarkivet förvarar idag cirka 80 hyllmil analoga handlingar på papper. Omkring 5 procent av dem är idag digitiserade. Riksarkivet vill öka den andelen. Riksarkivet kan däremot inte ta ansvar för tillgängliggörandet av det arkivmaterial som förvaras vid myndigheterna. Det behöver utredas om det ska införas en bestämmelse i arkivlagen om myndigheterna ska åläggas en skyldighet att tillgängliggöra, t.ex. av forskare, efterfrågat analogt arkivmaterial genom digitisering. Ett åläggande att tillgängliggöra digital information (öppen data) för vidareutnyttjande finns redan genom den i avsnitt 2.2 redovisade implementeringen av PSI-direktivet.

6.6 Finansieringen av Riksarkivets digitiseringsverksamhet

En fråga som Riksarkivet redan tidigare redovisat, senast i sitt remissvar²⁸ på Återstartutredningens betänkande²⁹, är formerna för finansieringen av Riksarkivets digitiseringsverksamhet. Verksamheten bedrivs i huvudsak vid Riksarkivets digitiseringscentrum i Fränsta och inom enheten för ljud, bild och elektroniska arkiv i Stockholm. Riksarkivets högkvalitativa digitiseringsverksamhet är en resurs både för kulturarvsmyndigheterna och för förvaltningen i stort.

Den nuvarande finansieringsformen innebär att verksamheten helt ska finansieras med de intäkter som erhålls genom de digitiseringsuppdrag som avtalats, vilket förutsätter att merparten av digitiseringen måste avse annat material än Riksarkivets eget. Ett exempel på externa uppdrag är digitisering av Kungliga bibliotekets bestånd av dagstidningar.

Den modell för hur verksamheten finansieras medför en risk för att eventuella underskott måste täckas av Riksarkivets ordinarie förvaltningsanslag, något som Riksarkivet redan erfarit. Verksamhetens finansiering behöver därför ändras.

6.7 Förslag

Riksarkivet föreslår

- att Riksarkivet ges ett högre årligt anslag för att löpande ha möjlighet att digitisera, indexera och texttolka efterfrågad arkivinformation och material som med säkerhet kommer eller som riskerar att förstöras.
- att formen för finansieringen av Riksarkivets digitiseringsverksamhet ändras så att den i högre utsträckning finansieras genom ett ökat förvaltningsanslag.
- att myndigheternas ansvar för tillgängliggörande av analog arkivinformation genom digitisering utreds, med utgångspunkt från vad som redovisats i avsnitt 6.5.

7. NAD – ett nationellt nav för arkivinformation

Arkiv ska hållas tillgängliga för att kunna användas. För att det ska gå att söka arkiven behöver det finnas ett nationellt nav för information om arkiven.

²⁸ Riksarkivets yttrande den 16 februari 2022, Dnr RA-KS 2021/02284

²⁹ Återstartutredningens betänkande. Från kris till kraft – återstart för kulturen (SOU 2021:77)

Detta nav ska utgöra en resurs för alla som söker information om svenska arkiv och fungera som en del av infrastrukturen för samhällets och forskningens informationsförsörjning.

7.1 NAD som nationellt nav för arkivinformation

Nationell arkivdatabas, NAD, är Riksarkivets system för publicering av arkivinformation. I systemet publiceras information om arkiv och samlingar hos Riksarkivet, vissa kommun- och regionarkiv, folkrörelse- och föreningsarkiv, näringslivsarkiv, museer och bibliotek, m.fl. NAD nås via webben, där det utgör en del av Riksarkivets söktjänst. NAD definierades i *Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur* (SOU 2021:65) som en infrastruktur för forskning.

NAD används av många redan idag, men uppgifter om stora delar av arkiven i Sverige saknas i systemet.

För närvarande omfattar NAD information om de statliga arkiv som överlämnats till Riksarkivet, Malmö stadsarkiv, Stockholms stadsarkiv och Värmlandsarkiv. Informationen om de statliga arkiv som ännu inte överlämnats saknas dock.

79 av 290 kommuner och 6 av 21 regioner har rapporterat in uppgifter om sina arkiv. Ytterligare en region har anmält intresse för att göra det. Utöver dessa har 50 enskilda arkivinstitutioner och 40 bibliotek, muséer, m.fl. rapporterat in uppgifter om sina arkiv.

Den information om arkiv som publiceras i NAD blir också tillgänglig i Archives Portal Europe³⁰ (APE), som är en söktjänst för arkiv i mer än 30 europeiska länder. APE förvaltas av the Archival Portal Europe Foundation och etablerades av medel från EU. Idag sker finansieringen genom stöd från de deltagande ländernas nationalarkiv, bl.a. Riksarkivet.

Andelen inrapporterade arkiv behöver bli fler för att uppfylla Riksarkivets målsättning om NAD som ett heltäckande nationellt nav för arkivinformation.

Riksarkivet vill att uppgiften att tillhandahålla ett nationellt system för tillgängliggörande av information om arkiv införs i Riksarkivets instruktion. Det skulle vara en tjänst motsvarande de som Kungliga bibliotekets (KB) system *LIBRIS* är för titlar på svenska bibliotek och Riksantikvarieämbetets (RAÄ) *K-samsök* är för kulturarvsdata från svenska museer och andra minnesinstitutioner.

NAD gör det möjligt att dela och sammanlänka informationen om arkiven med andra informationsmängder, oavsett sektor. Riksarkivet, KB och RAÄ ser över möjligheterna att länka samman sina system.

³⁰ <https://www.archivesportaleurope.net/>

För att det ska vara möjligt behöver det skapas bättre förutsättningar för att få flera att leverera arkivinformation till systemet.

7.2 Hinder för inrapportering av uppgifter till NAD

Skälen för att inte fler rapporterat in uppgifter om arkiv till NAD är främst att man anser sig sakna resurser, i andra fall hänvisar man till att det är för krångligt att göra inrapporteringen.

De som rapporterat in information ser stora fördelar med det. För vissa institutioner fungerar NAD också som ett beståndsregister, vilket är möjligt tack vare att man kan söka arkiven utifrån förvarande arkivinstitution.

Att de statliga myndigheterna inte har rapporterat in uppgifter om sina arkiv är mindre förvånande, eftersom Riksarkivet tidigare inte har vänt sig till dessa. Anledningen var att det inte ansågs angeläget, eftersom de statliga arkiven ändå, förr eller senare, förväntades överlämnas till Riksarkivet. I den frågan har dock Riksarkivet tänkt om och vill nu att de statliga myndigheterna åläggs en skyldighet att rapportera in information om de arkiv de förvarar.

Ett mer heltäckande NAD skulle underlätta tillgången till arkivinformation och möjliggöra en ökad användning av arkiven. Det skulle också bidra till att ge Riksarkivet – och alla andra – en nationell överblick över arkiven.

7.3 NAD som resurs för en säkerställd tillgång till digitiserat arkivmaterial

I NAD kan Riksarkivet också publicera digitiserat arkivmaterial, vilket sker med inskränkning för material som kan innehålla uppgifter som omfattas av sekretess. I enlighet med dataskyddsförordningen (GDPR) publiceras inte personuppgifter dvs. uppgifter avseende nu levande personer.

I remissyttrandet på Återstartsutredningens betänkande redovisade Riksarkivet hur NAD också skulle kunna vara den tjänst i vilken den långsiktiga tillgången till det digitiserade arkivmaterialet säkerställs, även det som förvaras av andra än Riksarkivet. Detta är en tjänst som varit efterfrågad i många av Riksarkivets dialoger med den enskilda arkivsektorn.

Av samma remissyttrande framgår också att NAD i så fall behöver vidareutvecklas och att Riksarkivet behöver ökade anslag för att göra det.

För att underlätta inrapporteringen av uppgifter om arkiven till NAD behöver systemet utvecklas genom bl.a. framtagande av ett utbytesformat som möjliggör överföring av information dator till dator och en externt tillgänglig applikation för inmatning av arkivinformation till systemet.

7.4 Förslag

Riksarkivet föreslår

- att uppgiften att tillhandahålla ett nationellt system för tillgängliggörande av information om arkiv införs i Riksarkivets instruktion.
- att Riksarkivet får ökade anslag för förvaltning och vidareutveckling av NAD.
- att de statliga myndigheterna åläggs en skyldighet att rapportera in uppgifter som de arkiv de förvarar till Riksarkivet.

8. De enskilda arkiven och den samhällsviktiga informationen

Enskilda arkiv är de arkiv som tillkommer i verksamheter som inte är offentliga. Riksarkivet anser att enskilda arkiven kan vara en del av den samhällsviktiga informationen.

Riksarkivet har i sitt inspel³¹ avseende frågor med koppling till de enskilda arkiven föreslagit att vissa bestämmelser i arkivlagen ska omfatta också sådana enskilda arkivbestånd som är samhällsviktiga eller har ett stort kulturellt värde. Riksarkivet vill också ha föreskriftsrätt och ett tillsynsuppdrag avseende sådana arkiv.

8.1 De enskilda arkiven

Enskild arkivinformation tillkommer i en mängd olika verksamheter, t.ex. i multinationella företag, en-mans-företag, organisationer och föreningar. Handlingar och information efter släkter, personer eller mer lösligt sammansatta grupper som agerar gemensamt på sociala medier kan också bilda arkiv.

De enskilda arkiven kan omfatta information som sällan eller aldrig avspeglas i de offentliga arkiven, exempel på sådana är idrottsföreningars, Röda kors-kretsars, fackliga organisationers, skogsägarföreningars och häradsallmänningars arkiv.

Ett exempel på en typ av arkiv som ofta har stort kulturellt värde är bruksarkiven. Förutom att de innehåller information om den industriella verksamhet som bedrivits eller fortfarande bedrivs, innehåller de information av betydelse för förståelsen av brukssamhällens utveckling och levnadsvillkoren där.

Många enskilda arkiv är samhällsviktiga, bl.a. de som skapas i verksamheter som avser energiförsörjning, t.ex. kärnkraft, kommunikationer och annan infrastruktur. Den hälso- och sjukvård och den skolverksamhet, som utförs i

³¹ *Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område*, 8 februari 2019, dnr RA 04-2017/5870

privat regi men är finansierad av offentliga medel är också samhällsviktig. Arkivinformation som avsätts i sådana verksamheter måste bevaras och kunna tillgängliggöras.

Bestämmelser om handlingar i dessa verksamheter finns i t.ex. i skollagen³², vad avser överlämnande av slutbetyg efter fullföljd gymnasieutbildning till den kommun där friskolor verkat.

För enskild hälso- och sjukvårdsverksamhet finns bestämmelser om bl.a. bevarande av journalhandlingar³³. Bestämmelser som i vissa fall är giltiga oavsett om verksamheten bedrivits av offentliga eller enskilda aktörer.

Andra bestämmelser kan förekomma i tillstånd för verksamheter eller i föreskrifter av olika slag, t.ex. vad avser dokumentation av kärnkraftsreaktorers strålsäkerhet.³⁴

Någon övergripande eller samlad reglering av hanteringen av samhällsviktiga enskilda arkiv finns däremot inte. En sådan behövs, inte minst när (som framgår i avsnitt 4.4) enskild information delas och användas i lösningar inom den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen för informationsutbyte som är under etablering. Att den enskilda informationen i sådana sammanhang kan värderas och hanteras från samma utgångspunkter som informationen från offentlig sektor kan vara av avgörande betydelse för att säkerställa samhällets behov av information.

För kulturellt värdefulla arkiv saknas regler över huvud taget, även om det i kulturmiljölagen finns bestämmelser³⁵ till skydd mot utförsel av vissa äldre kulturföremål.

Om de enskilda arkiven inte bevaras och hålls tillgängliga är det inte vara möjligt att informera sig eller forska om, vare sig vissa samhällsviktiga verksamheter, eller många företeelser och verksamheter som människor är en del av eller kommer i kontakt med och som påverkar våra liv.

8.2 Regleringen av de enskilda arkiven i Danmark, Finland och Norge

I Norge och Finland finns bestämmelser om att arkivmyndigheten ska föra register avseende skyddsvärda arkiv respektive handlingar av betydelse för vetenskaplig forskning, i Norge dessutom med koppling till en anmälningsplikt i vissa fall.

³² Skollagen (2010:800), 29 kap., 18 §.

³³ Patientdatalagen (2008:355), t.ex. 3 kap., 17 §.

³⁴ Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2021:5) och allmänna råd om värdering och redovisning av strålsäkerhet för kärnkraftreaktorer.

³⁵ Kulturmiljölagen (1988:950), 5 kap.

I samtliga länder finns någon form av rätt att ta emot vissa enskilda arkiv, i Finland under vissa förutsättningar också att förvara arkiv eller handlingar mot ersättning.

I både Danmark och Norge finns en rätt för arkivmyndigheten att vid utförelse kopiera handlingar innan de förs ut ur landet.

I såväl Danmark som Norge finns också en rätt att ålägga vissa enskilda arkivbildare en skyldighet att efterleva delar av regelverket för de offentliga arkiven, bl.a. vad avser ordningen på arkiven, liksom att de ska hållas tillgängliga för arkivmyndighetens tillsyn och kontroll. Dessa skyldigheter kan dock bara åläggas arkivbildare med någon form av offentlig anknytning eller en finansiering av verksamheten med offentliga medel.

Som helhet kan de rättigheter som arkivmyndigheterna i framför allt Danmark och Norge getts avseende vissa enskilda arkiv konstateras vara relativt långtgående. Skulle motsvarande reglering finnas i den svenska arkivlagen torde samtliga privata aktörer som bedriver offentligt finansierad verksamhet i Sverige omfattas.

8.3 Förslag

Riksarkivet föreslår

- att Riksarkivet ges i uppdrag att identifiera vad som är samhällsviktig information.
- att Riksarkivet ges ett bemyndigande att föreskriva om vården av samhällsviktiga och kulturellt värdefulla enskilda arkiv samt uppgiften att utöva tillsyn över hanteringen av dem.

9. Våra övriga förslag

9.1 En modernare terminologi

Förvaltningens digitalisering har medfört nya utmaningar för den offentliga informationsförvaltningen. Den terminologi som används i arkivförfattningarna uppfattas ofta som föråldrad. Myndigheterna använder i sin verksamhet och kommunikation ofta helt andra uttryck som information, informationsmängder och data. En modernare terminologi i arkivförfattningarna skulle underlätta vid myndigheternas kommunikation med allmänheten.

Riksarkivet föreslår

- att det utreds hur beskrivningarna *upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt* i 2 kap. 3 § TF, och *upptagning för automatisk databehandling* i arkivlagstiftningen (3 § arkivlagen och 4 §



arkivförordningen) kan ersättas med en modernare beskrivning eller term.

- att *vårda* i olika böjningar och sammansättningar, t.ex. arkivvård, ersätts med *förvalta*, *arkivförvaltning*, etc.
- att *arkivbeskrivning* och *arkivförteckning* bör ersättas med *arkivredovisning*, som är en mer övergripande och neutral beskrivning. *Arkivförteckningen* associeras fortfarande också mycket med en tidigare arkivredovisningsmodell, men har fått en delvis annan funktion och omfattning i Riksarkivets föreskrifter³⁶ om verksamhetsbaserad arkivredovisning.

9.2 Bestämmelser om överlämnande till Riksarkivet i registerförfattningar

Riksarkivet har i ett inspel³⁷ lämnat synpunkter om de tvingande regler att överlämna arkivhandlingar till arkivmyndighet som finns i några registerförfattningar, liksom de bestämmelser avseende föreskriftsrätt för Riksarkivet att besluta om överlämnande som förekommer i vissa registerförfattningar.

Riksarkivet anser inte att dessa regler är ändamålsenliga. De innehåller onödiga begränsningar och de medför problem för såväl Riksarkivet som de överlämnande myndigheterna.

Eftersom flera av de frågor som Riksarkivet tagit upp i sitt inspel, liksom vissa andra som rör registerförfattningar, också arbetas med inom eSam³⁸, föreslår Riksarkivet att det tillsätts en utredning som belyser frågorna samlat.

9.3 Förslag på förändringar i förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet

- 6 § tredje stycket
Att ”kartor” tas bort från tredje stycket. Krigsarkivet (KrA), som tidigare var en egen myndighet, är sedan 1995 en del i Riksarkivet. KrA tog under många år emot nytt kartmaterial från Försvarmakten och andra. Detta har upphört sedan länge. Särregleringen om kartor

³⁶ Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2008:4) och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter³⁶, , senast omtryckta i kap. 6, RA-FS 2019:2

³⁷ *Bestämmelser om överlämnande av arkivhandlingar till Riksarkivet i registerförfattningar*, 8 april 2019, dnr RA 04-2017/5870

³⁸ *eSam verksamhetsplan 2021/2022*, avsnitt 4.2. Ett arbete som hittills avsatt promemorian *En modern registerförfattning* (ES 2022:6).

är inaktuell, eftersom kartor numera överlämnas enligt de generella reglerna i den nuvarande arkivlagen.

- 18 §
Att bestämmelsen upphävas. Den speglar inte den faktiska organisationen.
- Att det införs en bestämmelse om att Riksarkivet ska tillhandahålla och förvalta förvaltningsgemensamma specifikationer³⁹ (FGS) inom informationsområden som är gemensamma för den offentliga förvaltningen. Riksarkivet ska även samordna framtagning av FGS på andra informationsområden i den offentliga förvaltningen.
En sådan uppgift för Riksarkivet och bestämmelse i instruktionen föreslogs även av Arkivutredningen.

9.4 Förslag på förändringar i förordningen (2013:791) om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala arkivmyndigheter

- Att begreppet ”kommunala arkivmyndigheter” byts ut mot ”kommunala myndigheter” enligt Arkivutredningens förslag. Enligt 8 § andra stycket är det kommunstyrelsen som är arkivmyndighet i kommunen och regionstyrelsen i regionen, om inte kommunfullmäktige eller regionfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet. De tre kommunala myndigheter som regleras i förordningen är inte arkivmyndigheter, utan kommunala myndigheter.

10. De arkivpolitiska målen i en ny kontext

Riksdagen har antagit mål för den statliga arkivverksamheten som kommer till uttryck i arkivlagen. Målen syftar bland annat till:

- att öka möjligheterna att ta del av allmänna handlingar och annat arkivmaterial,
- att tydliggöra och förstärka arkivens betydelse som källa till information och kunskap om samhället och dess utveckling,
- metod- och kunskapsutveckling inom arkivområdet.

Riksarkivet bedriver i dag en verksamhet som i hög utsträckning utgår från och bidrar till att uppfylla de arkivpolitiska målen. Som framgår av denna redovisning finns mycket som kan göras för att bättre uppfylla målen.

³⁹ En FGS är en specifikation som beskriver hur information ska struktureras, märkas med metadata och paketeras när den överförs mellan olika verksamhetssystem eller till ett e-arkiv. De kan användas vid informationsutbyten, vid byten av system och som underlag vid utveckling av e-tjänster.

Riksarkivet anser att de arkivpolitiska målen behöver revideras. Förvaltningens utveckling har gjort att målen behöver moderniseras och omformuleras utifrån de nya förutsättningarna. Att målsättningarna gäller för samtliga myndigheter måste framgå tydligare. Med hänvisning till ett helhetsperspektiv och en samlad syn på arkiv- och informationsförvaltningen bör målen dessutom omfatta hela samhällets information, även den som skapas i enskild (privat) sektor. Riksarkivets framtidsbild skulle kunna användas som utgångspunkt för en revidering av målen.

Framtidsbild – vart vill vi?



Samhället förstår informationens och arkivens värde och vill använda den.

Enighet om vad som är samhällsviktig information – oavsett i vilken sektor den skapats.

Som medborgare kan jag lita på att hitta autentisk och säkert hanterad information om mig.

Nationella arkivdatabasen (NAD) är heltäckande och lättanvänd och är en resurs för både privatpersoner, forskare och myndigheter.

Information hanteras rätt från början avseende format, bevarande och säkerhet.

En gemensam lösning för samhällets digitala bevarande är på plats.

Regelverk och standarder i olika sektorer harmoniserar.

Information från arkiv, museer, myndigheter och organisationer länkas ihop till smarta tjänster.

AI ger nya forskningsmöjligheter och ny kunskap alstras ur stora digitala informationsmängder.

Bilaga. Definitioner

Med *arkivbildning* avses framväxten av ett arkiv genom upprättande och mottagande av handlingar (information) som omhändertas och arkiveras. I ansvaret för arkivbildningen ligger ansvaret för informationens avgränsning, strukturering, förvaltning och bevarande. De myndigheter, företag, organisationer, etc. som omhändertar och arkiverar handlingar och information kallas *arkivbildare*.

Med *data* avses digital information.

Med *digitisering* avses digital avbildning eller inspelning av en analog förlaga.

Med *digitalisering* avses en process i samhället där nästan all information är digital och kan behandlas av datorer.

Information har använts synonymt med allmänna handlingar, med undantag för det avsnitt där enskilda arkiv behandlas.

Med *informationsförvaltning* avses de åtgärder som vidtas inför eller i samband med att informationen - de framtida arkiven - skapas, hanteras och säkerställs, dvs. åtgärder som behövs för att informationen ska kunna bevaras, tillgängliggöras och användas som autentisk och tillförlitlig information.

Myndigheter används i betydelsen statliga, regionala och kommunala myndigheter samt sådana bolag, etc. där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

I redovisningen är uttrycket *samhällsviktig information* använt. Det finns ingen fastställd definition av begreppet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har definierat *samhällsviktig verksamhet* som ”Verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.” Samhällsviktiga verksamheter kan bedrivas av såväl offentliga som enskilda (privata) aktörer.

Den information som skapas och används i sådana verksamheter, t.ex. energi- och dricksvattenförsörjning, kommunikationer och finansiell verksamhet, men också information som är av betydelse för den enskilde individen, t.ex. hälsodata och skolbetyg, är det som här avses med *samhällsviktig information*. Sådan information definieras ofta som *grunddata*, dvs. uppgifter inom offentlig förvaltning, som flera aktörer har behov av, som är viktiga i samhället. Den *samhällsviktiga informationen* kan dock även vara enskild måste bevaras och kunna hållas tillgänglig.

Arkiv som innehåller samhällsviktig information kallas här *samhällsviktiga arkiv*.

I redovisningen avser vi med *statliga myndigheter*, i tillämpliga delar, också sådana enskilda organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring, organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen



(2009:400), samt Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid förvaring av allmänna handlingar med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m. (2015:604).