



Regeringskansliet
Kulturdepartementet

Regeringsuppdraget samhällsviktig information

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Uppdraget och utgångspunkter för Riksarkivets arbete	4
1.1 Uppdraget	4
1.2 Utgångspunkter för Riksarkivets arbete	4
1.2.1 Behov av ett starkt skydd för bevarandet av samhällsviktig information	4
1.2.2 Samhällsviktig verksamhet utgör grunden	5
1.2.3 Information som är särskilt skyddsvärd och viktig att bevara	6
2. Rättsliga krav på informationssäkerhet och bevarande	8
2.1 Informationssäkerhet	8
2.2 Bevarande	9
2.3 Nordisk utblick – reglering av bevarande av enskilda arkiv	10
3. Skyddsvärd information	12
3.1 Inledning	12
3.2 Utredningens omfattning	12
3.3 Exempel på skyddsvärd information	13
3.4 Identifierade problem för informationens långsiktiga skydd och bevarande	18
3.4.1 Sammanhållen reglering saknas som säkerställer ett långsiktigt bevarande av samhällsviktig information	18
3.4.2 Verksamhetsutövare saknar resurser eller incitament för att långsiktigt bevara och skydda informationen	19
3.4.3 Samhällsviktig information på analoga eller magnetiska databärare	19



4. Riksarkivets förslag för att skydda uppgifterna och säkerställa att de bevaras	20
4.1 Rättsliga krav på långsiktigt bevarande av samhällsviktig information	20
4.2 Fortsatt uppdrag att identifiera skyddsvärd information.....	21
4.3 Uppdrag att erbjuda förvaring av skyddsvärda uppgifter åt samhällsviktig verksamhet.....	21
4.4 Digitisering för att skydda samhällsviktig information	22
5. Konsekvensbedömning	26
5.1 Det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas	26
5.2 Vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas.....	26
5.3 Alternativ för att uppnå förändringen	27
5.4 Kostnadsmässiga och andra konsekvenser	27

Sammanfattning

Riksarkivet har haft i uppdrag att identifiera information som är att betrakta som samhällsviktig och därmed särskilt skyddsvärd och viktig att bevara, samt att redogöra för eventuella behov av beredskapsåtgärder för att skydda uppgifterna och säkerställa att de bevaras.

I redovisningen utgår Riksarkivet från det etablerade begreppet samhällsviktig verksamhet, som utgör grunden för samhällets beredskapsarbete, och den uppdelning som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har gjort över viktiga samhällsfunktioner. Den information som ur ett beredskapsperspektiv är att betrakta som samhällsviktig och särskilt skyddsvärd har identifierats som information som är nödvändig för att:

- a) upprätthålla samhällsviktig verksamhet enligt 6 § 2 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap vid fredstida krissituationer, höjd beredskap eller krig, eller för att
- b) återstarta eller återskapa samhällsviktig verksamhet efter en sådan situation.

Informationen ska också vara nödvändig för samhällsviktig verksamhet över tid.

Inventeringen har till följd av den tid som stått till buds begränsats till en översiktlig genomgång och har inte kunnat innefatta samverkan med aktörer utanför myndigheten eller mer omfattande genomgångar av externt tillgängligt material. Riksarkivets underlag medger därför främst generella iakttagelser och slutsatser. Slutsatser om skyddsåtgärder riktade mot de konkreta informationsbestånden skulle kräva ett fördjupat arbete i samarbete med berörda aktörer, framförallt de beredskapsansvariga myndigheterna.

Av Riksarkivets inventering framgår att det inte finns någon heltäckande reglering som säkerställer ett långsiktigt bevarande av all samhällsviktig information. Framförallt saknas det krav på långsiktigt bevarande av information som uppkommer inom enskild sektor och för den kommunala sektorn är regleringen inte tillräcklig. Verksamhetsutövare inom enskild sektor kan dessutom många gånger antas sakna resurser eller incitament för att långsiktigt bevara och skydda informationen. Riksarkivet har också identifierat att samhällsviktig information finns på analoga databärare som gör den extra sårbar.

Riksarkivet förslår följande åtgärder för att säkerställa att den samhällsviktiga informationen långsiktigt skyddas och bevaras:

- Det bör införas en skyldighet för alla som bedriver samhällsviktig verksamhet, oavsett sektor och huvudmannaskap, att bevara sådan information som är nödvändig för att upprätthålla eller säkerställa samhällets grundläggande behov, värden och säkerhet. Riksarkivet bör ges rätt att meddela närmare föreskrifter kring bevarandet.
- Riksarkivet bör också få ett fortsatt uppdrag att tillsammans med de beredskapsansvariga myndigheterna identifiera de mest centrala behoven av konkreta skyddsåtgärder för den särskilt skyddsvärda informationen inom respektive beredskapssektor och inom de funktioner som saknar huvudsaklig hemvist i en beredskapssektor.
- Riksarkivet bör ges i uppdrag att erbjuda tjänster för förvaring av analoga och digitala skyddsvärda handlingar åt samhällsviktiga verksamheter som bedrivs i enskild regi. Riksarkivet bör också ges i uppdrag att tillhandahålla lokaler för förvaring av handlingar som behöver evakueras eller undanföras vid en fredstida kris, höjd beredskap eller krig. För dessa uppdrag behöver Riksarkivet tilldelas ytterligare anslagsmedel.
- Riksarkivet bör ges i uppdrag att digitisera handlingar med samhällsviktig information som är i störst behov av att digitiseras ur ett skyddsperspektiv. För detta behöver Riksarkivet tilldelas ytterligare medel. Riksarkivet har vid den översiktliga inventeringen identifierat vissa arkivbestånd – som i huvudsak förvaras hos Riksarkivet – som särskilt viktiga att skyndsamt digitisera.

Om det föreslagna åtgärderna inte vidtas finns risken att information som är nödvändig för att upprätthålla eller säkerställa samhällets grundläggande behov, värden och säkerhet går förlorad och att viktiga samhällsfunktioner därför i händelse av kris, krig eller höjd beredskap skulle upphöra att fungera. Därmed skulle det också bli svårare, och i vissa fall omöjligt, att bygga upp eller återskapa samhällsviktiga funktioner när situationen väl har upphört.

1. Uppdraget och utgångspunkter för Riksarkivets arbete

1.1 Uppdraget

Riksarkivet har i 2024 års regleringsbrev fått i uppdrag av regeringen att identifiera information som är att betrakta som samhällsviktig och därmed särskilt skyddsvärd och viktig att bevara. Riksarkivet ska motivera urvalet och redogöra för eventuella behov av beredskapsåtgärder för att skydda uppgifterna och säkerställa att de bevaras.

1.2 Utgångspunkter för Riksarkivets arbete

1.2.1 Behov av ett starkt skydd för bevarandet av samhällsviktig information

Att säkerställa att samhällsviktig information bevaras och är tillgänglig även vid fredstida kriser, höjd beredskap eller krig är en viktig förutsättning för en god beredskap i samhället. Utan tillgång till nödvändig information upphör dagens komplexa och informationsintensiva samhälle snabbt att fungera. I dag bedrivs betydande delar av välfärden och andra för samhället viktiga och grundläggande funktioner av många olika aktörer, varav flera är enskilda. Det gör att det inte är helt enkelt att säkerställa att information som är samhällsviktig bevaras under lång tid framöver.

Behovet av att skydda den samhällsviktiga informationen är en fråga som Riksarkivet har drivit under lång tid. I ett flertal inspel till Arkivutredningen under åren 2018 och 2019 har Riksarkivet framhållit att det behövs en helhetssyn på samhällets informationsförsörjning för att samhällsviktig information inte ska riskera att gå förlorad.¹ I remissvar till Återstartsutredningen tog Riksarkivet upp skydd av samhällsviktig information som en aspekt av digitiseringsinsatser för kulturarvet.²

Den långsiktiga informationsförsörjningens betydelse för beredskapen i samhället har uppmärksammats också i andra sammanhang. Försvarsberedningen betonade i *Kraftsamlings* (Ds 2023:34) vikten av att skydda Sveriges digitala tillgångar så att de inte förstörs, manipuleras eller råkar i angriparens händer. I det sammanhanget nämns den digitala infrastrukturen för samhällsviktiga funktioner särskilt och det understryks att denna måste vara så robust att den fungerar i hela konfliktskalan.³ Andra utredningar och rapporter pekar på samma sak.⁴

¹ Riksarkivets inspel till Arkivutredningen, dnr RA 04-2017/05870, se särskilt *Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område*, 2019-02-08, *Helhetssyn på informationsförsörjning – Riksarkivets perspektiv*, 2018-09-27 och *Riksarkivets svar på Arkivutredningens frågor till arkivsektorn*, 2018-11-23. Se också *Samhällsutmaningar, redovisning av regeringsuppdrag*, dnr RA-2016/8065.

² *Remissvar på Återstartsutredningens betänkande Från kris till kraft – återstart för kulturen* (SOU 2021:77), dnr RA-KS 2021/02284.

³ *Kraftsamlings. Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, DS 2023:34, s. 231.

⁴ Se t.ex. MSB 2023, *Building resilience for the future. Lessons from Ukraine* och MSB 2023, *När kriget kom nära. Årsrapport it-incidentrapportering 2022*.

Behovet av att analysera det långsiktiga skyddet för bevarande av samhällsviktig information och, om nödvändigt, vidta åtgärder för att höja detta är således stort och av särskild vikt för beredskapsplaneringen i samhället.

1.2.2 Samhällsviktig verksamhet utgör grunden

Regeringsuppdraget bör ses mot bakgrund av det spända omvärldsläget och det prioriterade arbetet med att stärka säkerheten och beredskapen i samhället. En viktig utgångspunkt för Riksarkivets arbete är att frågan om skyddet för bevarande av den samhällsviktiga informationen ska vara en integrerad del av det vidare beredskapsarbetet och inte ett eget fält vid sidan av detta. Riksarkivets analys utgår därför från det etablerade begreppet samhällsviktig verksamhet, som utgör grunden för samhällets beredskapsarbete.

Samhällsviktig verksamhet är enligt 6 § 2 förordningen om statliga myndigheters beredskap verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Förordningen gäller statliga myndigheter, men begreppet används brett inom den svenska beredskapsverksamheten och innefattar då även enskild sektor.⁵

Det är upp till verksamhetsutövaren själv att bedöma om denne bedriver en samhällsviktig verksamhet. I bilaga 2 till förordningen om statliga myndigheters beredskap anges dock tio brett formulerade beredskapssektorer. MSB har i sin vägledning angett ytterligare fyra samhällsfunktioner som myndigheten bedömer som samhällsviktiga.⁶

I vägledningen skiljer MSB på viktiga samhällsfunktioner som har huvudsaklig hemvist i en beredskapssektor som anges i bilagan till förordningen och sådana utan huvudsaklig hemvist i en beredskapssektor.

De viktiga samhällsfunktioner som har huvudsaklig hemvist i en beredskapssektor är:

- Ekonomisk säkerhet
- Elektroniska kommunikationer och post
- Energiförsörjning
- Finansiella tjänster
- Försörjning av grunddata

⁵ <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samhallsviktig-verksamhet/identifiera-samhallsviktig-verksamhet/>. Hämtat 2024-04-09. Se också MSB 2023, *Vägledning för att identifiera samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret*.

⁶ Se MSB:s *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*.

- Hälsa, vård och omsorg
- Livsmedelsförsörjning och dricksvatten
- Ordning och säkerhet
- Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen
- Transporter

De viktiga samhällsfunktioner som inte har huvudsaklig hemvist i en beredskapssektor har MSB sorterat in under följande rubriker:

- Demokrati och beredskap
- Förskola, utbildning och forskning
- Bygg, handel och industri
- Övriga

I *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap* (SOU 2024:19) föreslår utredningen om näringslivets försörjningsberedskap att industri, bygg och handel läggs till som en ytterligare beredskapssektor.

Riksarkivets arbete med att inventera samhällsviktig information utgår från den uppdelning som MSB har gjort över viktiga samhällsfunktioner.

1.2.3 Information som är särskilt skyddsvärd och viktig att bevara

Uppdraget för Riksarkivet har varit att identifiera vilken information som är samhällsviktig. Sådan information ska anses vara särskilt skyddsvärd och viktig att bevara. För att kunna inventera vilka informationsmängder som är samhällsviktiga är det nödvändigt att fundera över vad som egentligen avses med begreppet samhällsviktig information. Riksarkivet har redan konstaterat att analysen bör utgå från vad som avses med samhällsviktig verksamhet så som den definieras i förordningen om statliga myndigheters beredskap. Den samhällsviktiga informationen bör därför på något sätt ha koppling till sådan verksamhet. Det handlar om att informationen ska vara nödvändig för att upprätthålla verksamhet som behövs för vissa grundläggande funktioner i samhället, antingen när samhället befinner sig i krig, kris eller höjd beredskap, eller efteråt för att kunna bygga upp samhällsviktiga verksamheter igen. Den information som ur ett beredskapsperspektiv är särskilt skyddsvärd är därför enligt Riksarkivets bedömning sådan information som är nödvändig för att:

- c) upprätthålla samhällsviktig verksamhet enligt 6 § 2 förordningen om statliga myndigheters beredskap vid fredstida krissituationer, höjd beredskap eller krig, eller för att
- d) återstarta eller återskapa samhällsviktig verksamhet efter en sådan situation.



Samhällsviktig information kan ha bildats i en samhällsviktig verksamhet, men kan också ha uppkommit hos någon annan aktör och vara nödvändig för den samhällsviktiga verksamheten. Informationen kan vara analog eller digital. Informationen kan också vara samhällsviktig både för användning för sitt ursprungliga ändamål och för andra ändamål som uppstår senare.

För att den samhällsviktiga informationen ska vara värd att bevara måste det finnas ett behov av den över en märkbar utsträckning i tid. Behov av åtgärder för att säkerställa bevarande finns inte för information som bara är nödvändig vid någon specifik engångshändelse eller som har spelat ut sin roll efter en mycket tillfällig användning.

2. Rättsliga krav på informationssäkerhet och bevarande

2.1 Informationssäkerhet

I svensk rätt finns det flera regelverk som ställer krav på informationssäkerhet utifrån olika syften och förutsättningar.

Övergripande bestämmelser om informationssäkerhet och krav på incidentrapportering för statliga myndigheter finns i förordningen om statliga myndigheters beredskap. Syftet med denna är att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Varje myndighet ansvarar för att egna informationshanteringssystem uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt.⁷ MSB får meddela föreskrifter om bland annat säkerhetskrav för informationshanteringssystem.⁸ I den myndighetens föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter, MSBFS 2020:6,⁹ regleras hur ett informationssäkerhetsarbete ska bedrivas, vilka säkerhetsåtgärder avseende behandling av information som ska vidtas och hur informationssäkerhetsarbetet ska följas upp.

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) reglerar skyddsåtgärder för de mest skyddsvärda verksamheterna i samhället. Den gäller för alla som till någon del bedriver verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Syftet med regleringen är framför allt att säkerställa skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten och i andra fall skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess eller skulle ha omfattats av sekretess om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) hade varit tillämplig.¹⁰ Den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska själv utreda behovet av säkerhetsskydd. Verksamhetsutövaren ska förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs, och förebygga skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet.¹¹ Säkerhetspolisen, Försvarmakten och Regeringskansliet har i olika utsträckning rätt att meddela föreskrifter på området.¹²

Enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation är den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst

⁷ 1 och 13 §§ förordningen om statliga myndigheters beredskap.

⁸ 26 § förordningen om statliga myndigheters beredskap.

⁹ Meddelade med stöd av den tidigare gällande förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

¹⁰ 1 kap. 1 och 2 §§ säkerhetsskyddslagen.

¹¹ 2 kap. 1 och 2 §§ säkerhetsskyddslagen.

¹² 6–10 §§ säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

skyldig att vidta åtgärder för att på ett lämpligt sätt hantera risker som hotar säkerheten i nät och tjänster. Den som enligt lagen är skyldig att lagra uppgifter ska vidta de åtgärder som behövs för att skydda de lagrade uppgifterna vid behandling. Den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att uppgifter som behandlas i samband med tillhandahållandet av tjänsten skyddas.¹³ Post- och telestyrelsen har föreskriftsrätt i anslutning till denna lag.

Lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, genomför det s.k. NIS-direktivet¹⁴ i svensk rätt. I lagen ställs krav på vissa leverantörer av samhällsviktiga och digitala tjänster. Kraven innebär bland annat skyldigheter att vidta åtgärder som behövs för att hantera risker som hotar säkerheten i nätverk och informationssystem som leverantörerna använder för att tillhandahålla tjänsterna.¹⁵ Den 14 december 2022 antogs ett nytt direktiv, det så kallade NIS2-direktivet¹⁶. Ett arbete pågår med att genomföra direktivet i svensk rätt. I delbetänkandet *Nya regler om cybersäkerhet*, SOU 2024:18, föreslås att en ny lag, cybersäkerhetslagen, införs och att den tidigare lagen upphävs. MSB har i dag rätt att meddela föreskrifter om vilka tjänster som är samhällsviktiga. Statens energimyndighet, Transportstyrelsen, Finansinspektionen, Livsmedelsverket, Post- och telestyrelsen och Socialstyrelsen får inom olika områden meddela föreskrifter om säkerhetsåtgärder.¹⁷

Det finns följaktligen ett rättsligt system för att skydda information som behandlas i bland annat samhällsviktiga verksamheter. Regelverken skyddar den omedelbara användningen av information mot att utsättas för till exempel angrepp eller förstörelse. Det handlar om att skydda uppgifterna i den miljö och under den tid de behandlas. Däremot innehåller kraven på informationssäkerhet inget om att informationen ska kunna bevaras under en längre tid.

2.2 Bevarande

Den reglering som finns med krav på långsiktigt bevarande av information utgörs i princip uteslutande av bestämmelser i arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446). Riksarkivet har också meddelat föreskrifter som bland annat syftar till att skydda och bevara arkiv hos statliga myndigheter.

¹³ 8 kap. 1, 5 och 6 §§ lagen om elektronisk kommunikation.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen.

¹⁵ 13 och 14 §§ lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972 och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148 (NIS2-direktivet).

¹⁷ 7 och 8 §§ förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

Arkivlagen gäller för myndigheter. Vissa grundläggande bestämmelser gäller också för statliga och kommunala beslutande församlingar. Några bestämmelser är tillämpliga på organ som förvarar allmänna handlingar eller där verksamheten tidigare har bedrivits i statlig regi.¹⁸

Myndigheters arkiv bildas av de allmänna handlingar som härrör från verksamheten och vissa andra handlingar som tas om hand för arkivering.¹⁹ Vad som utgör en allmän handling regleras i tryckfrihetsförordningen. Som allmän handling anses inte handlingar som uppstår hos enskilda arkivbildare.²⁰

I arkivlagen ställs krav på att myndigheter ska vårda sitt arkiv och att det ska bevaras för vissa i lagen särskilt angivna ändamål. Allmänna handlingar får gallras men bevarande är alltid utgångspunkten. Varje myndighet ansvarar själv för vården av sitt arkiv. När nya handlingar framställs ska myndigheten använda materiel och metoder som är arkivbeständiga. I arkivvården ingår att skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst.²¹ Riksarkivet har, i egenskap av statlig arkivmyndighet, möjlighet att tvångsvis överta arkiv från en myndighet som står under dess tillsyn.²²

Genom arkivlagstiftningen säkerställs ett långsiktigt bevarande av information från framför allt den offentliga sektorn. Riksarkivet får visserligen ta emot arkivmaterial från enskilda²³ men eftersom arkivlagstiftningen inte gäller för dessa uppställs där inget krav på långsiktigt bevarande. Den föreskriftsrätt²⁴ som tillkommer Riksarkivet gäller enbart i fråga om statliga myndigheters arkiv, och alltså inte för kommunala och enskilda arkivbildare.²⁵

2.3 Nordisk utblick – reglering av bevarande av enskilda arkiv

Arkivlagstiftningen i Danmark, Finland, Island och Norge omfattar precis som i Sverige främst offentliga organ. Enskilda arkiv omfattas inte generellt av regelverken i de olika länderna. Motsvarigheterna till Riksarkivet i de nordiska länderna arbetar dock med att säkra tillgången till sådan

¹⁸ Se 1 och 2 §§ arkivlagen. Det som enligt arkivlagen gäller för kommunala myndigheters arkiv gäller även enligt 2 a § för arkiv hos vissa bolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

¹⁹ 3 § arkivlagen.

²⁰ 2 kap. 4 och 14 §§ tryckfrihetsförordningen.

²¹ Se 3–6 §§ arkivlagen.

²² 9 § arkivlagen.

²³ 13 § arkivlagen.

²⁴ 11 § arkivförordningen.

²⁵ Förslag om att utöka arkivlagstiftningens omfattning till enskild sektor har dock under senare år lämnats av ett antal offentliga utredningar genom att införa offentlighetsprincipen i delar av verksamheterna i fristående skolor och privat hälso- och sjukvård. Förslagen har syftat till att öka insynen i offentligt finansierad verksamhet inom välfärdssektorn och skulle bl.a. medföra att arkivlagstiftningen blir tillämplig inom dessa. Se bl.a.

Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet, SOU 2024:28.

information som har bildats i enskild sektor och som är särskild betydelsefull i ett visst hänseende eller är av allmänt intresse. Detta görs på olika sätt beroende på vilka förutsättningar som finns i de olika ländernas arkivlagstiftningar.

I Danmark kan kulturministern enligt arkivlagen besluta att vissa bestämmelser, helt eller i delar, under vissa omständigheter ska tillämpas på företag, institutioner och föreningar där staten eller kommunerna ingår som ägare.²⁶ Arkivverket i Norge har rätt att utforma anvisningar för enskilda arkiv och bestämma att de helt eller delvis ska tillämpas på enskilda organ som får offentliga medel.²⁷

I samtliga nordiska länder har motsvarigheterna till Riksarkivet rätt att ta emot enskilda arkiv. Motsvarigheterna i Danmark, Finland, Island och Norge har generellt mer långtgående rättigheter när det gäller information i enskild sektor än vad Riksarkivet i Sverige har. I de nyss nämnda länderna finns det exempelvis en rätt att under vissa omständigheter kopiera särskilt värdefulla handlingar. I Finland får Riksarkivet lösa in arkiv som är i privat ägo och som med tanke på den vetenskapliga forskningen eller annars är av betydelse om de riskerar att förstöras eller föras utomlands.²⁸ Enligt dansk lagstiftning har Rigsarkivet rätt att förvärva herrelösa arkiv, det vill säga arkiv för vilka ingen kan bevisa sin rätt som ägare.²⁹ En liknande rätt finns i den isländska arkivlagen.³⁰

I Finland finns bestämmelser om att arkivmyndigheterna kan föra register över privata arkiv och därtill hörande handlingar som är av betydelse för den vetenskapliga forskningen.³¹ Enligt den norska lagstiftningen ska riksarkivarien föra register över arkiv som förvaltas av såväl privata som offentliga organ. Riksarkivarien kan också registrera privata arkiv som särskilt skyddsvärda. För dessa arkiv gäller särskilda bestämmelser.³²

²⁶ 1 kap. 1 § Bekendtgørelsen af arkivloven.

²⁷ 3 kap. 14 avsnitt Lov om arkiv, LOV-1992-12-04-126.

²⁸ 5 kap. 19 § Arkivlag, 23.9.1994/831.

²⁹ 11 kap. 50 punkten Bekendtgørelsen af arkivloven.

³⁰ 16 artikeln The Public Archives Act 2014, No 77, 28 May.

³¹ 5 kap. 18 § Arkivlag, 23.9.1994/831.

³² 3 kap. 13 avsnitt Lov om arkiv, LOV-1992-12-04-126.

3. Skyddsvärd information

3.1 Inledning

Riksarkivet har som redogjorts för i avsnitt 1 utgått från begreppet samhällsviktig verksamhet och den kategorisering som MSB har gjort av viktiga samhällsfunktioner. Som också framgått bedömer Riksarkivet att information är särskilt skyddsvärd och viktig att bevara om den är nödvändig för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet vid fredstida krissituationer, höjd beredskap eller krig, eller för att återstarta eller återskapa samhällsviktig verksamhet efter en sådan situation. Informationen måste vidare vara nödvändig över tid.

3.2 Utredningens omfattning

Den samhällsviktiga verksamheten är omfattande och fördelad på tio breda beredskapssektorer och fyra funktioner. Den omfattar vitt skilda verksamheter sett till faktorer som huvudmannaskap, storlek och verksamhet. Med den tid som stått till buds för Riksarkivets arbete med regeringsuppdraget har inventeringen begränsats till en översiktlig genomgång av den information som Riksarkivet har tillgång till i arkivförteckningar och liknande. Arbetet har inte kunnat innefatta samverkan med aktörer utanför myndigheten eller mer omfattande genomgångar av externt tillgängligt material. Eftersom det material som Riksarkivet haft att tillgå trots det har varit omfångsrikt har fokus legat på att identifiera olika handlingsslag som kan innehålla samhällsviktig information.

Om en verksamhet är samhällsviktig eller inte avgörs av respektive verksamhetsutövare. Att värdera vilken information som är samhällsviktig kräver djupgående insyn i den verksamhet där den tillkommit, vilket som regel bara finns inom respektive myndighet eller annan organisation. Informationen är dessutom i stor utsträckning känslig eller omfattas av sekretess. En mer djupgående genomgång för att identifiera skyddsvärd information kräver därför ett nära samarbete med berörda aktörer, framförallt de sektorsansvariga beredskapsmyndigheterna.

Den nu genomförda inventeringen har alltså varit övergripande och den identifierade skyddsvärda informationen ska utifrån det ses som exempel och inte någon uttömmande eller representativ genomgång av all skyddsvärd informationen i samhället. Inventeringen har ändå tjänat ett viktigt syfte i att ta fram en fungerande metod för en systematisk och mer omfattande inventering i samarbete med berörda aktörer framöver.

Vissa kategorier av information som är viktig för att säkerställa samhällets grundläggande funktioner har redan identifierats genom till exempel författningskrav, pågående lagstiftningsarbeten eller regeringsuppdrag. Ett särskilt viktigt sådant exempel är arbetet med grunddata som bedrivs inom ramen för Ena – Sveriges digitala infrastruktur, för vilken Myndigheten för

digital förvaltning ansvarar.³³ Ett annat exempel är värdefulla datamängder enligt lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data (öppna datalagen).³⁴ Ytterligare exempel är arbetet med europeiska dataområden, där det pågår ett arbete med att inrätta ett europeiskt hälsodataområde.³⁵

3.3 Exempel på skyddsvärd information

I de följande avsnitten presenteras några av de identifierade skyddsvärda informationsbestånden. Dessa beskrivs på en övergripande kategorinivå. Det görs också en kort beskrivning av var informationen skapas och vilket skyddsvärde den har. I avsnitt 4.4 görs sedan en mer detaljerad uppräknings av informationsbestånd som Riksarkivet har identifierat som särskilt skyddsvärda och som det därför finns anledning att skydda genom att digitisera dem.

3.3.1 Teknisk anläggningsdokumentation – infrastruktur och transporter

Information i form av teknisk dokumentation över landets infrastruktur och transporter återfinns i beredskapssektorn Transporter. Informationen bildas i både offentlig och enskild sektor och rör exempelvis vägar, järnvägar, järnvägsstationer, broar, flygplatser och hamnar.

Stora delar av infrastrukturen drivs av statliga bolag. Det förekommer också kommunala och enskilda huvudmän. För de anläggningar som drivs i enskild form eller av statliga bolag omfattas anläggningsdokumentationen inte av tryckfrihetsförordningen och arkivlagen.

Vägar, hamnar och järnvägar har en mycket lång livstid. Behovet av anläggningsdokumentation kvarstår under hela den tid som en anläggning är i bruk. Informationen är nödvändig för att upprätthålla de viktiga samhällsfunktionerna att genomföra land-, sjö, och lufttransporter. Konsekvenserna om dokumentationen skulle gå förlorad kan bli allvarliga,

³³ Se www.digg.se/ledning-och-samordning/ena---sveriges-digitala-infrastruktur/nationella-grunddata hämtat 2024-05-30. Nationella grunddata är uppgifter, inom offentlig förvaltning, som flera aktörer har behov av, som är viktiga i samhället och som uppfyller överenskomna egenskaper, principer och riktlinjer. För att de data som utbyts inom offentlig förvaltning ska vara korrekta och tillgängliga finns ett nationellt ramverk för grunddata. Denna är uppdelad i olika grunddatadomäner för vilken olika myndigheter ansvarar. Grunddatadomänerna är person, företag, fastighets- och geografisk information, hälsa, vård och omsorg samt transportsystem. Grunddata utgör också en beredskapssektor enligt bilaga 2 till förordningen om statliga myndigheters beredskap.

³⁴ Se 1 kap. 4 § öppna datalagen och den genomförandeakt som har meddelats med stöd av artikel 14.1 i i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. – De värdefulla datamängderna utgörs av geospatiala data, jordobservation och miljö, meteorologiska data, statistik, företag och företagsägande samt rörlighet.

³⁵ Se health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/european-health-data-space_sv, hämtat 2024-05-29.

både för möjligheten att hantera det löpande underhållet och att rekonstruera anläggningarna om de förstörts helt eller skadats i delar.

3.3.2 Teknisk anläggningsdokumentation – el, fiber, avfall och VA

Anläggningsdokumentation för el, fiber, avfall och vatten och avlopp (VA) förekommer i beredskapssektorerna Energiförsörjning, Elektroniska kommunikationer och post och Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

Med anläggningsdokumentation avses exempelvis ritningar, geotekniska undersökningar och besiktningsdokumentation som är nödvändig för att kunna planera, bygga, driva och underhålla infrastrukturen.

Vissa delar av den samhällsviktiga infrastrukturen förvaltas av statliga bolag. Inom vatten-, avlopps- och avfallshanteringen är det vanligt med kommunala huvudmän. Det förekommer också enskilda huvudmän inom områdena fiber, el och avfall. För de anläggningar som drivs i enskild form eller av statliga bolag omfattas anläggningsdokumentationen inte av tryckfrihetsförordningen och arkivlagen.

Infrastrukturen för försörjningen av vatten, avlopp, el och internet har lång livslängd. Informationen är nödvändig för att upprätthålla flera viktiga samhällsfunktioner och följderna skulle bli allvarliga om dokumentationen går förlorad.

3.3.3 Dokumentation från kärnkraftsproduktion samt transporter, slutförvaring och annan hantering av använt kärnbränsle

Information i form av dokumentation från kärnkraftsproduktion och transporter, slutförvaring och annan hantering av använt kärnbränsle förekommer i beredskapssektorn Energiförsörjning. Dokumentationen består av handlingar som rör till exempel anläggningars beskaffenhet och drift samt säkerhets- och larmsystem. Informationen om hanteringen av använt kärnbränsle kan avse transporter, mellanlagring och annan hantering och, inte minst, dess slutförvar.

Information om kärnkraftsanläggningar behövs inte bara i verksamheten, för anläggningarnas löpande drift och underhåll eller vid olyckor och incidenter. Den behöver också bevaras över tid för att omhänderta anläggningarna efter eventuell avveckling av verksamheten samt för att förhindra strålskador och kontaminering av radioaktivt påverkad materia.

Föreskrifter om arkivering vid kärntekniska anläggningar finns i Strålskyddsmyndighetens författningssamling (SSMFS 2008:38). Av dessa framgår vilken typ av dokumentation och vilka prover som ska långtidsförvaras respektive får gallras och när gallring tidigast får ske. Av föreskriften framgår också att handlingarna ska förvaltas i enlighet med vissa av Riksarkivets föreskrifter. Däremot framgår det inte hur eller av vem informationen slutligt ska bevaras.

3.3.4 Systemdokumentation för digital infrastruktur

Information om digital infrastruktur förekommer inom beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post.

Samhällets infrastruktur utgörs inte längre enbart av fysiska anläggningar som vägar, vatten- och avloppssystem. Många grundläggande samhällsfunktioner är också beroende av tillgången till digitala tjänster, för exempelvis betalningar, legitimering och ett säkert informationsutbyte. Systemdokumentation är de digitala tjänsternas motsvarighet till den analoga världens ritningar och anläggningsdokumentation.

Samhällets digitala infrastruktur tillhandahålls av både myndigheter och aktörer i enskild sektor. För aktörer inom enskild sektor gäller inte tryckfrihetsförordningen eller arkivlagen och således omfattas inte informationen av några bestämmelser om långsiktigt bevarande.

Systemdokumentation är av avgörande betydelse för att kunna rekonstruera digitala tjänster och infrastrukturer, om de förstörts helt eller skadats i delar. Dessa digitala tjänster och infrastrukturer kan ha betydelse för samhällsviktiga verksamheter inom många olika beredskapssektorer.

3.3.5 Dokumentation från reglering av vattennivåer

Information om reglering av vattennivåer förekommer i beredskapssektorerna Energiförsörjning samt Livsmedelsförsörjning och vatten. Informationen utgörs av anläggningsdokumentation och ritningar för de olika dammarna, kraftverken och slussarna, uppgifter om vattennivåer över tid och beräkningar av vilka vattenmängder som ska släppas ut vid olika tider och förhållanden. Handlingar på papper kan förekomma, men huvuddelen av det nyare materialet utgörs av digitala uppgifter i system och ritningar i datorstödda design- och ritningsprogram (CAD).

Vattennivåerna i många av Sveriges sjöar och älvar regleras i vattendomar. Motiven för regleringen är inte enbart elproduktion, utan också att skydda bebyggelse, jordbruksmark och infrastruktur från översvämningar, säkra dricksvattenförsörjningen, tillgodose besöksnäringens behov och att bidra till hållbara ekosystem.

Dokumentationen finns hos de aktörer som ansvarar för regleringen av vattennivåerna. Bland dessa märks såväl statliga som kommunala bolag och enskilda aktörer.

Vid planering av vattenreglering finns det behov av att gå tillbaka till uppgifter om tidigare års vattenstånd och tidigare års regleringsinsatser för att bedöma utfallet av dem. Det är också troligt att flera av dessa anläggningar skulle kunna utgöra utsatta mål vid en krigssituation. Om anläggningarna förstörs helt eller delvis är dokumentationen oundgänglig för att rekonstruera drift och anläggningar.

3.3.6 Betyg och examensbevis

I denna informationsmängd ryms slutbetyg från friskolor och kommunala skolor på grund- och gymnasienivå, men också de betyg och examensbevis som utfärdas vid statliga och enskilda universitet och högskolor.

Beroende på driftsform omfattas betyg av olika regelverk. Kommunala skolor omfattas av tryckfrihetsförordningen och arkivlagen och därmed av bestämmelser om bevarande. Friskolor på grundskole- och gymnasienivå ska enligt 29 kap. 18 § skollagen (2010:800) lämna över elevernas slutbetyg eller de betygsdokument som eleven får efter fullföljd gymnasieutbildning till den kommun där skolan är belägen.

Från universitet och högskolor utfärdas betyg och examensbevis digitalt. 40 av de svenska högskolorna använder sig av (och är delägare i) systemet Ladok, tillsammans med Centrala studiestödsnämnden (CSN). Bland Ladoks ägare finns både statliga och enskilt drivna högskolor.

Betyg och examensbevis är mycket efterfrågad information. Det är i första hand den enskilde som behöver sina betyg för att kunna styrka sin utbildning för att söka in på nya utbildningar eller söka arbete, men betyg behövs även för att kunna utvärdera skolornas resultat och för att utfärda yrkeslegitimationer eller andra yrkesrelaterade behörigheter. Det sistnämnda gör att informationen är betydelsefull för många samhällsviktiga verksamheter där det finns krav på särskild behörighet eller yrkeslegitimation för personalen, såsom inom sjukvården.

3.3.7 Patientdata – journaler

Patientdata förekommer i beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg, till exempel inom primärvården, vid psykologiska mottagningar, skolhälsovården, hos dietister och vid tandläkarmottagningar. De huvudmän som bedriver vården är antingen regioner, kommuner eller enskilda. Journaler som förs inom den offentliga vården utgör allmänna handlingar och för dem gäller arkivlagens bestämmelser om bevarande.

Regler om hur vården ska dokumenteras och hur journaluppgifterna ska bevaras finns också i patientdatalagen (2008:355) som omfattar alla som bedriver journalföring. I den lagen ställs krav på att en journalhandling ska bevaras minst tio år efter det att den sista uppgiften fördes in i handlingen. Sveriges kommuner och regioner och Riksarkivet rekommenderar dock att journaler bevaras.³⁶

För den enskilde och samhället behövs patientjournalerna i regel en längre tid än tio år. Det kan finnas behov av att gå tillbaka till journalerna för att styrka sjukdom eller utförd vård i exempelvis försäkringsärenden eller skadeståndsärenden. Från samhällets sida kan det finnas behov av journalerna för utvärdering, uppföljning eller granskning av utförd vård. Tandkort kan också användas för identifiering av avlidna. Journalerna utgör

³⁶ *Bevara eller gallra. Råd om patientjournaler och övrig vårddokumentation i landsting/region och kommun*, Gallringsråd nr 6, SKR och Riksarkivet, 2014.

också ett ovärderligt material för forskning inom en rad discipliner. Inte minst den nyss genomgångna pandemin visar att det finns ett stort behov av att få tillgång till samlad, strukturerad information. I kriser är det viktigt att kunna ta fram information om till exempel vem som påverkas, vad som påverkar och hur påverkan ser ut.

3.3.8 Kommunala protokoll

Information i kommunala protokoll tillhör samhällsfunktionen Demokrati och beredskap.

De beslutande politiska församlingarnas och nämndernas beslut dokumenteras i protokoll. Protokoll och beslutsunderlag utgör allmänna handlingar och ska därför som huvudregel bevaras.

De äldre protokollen är upprättade på papper. I vissa kommuner har dessa tryckts eller bundits in. Från och med början av 2000-talet förekommer protokollen helt eller delvis i digital form.

De beslut som protokollen dokumenterar kan ha rättskraft och bevisvärde under mycket lång tid och kan vara av avgörande betydelse för såväl enskilda personer som enskilda aktörer i sådana frågor där kommunen har beslutanderätt eller inflytande. De har också betydelse för andra offentliga organ. Protokollen har i övrigt ett stort värde över tid, exempelvis vad avser forskning om samhällsutvecklingen i stort, liksom utvecklingen inom särskilda kommuner eller särskilda kommunala ansvarsområden.

3.3.9 Genbanksdokumentation – lantraser och grödor

Information i form av genbanksdokumentation förekommer i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

Lantrasföreningarna är ideella föreningar av djurhållare som bedriver bevarandearbete genom att hålla levande djur av äldre husdjursraser. I detta arbete ingår att upprätthålla och förvalta genbanksdokumentation, exempelvis härstamningsregister, avelsplaner och kontaktuppgifter till uppfödare.

Det är sannolikt att en stor del av informationen förvaras på styrelsemedlemmarnas privata datorer. Äldre bestånd kan också finnas på papper. Det finns här inga regelverk kring informationshantering eller bevarande.

Bevarandet av lantraserna har inte bara kulturhistorisk betydelse och är viktigt för Sveriges biologiska mångfald. Lantraserna kan också komma att få en direkt betydelse för folkförsörjningen. De är genetiskt anpassade efter de produktionsvillkor som gällde innan det moderna industriella lantbruket slog igenom. I ett läge där tillgången till importerat djurfoder, värme, el eller annat viktigt drivmedel i lantbruket tryter, kan djuren alltså få en större betydelse än vad de har i dag. Djuren representerar också ett levande genbanksmaterial som det går att utveckla nya tåliga produktionsraser ur.

Det finns även ideella föreningar som arbetar med äldre växtsorter för trädgårdsodling och åkerbruk. Många av dessa föreningar förvaltar ett levande genbanksmaterial på liknande sätt som lantrasföreningarna och förfogar många gånger också över värdefull dokumentation.

3.3.10 Förteckningar och kataloger från kulturarvsinstitutioner

Information i förteckningar och kataloger från kulturarvsinstitutioner tillhör samhällsfunktionen Demokrati och beredskap.

Informationen består bland annat av arkivförteckningar, museikataloger och samlingsinventeringar från kulturarvsinstitutioner som kan vara statliga, kommunala eller enskilda.

Erfarenheter från kriget i Ukraina och Islamiska staten (IS) härjningar visar att kulturarv också är särskilt utsatta i krig, då de kan bli ett direkt mål för angrepp. Om en kulturhistorisk samling skulle skingras eller förstöras är det en fördel om i alla fall grunddokumentation finns bevarad, som visar vad som en gång har funnits. Bilder, uppgifter om färg, form, proveniens, informationsinnehåll och annan kringinformation kan också bilda utgångspunkt för rekonstruktioner. Kulturarvsinstitutioner är även i fredstid inte sällan utsatta för stölder. Pålitliga förteckningar är ett sätt att undvika och upptäcka stölder och har i flera fall medfört att stulna objekt kunnat återbördas.

3.4 Identifierade problem för informationens långsiktiga skydd och bevarande

Som framgått i avsnitt 3.2 krävs det ett nära samarbete med berörda aktörer för att på ett mer djupgående plan kunna identifiera vilken information som är särskilt skyddsvärd för den samhällsviktiga verksamheten och därmed viktig att bevara långsiktigt. Ett sådant fördjupat arbete skulle vara nödvändigt för att identifiera behovet av effektiva och träffsäkra åtgärder för att skydda och bevara konkreta och preciserade informationsbestånd. Det underlag som Riksarkivet har haft för sin analys medger därför i huvudsak inte några slutsatser om skyddsåtgärder riktade mot de konkreta informationsbestånden. Slutsatserna bygger i stället främst på generella iakttagelser. Riksarkivet har dock kunnat identifiera vissa arkivbestånd, huvudsakligen sådana som överlämnats till Riksarkivet och därför förvaras vid myndigheten, som är att bedöma som särskilt skyddsvärda för samhällsviktig verksamhet och som behöver digitiseras för att säkerställa ett bevarande vid fredstida kris, höjd beredskap och krig. Dessa redogörs för i avsnitt 4.4.

3.4.1 Sammanhållen reglering saknas som säkerställer ett långsiktigt bevarande av samhällsviktig information

En viktig del av den samhällsviktiga verksamheten bedrivs inom enskild sektor, delvis av flera olika mindre aktörer. Som framgått i avsnitt 2.2 saknas det bestämmelser om långsiktigt bevarande av information i enskild sektor som ger ett tillräckligt skydd för bevarande av den information som



är nödvändig för att bedriva och upprätthålla för samhället viktiga verksamheter i ett längre tidsperspektiv. För en väsentlig del av den information som är kritisk för samhällets funktionalitet saknas det alltså rättsliga krav som säkerställer ett långsiktigt bevarande och skydd.

Av den översiktliga inventeringen framkommer också att viktiga delar av den samhällsviktiga verksamheten bedrivs av kommuner och regioner. Kommuner och regioner omfattas av arkivlagens bestämmelser om bevarande. Däremot saknar Riksarkivet möjlighet att meddela närmare föreskrifter om bevarande av den samhällsviktiga information som uppstår där. Förutsättningar för en enhetlig och sammanhållen reglering av bevarande och skydd av den informationen saknas därför.

3.4.2 Verksamhetsutövare saknar resurser eller incitament för att långsiktigt bevara och skydda informationen

En betydande del av den samhällsviktiga verksamheten bedrivs inom enskild sektor. Verksamheterna kan vara små och delvis bedrivs av föreningar och andra ideella organisationer. Sådana verksamheter kan många gånger antas sakna resurser eller incitament att på ett ändamålsenligt sätt långsiktigt skydda och bevara den information som uppstår i verksamheterna. En del av den samhällsviktiga informationen bildas alltså i verksamheter där det kan antas att information som är nödvändig för att bedriva och upprätthålla samhällskritiska verksamheter inte skyddas och bevaras på lång sikt.

3.4.3 Samhällsviktig information på analoga eller magnetiska databärare

Även om en stor del av den samhällsviktiga informationen är digital finns det även omfattande mängder samhällsviktig information på analoga databärare som papper, fotografier eller analoga ljud- eller videoband. Det handlar då främst om äldre information som är värdefull för det svenska kulturarvet, men det kan också handla om information om till exempel fastigheter eller byggnader som har användning under mycket lång tid. I många fall finns handlingarna bara tillgängliga i ett exemplar och i vissa fall är databäraren skadad eller sönderfallande.

4. Riksarkivets förslag för att skydda uppgifterna och säkerställa att de bevaras

Riksarkivet har följande förslag för att komma till rätta med de problem som har identifierats i avsnitt 3.

4.1 Rättsliga krav på långsiktigt bevarande av samhällsviktig information

Samhällsviktig verksamhet bedrivs av såväl myndigheter som andra aktörer, exempelvis företag med verksamhet som är kritisk för samhällets funktion. Det kan handla om kärnkraft och miljö, men det kan också handla om välfärdsverksamhet som är offentligt finansierad men bedrivs i privat regi, till exempel skola och sjukvård.

I svensk rätt finns det ett regelverk som hanterar beredskap för samt ansvar och roller vid kris, höjd beredskap och krig. Däremot saknas det ett sammanhållet regelverk som ger skydd åt den information som är nödvändig för kunna bedriva och upprätthålla för samhället viktiga verksamheter i ett längre tidsperspektiv, det vill säga bestämmelser om bevarande av information. Arkivlagstiftningen innehåller bestämmelser som ska säkerställa ett långsiktigt bevarande av information från den offentliga sektorn. Riksarkivet har också möjlighet att meddela föreskrifter för statliga myndigheters arkiv som därmed träffar samhällsviktig verksamhet som bedrivs inom den statliga sektorn. Däremot har Riksarkivet ingen möjlighet att meddela närmare föreskrifter om till exempel vården av kommunala arkiv och kan då inte komplettera arkivlagens krav på bevarande med mer preciserade bestämmelser om bevarande av samhällsviktig information som uppstår inom kommunalt bedrivna verksamheter. Eftersom arkivlagens bestämmelser om bevarande inte gäller för enskilda arkiv saknas det många gånger bestämmelser med krav på långsiktigt bevarande av information som bildas i den sektorn. För en viktig del av den svenska beredskapsplaneringen saknas det alltså regler som ger tillräckligt skydd för bevarande av samhällsviktig information.

Riksarkivet anser därför att det behövs en sammanhållen och enhetlig reglering som säkerställer en fullgod bevarandeplanering. Enligt Riksarkivet bör, i så stor utsträckning som möjligt, samma bestämmelser gälla för alla som bedriver samhällsviktig verksamhet, oavsett vilket huvudmannskap verksamheten har och oberoende av i vilken sektor verksamheten bedrivs. Riksarkivet anser att det bör finnas en generell skyldighet för alla som bedriver samhällsviktig verksamhet att bevara samhällsviktig information och att möjligheterna att införa en sådan skyldighet i till exempel arkivlagstiftningen bör utredas närmare. Regleringen bör tydligt knyta an till redan befintlig reglering av samhällets beredskapsplanering. I anslutning till att en sådan skyldighet införs bör Riksarkivet ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter om bevarande av den samhällsviktiga informationen. Eftersom Riksarkivets redan innehar uppdraget som nationalarkiv, har personal med specialistkompetens på området och har omfattande

föreskriftsrätt över den statliga verksamheten är det naturligt att myndigheten får en sådan föreskriftsrätt.

4.2 Fortsatt uppdrag att identifiera skyddsvärd information

Den samhällsviktiga verksamheten är omfattande och bedrivs inom vitt skilda verksamheter sett till faktorer som huvudmannaskap, storlek och verksamhet. Informationen är i stor utsträckning känslig eller omfattas av sekretess. Riksarkivet har inom ramen för detta uppdrag gjort en inventering för att identifiera vilken information i olika kategorier av arkivbestånd som är särskilt skyddsvärd och viktig att bevara. Den tid som stått till myndighetens förfogande har dock gjort att inventeringen inte har kunnat bli mer än en översiktlig genomgång av sådan information som Riksarkivet har haft tillgång till i form av bland annat arkivförteckningar. Det handlar om stora informationsmängder av varierande karaktär, vilket givetvis påverkat genomgången. Inventeringen har inte innefattat någon samverkan med andra aktörer.

Det finns mot denna bakgrund ett fortsatt behov av att närmare identifiera vilken information inom de olika samhällsviktiga funktionerna som är särskilt skyddsvärd och viktig att bevara. Ett sådant fortsatt inventeringsarbete behövs för att få en tydligare och mer heltäckande problembild och utifrån denna kunna identifiera behovet av konkreta, effektiva och träffsäkra åtgärder för att skydda och bevara samhällsviktig information. Eftersom det är upp till varje verksamhetsutövare att avgöra om den bedriver en verksamhet som till någon del är samhällsviktig bör en fortsatt inventering göras tillsammans med berörda organisationer. Att värdera vilken information som är samhällsviktig kräver dessutom insyn i den verksamhet där den tillkommit, vilket bara finns inom respektive myndighet eller organisation.

Riksarkivet föreslår därför att myndigheten ges ett fortsatt uppdrag att tillsammans med de beredskapsansvariga myndigheterna identifiera de mest centrala behoven av konkreta skyddsåtgärder för den särskilt skyddsvärda informationen inom respektive beredskapssektor och inom de samhällsfunktioner som saknar huvudsaklig hemvist i en beredskapssektor.

4.3 Uppdrag att erbjuda förvaring av skyddsvärda uppgifter åt samhällsviktig verksamhet

Vid de stora arkivinstitutionerna finns det lokaler som är avsedda för arkivförvaring, fackkunnig personal som kan ta hand om arkivmaterialet samt tekniska lösningar och resurser för att vårda informationen över tid. Genom att förvara informationen hos en arkivinstitution kan den skyddas mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst. Informationen kan också hållas tillgänglig för allmänheten. Det finns även en beredskap för att skydda information i händelse av olycka eller angrepp, eller att undanföra arkivmaterial i händelse av krig. När det gäller informations- och cybersäkerhet ligger Riksarkivet, såsom statlig arkivmyndighet, på hög nivå

och räknas som en säkerhetskänslig verksamhet i enlighet med säkerhetsskyddslagen.

En viktig beredskapsåtgärd för att skydda information och säkerställa att den bevaras kan därför vara att överlämna skyddsvärd information till en arkivinstitution. Många aktörer som bedriver samhällsviktiga verksamheter kan antas sakna möjlighet till en långsiktig förvaring som kan säkerställa att skyddsvärd information bevaras. Det gäller inte minst mindre aktörer inom enskild sektor som kanske saknar resurser och kompetens som medger ett långsiktigt bevarande. Ett ytterligare problem kan vara att skyddsvärd information i verksamheter som bedrivs av flertalet olika huvudmän kan bli svår att överblicka och skydda vid en fredstida kris eller vid höjd beredskap eller krig. Det skulle då underlätta om informationen finns tillgänglig, samlat vid en arkivinstitution. Mindre aktörer kan sakna ekonomiska förutsättningar att själva finansiera ett sådant överlämnande och i många fall kan den enskilda aktören sakna incitament för detta. Arkivinstitutionerna är inte heller resurssatta för att utan ersättning tillhandahålla en sådan tjänst. För att den mest skyddsvärda informationen inom den enskilda sektorn som en beredskapsåtgärd ska kunna överlämnas till en arkivinstitution krävs det därför en finansiering för detta.

I händelse av en fredstida kris eller vid höjd beredskap eller krig kan handlingar också skyndsamt behöva evakueras eller undanföras³⁷ för att inte riskera att förstöras. Det saknas i dag beredskap i form av lokaler som är tillgängliga och lämpliga för att ta emot sådant arkivmaterial som behöver evakueras eller undanföras.

Riksarkivet föreslår därför att myndigheten ges i uppdrag att erbjuda tjänster för förvaring av analoga och digitala skyddsvärda handlingar åt samhällsviktiga verksamheter som bedrivs i enskild regi. Riksarkivet föreslår också att myndigheten ges i uppdrag att tillhandahålla lokaler för förvaring av handlingar som behöver evakueras eller undanföras vid en fredstida kris, höjd beredskap eller krig. För dessa uppdrag behöver Riksarkivet tilldelas ytterligare anslagsmedel.

För att identifiera de informationsmängder som är i störst behov av skyddsförvaring bör det föreslagna uppdraget att, tillsammans med beredskapsmyndigheterna, identifiera vilken samhällsviktig information som är särskilt skyddsvärd och viktig att bevara även innefatta detta.

4.4 Digitisering för att skydda samhällsviktig information

Ett sätt att öka skyddet för information som finns på analoga databärare är att skapa digitala kopior av dem.³⁸ Riksarkivet har en digitiseringsanläggning i Fränsta, där arkivhandlingar och annat material skannas. Anläggningen har hög kapacitet och producerar digitala kopior med hög kvalitet. Skanningen kan också kombineras med annan bearbetning

³⁷ Enligt lagen (1992:1402) om undanförelse och förstöring

³⁸ Det förutsätter givetvis att det vidtas lämpliga säkerhetsåtgärder för att skydda den digitala informationen från att utsättas för t.ex. angrep förstörelse och obehörig åtkomst.

hos Riksarkivet för att förbättra användningen av det skannade materialet, till exempel indexering med hjälp av de tjänster som Riksarkivets nyinrättade AI-labb erbjuder.

Säkerhetskopiering ur beredskapssyfte är inte något nytt. I början av 1940-talet beviljade riksdagen medel för så kallad arkivfotografering av särskilt skyddsvärd information hos myndigheter. I detta ingick bland annat register över medel inbetalda till pensioner då det befarades att framtida pensioner inte skulle gå att betala ut om underlagen förstördes.³⁹

Efter andra världskriget var frågan om mikrofilmning för beredskapsändamål fortsatt aktuell. En statlig utredning pekade ut mikrofilmning som en viktig skyddsåtgärd, som dessutom skulle öka tillgängligheten till arkiven. En stor mängd arkivhandlingar identifierades som angelägna att mikrofilma.⁴⁰ I stället för att invänta eventuell statlig finansiering inledde Riksarkivet vid slutet av 1940-talet ett samarbete med Genealogical Society of the Church of Jesus Christ of latter day Saints i Salt Lake City, som lät mikrofilma stora mängder historiskt värdefulla arkiv. I detta ingick bland annat folkbokföring från 1600-talet och framåt, äldre skattelängder och domstolshandlingar.⁴¹ Mikrofilmerna har sedan digitiserats.

Digitisering av historiskt värdefulla bestånd har också genomförts senare, bland annat i form av det stora SESAM-projektet 1995-1999. Inom ramen för detta projekt skannades och registrerades bland annat kartor och ritningar, äldre kameralt material och medeltidsbrev vid Riksarkivet och de dåvarande landsarkiven.⁴² Riksarkivet har även på senare år digitiserat folkbokföringen och vägverkets plan- och profilritningar. För närvarande genomför Riksarkivet ett arbete med att på uppdrag av regeringen digitisera inskrivningsmyndigheternas handlingar.⁴³

Anläggningen i Fränsta skulle kunna användas i större utsträckning för att ytterligare digitalisera sådan information som framöver identifieras som samhällsviktig och därmed särskilt skyddsvärd och viktig att bevara. På så sätt kan anläggningen utgöra en viktig beredskapsresurs för en större del av samhället.

Riksarkivet föreslår mot denna bakgrund att det tidigare föreslagna uppdraget om att, tillsammans med beredskapsmyndigheterna, identifiera skyddsvärd information också ska innefatta att identifiera vilka handlingar som är i störst behov av digitisering ur ett skyddsperspektiv. Större

³⁹ Kungl. Maj:ts proposition 226, 1940, riksdagens skrivelse nr 262, 1940

⁴⁰ *Arkiv och biblioteksfilmmning. Betänkande avgivet av 1949 års sakkunniga rörande arkiv- och biblioteksfilmmning*, SOU 1951:36.

⁴¹ Matts Lindström 2017, *Drömmar om det minsta. Mikrofilm, överflöd och brist 1900–1970*, kap. 5.

⁴² Sysselsättningsåtgärder inom kulturområdet, SESAM-projektet, Regeringens skrivelse 1999/2000:65; Årsredovisning 1995/1996 för Riksarkivet och landsarkiven, s. 25; Slutrapport från Arkivverkets projekt SESAM – kartor och ritningar 1998-06-30, MEMO – Riksarkivets ottryckta skrivelser nr 5.

⁴³ Se *Budgetpropositionen för 2024*, prop. 2023/24:1, , utg.omr. 17, avsnitt 9 Arkiv.

digitiseringsåtgärder ryms dock inte inom befintligt anslag. Rikssarkivet bör därför tilldelas ytterligare medel för att bekosta en digitisering av samhällsviktig information för att höja beredskapen i samhället.

Rikssarkivet har vid den inventering som gjorts redan identifierat vissa arkivbestånd – som i huvudsak förvaras hos Rikssarkivet – som särskilt viktiga att skyndsamt digitisera eftersom de bedöms innehålla särskilt skyddsvärda uppgifter som är viktiga att bevara. Det handlar bland annat om uppgifter om ägande och användning av fastigheter, medborgarskap och rättskipning men också om arkiv som är viktiga för det nationella kulturarvet. De arkivbestånd som i detta sammanhang har identifierats är:

- Prejudicerande domar, framför allt i Högsta domstolens och hovrätternas arkiv
- Fastighetshandlingar som kompletterar de fastighetsinskrivningshandlingar som skannas inom ramen för det regeringsuppdrag som Rikssarkivet har för år 2024–2026
- Regeringsprotokoll
- Handlingar som rör Sveriges förhållande till främmande makt, t.ex. traktater och akter med erkännanden av andra stater, i bl.a. UD:s arkiv
- Information om försvars- och beredskapsplanering som finns i arkiv från nedlagda myndigheter, till exempel Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, Överstyrelsen för civil beredskap, Civilförsvarsstyrelsen och Försvarets sjukvårdsstyrelse
- Vapenregister i polisarkiven
- Information om landets infrastruktur såsom handlingar från Vattenfall, kärnkraftsbolagen med föregångare, Luftfartsverket, Vägverket, SJ och Byggnadsstyrelsen (inklusive ritningar över Sveriges utländska beskickningar)
- Handlingar om medborgarskap och adoption som finns ibland annat Statens utlänningskommissions arkiv, kyrkoarkivens bilagor till folkbokföringen och Patent- och registreringsverkets namnarkiv
- Passansökningar med register som innehåller foton som kan användas för identifiering och namnteckningar för fastställande av namnteckningars äkthet
- Information om var och hur det har bedrivits miljöfarlig verksamhet och var farligt avfall har dumpats som finns ibland annat handlingar från Försvarsmakten och försvarsindustrierna samt från länsstyrelserna



- Handlingar rörande skogar, bland annat Domänstyrelsens, Kammarkollegiets domänavdelnings-, Skogsstyrelsens och Domänverkets arkiv
- Information om regionala förhållanden i länsstyrelsernas arkiv.
- Äldre vetenskapliga forskningsresultat som skulle vara svåra att återskapa, exempelvis Försvarets forskningsanstalts kärnvapenforskning
- Kyrkoarkiven. Folkbokföringen är digitiserad men arkiven innehåller mer information av stort kulturhistoriskt intresse bl.a. om socknarnas självstyre som föregår de borgerliga kommunerna
- Riksantikvarieämbetets topografiska arkiv (som delvis redan är fotade/skannade)
- Medeltida diplom (som delvis redan är fotade/skannade)
- Riksregistraturen (som delvis redan är fotade/skannade men med mycket låg kvalitet)

5. Konsekvensbedömning

5.1 Det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas

I dag saknas det tillräckliga regler och samlade åtgärder som säkerställer det långsiktiga skyddet och bevarandet av information. Riksskiviet har därför i avsnitt 4.1 föreslagit att det införs en skyldighet för alla som bedriver samhällsviktig verksamhet, oavsett sektor och huvudmannaskap, att bevara sådan information som är nödvändig för att upprätthålla eller säkerställa samhällets grundläggande behov, värden och säkerhet. Förslaget innebär också att Riksskiviet ges rätt att meddela närmare föreskrifter kring ett sådant bevarande, på motsvarande sätt som Riksskiviet i dag har möjlighet att meddela närmare föreskrifter om bevarande av statliga myndigheters handlingar.

Många verksamhetsutövare inom enskild sektor som bedriver verksamhet eller tillhandahåller tjänster eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer viktiga samhällsfunktioner kan antas sakna resurser eller incitament för att långsiktigt bevara och skydda sin information. Riksskiviet har därför i avsnitt 4.3 föreslagit att myndigheten ges i uppdrag att erbjuda tjänster för förvaring av analoga och digitala skyddsvärda handlingar åt samhällsviktiga verksamheter som bedrivs i enskild regi.

Det saknas beredskap i form av lokaler som är tillgängliga och lämpliga för att ta emot arkivmaterial som i händelse av en fredstida kris eller vid höjd beredskap eller krig behöver evakueras eller undanföras. Riksskiviet har därför i avsnitt 4.3 föreslagit att myndigheten ges i uppdrag att tillhandahålla lokaler för sådana ändamål.

Viss information som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet finns på analoga databärare som gör den extra sårbar. Riksskiviet har därför i avsnitt 4.4 föreslagit att myndigheten, som en beredskapsåtgärd, ges i uppdrag att digitisera samhällsviktiga handlingar som ur ett skyddsperspektiv är i behov av detta. Riksskiviet har redan nu identifierat vissa arkivbestånd – som i huvudsak förvaras hos myndigheten – som särskilt viktiga att skyndsamt digitisera.

Som framgått har det inte varit möjligt för Riksskiviet att göra en fullständig inventering av vilken information som kan vara särskilt skyddsvärd och viktig att bevara. Det är inte heller möjligt att göra en sådan inventering utan närmare samarbete med andra berörda verksamheter. Riksskiviet har därför i avsnitt 4.2 föreslagit att myndigheten får ett fortsatt uppdrag att inventera samhällsviktig information.

5.2 Vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas

Att säkerställa att samhällsviktig information bevaras och är tillgänglig även vid fredstida kriser, höjd beredskap eller krig är en viktig förutsättning för en god beredskap i samhället. Utan tillgång till nödvändig information upphör dagens komplexa och informationsintensiva samhälle snabbt att fungera. Om det inte innan en fredstida kris, höjd beredskap eller krig har



vidtagits åtgärder för att säkerställa bevarande av information som behövs för nödvändiga samhällsfunktioner riskerar dessa verksamheter att upphöra att fungera. Utan en beredskapsplanering som omfattar det långsiktiga skyddet och bevarandet av samhällsviktig information riskerar alltså grundfunktioner för samhället att snabbt slås ut. Det finns också en stor risk för att samhällsviktiga verksamheter inte kan återstartas eller återuppbyggas efter en sådan händelse. Det kan till exempel handla om uppgifter om ägandeförhållanden, konstruktioner, befolkningen eller om vår historia och identitet för alltid har gått förlorad.

Om de förslag på åtgärder som Riksarkivet har lämnat inte genomförs finns följaktligen en risk för att samhällsviktig information försvinner och att det därmed blir svårare att upprätthålla samhällsviktig verksamhet vid kris, krig eller höjd beredskap, eller att återskapa eller återuppbygga verksamheterna efter en sådan situation.

5.3 Alternativ för att uppnå förändringen

Alternativet till att reglera en skyldighet för den som bedriver en samhällsviktig verksamhet att bevara information som är särskilt skyddsvärd och viktig att bevara och att Riksarkivet som statlig myndighet ges i uppdrag att inventera och bistå med vissa beredskapshöjande åtgärder är att verksamheterna själva samverkar för att uppnå en förbättring. Det skulle kunna göras en gemensam inventering av verksamhetsansvariga inom ramen för ett frivilligt samarbete och att det inom branschorganisationer tas fram diverse handledningar och stöd för hur samhällsviktig information bör skyddas och bevaras. Som nämnts finns dock risken att det för vissa verksamheter saknas resurser och incitament att bevara information långsiktigt.

Eftersom det handlar om information som är viktig för att hela eller centrala delar av samhället ska kunna fungera är frivillig samverkan med stor sannolikhet inte tillräckligt. Det behövs en generell styrning på området så att hanteringen blir enhetlig och prioriterad. Om Riksarkivet, som statlig arkivmyndighet, ges uppdrag att agera finns också större möjligheter att informationen skyddas och bevaras på ett sätt som gagnar hela samhället.

5.4 Kostnadmässiga och andra konsekvenser

Förslaget om att det bör införas en skyldighet för alla som bedriver samhällsviktig verksamhet, oavsett sektor och huvudmannaskap, att bevara sådan information som är nödvändig för att upprätthålla eller säkerställa samhällets grundläggande behov, värden och säkerhet kan medföra vissa ökade kostnader för enskilda aktörers skydd och långsiktiga bevarande av sin information. För kommuner och regioner kan förslaget ha viss påverkan på den kommunala självstyrelsen. Förslaget om att Riksarkivet bör ges i uppdrag att erbjuda tjänster för förvaring av analoga och digitala skyddsvärda handlingar åt samhällsviktiga verksamheter som bedrivs i enskild regi och att tillhandahålla lokaler för att ta emot arkivmaterial som i händelse av en fredstida kris eller vid höjd beredskap eller krig behöver



evakueras eller undanförs medför extra kostnader för myndigheten som Riksarkivet behöver kompenseras för. Förslaget är skalbart och kostnaden beroende av vilken omfattning tjänsterna och beredskapen ska ha. I den anläggning som uppförs i Härnösand, som ska vara färdigställd under 2025, kommer Riksarkivet under en kort period kunna tillhandahålla evakueringslokaler för fysisk förvaring av arkivhandlingar. Denna möjlighet kommer inte finnas kvar när arkivdepån inom ett par år att fyllts med mottagna arkiv från statliga myndigheter. Ytterligare utbyggnad i Härnösand kan dock göras och av detta kan delar avsättas för att användas till evakueringslokaler, förutsatt att det finns finansiering för det. Kostnaden för en utbyggnad som rymmer ytterligare 230 000 hyllmeter arkivhandlingar har beräknats till cirka 600 miljoner kronor.

Förslaget om att Riksarkivet bör ges i uppdrag att digitisera samhällsviktiga handlingar som ur ett skyddsperspektiv är i behov av detta medför extra kostnader för myndigheten som Riksarkivet behöver kompenseras för. Kostnaden beror på vilka volymer som behöver skyddsdigitiseras, hur skyndsamt detta ska genomföras och eventuell ytterligare bearbetning för att förbättra materialets användning. Som en jämförelse kan nämnas att den pågående digitiseringen av inskrivningsmyndigheternas handlingar avser cirka 8 800 hyllmeter handlingar och beräknas kosta cirka 60 miljoner kronor. Det uppdraget innefattar indexering med stöd av AI.