

Datum
2016-09-01

Dnr RA 04-2016/8065
Ert Dnr Ku2015/02965/LS

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Samhällsutmaningar

Riksarkivet ska enligt sitt regleringsbrev för 2016 (Ku2015/02965/LS) redovisa vilka särskilda insatser myndigheten har genomfört och planerar att genomföra för att bidra till att göra kulturarvet till en angelägenhet och tillgång för alla människor i samhället. Redovisning ska ske till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 1 september 2016.

Riksarkivets utmaningar

Riksarkivets samhällsutmaningar kan delas in i två huvudområden:

- Den strategiska inriktningen mot en större tillgänglighet till arkiven och en ökad användning inom kultur, forskning och kunskapsutveckling.
- Den strategiska inriktningen mot att vara en resurs för samhällets informationshantering, till gagn för insyn, rättssäkerhet och demokrati, samt för det långsiktiga bevarandet av kulturarvet.

Utgångspunkter

Utgångspunkten i arbetet med uppdraget har varit Riksarkivets kärnuppdrag; nämligen att säkerställa samhällets behov av en långsiktig informationsförsörjning som garanterar innehåll, sammanhang och äkthet. Med informationsförsörjning avses att olika målgrupper ska ha tillgång till den information som de behöver. Det innefattar också de krav på hantering, organisation, informations säkerhet, lagring, återvinning och förmedling av informationen som krävs för att det ska vara möjligt. Informationshantering och arkiv bör inte ses som två separata områden, utan integrerat.

Riksarkivet ska karaktäriseras av öppenhet, tydlighet, engagemang och långsiktighet. Alla anställda och externa kontakter ska bemötas på lika villkor oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Detta är en kvalitetsfråga, en utgångspunkt för vår vilja och ambition att bidra till samhällets utveckling samt en viktig förutsättning för att göra kulturarvet till en angelägenhet och tillgång för alla människor i samhället. Riksarkivet har utarbetat en plan för lika villkor och fortsätter nu att arbeta aktivt med dessa frågor inom samtliga verksamhetsområden och processer.

Enligt arkivlagen (1990:782) är myndigheternas arkiv en del av det nationella kulturarvet. Det innebär att alla i Sverige, genom myndighetsarkiven, är medskapare av det nationella kulturarvet. Myndighetsarkiven har alltså en särart som självinkluderande i tillblivelsen av kulturarvet. Arkivmyndigheterna skiljer

sig på så sätt från andra kulturarvsinstitutioner som istället, direkt eller indirekt, samlar in och på så sätt styr över vad som ska bli kulturarv.

Tillgänglighet och ökad användning

Förmedling

Riksarkivet har en lång tradition av att bygga upp analoga och digitala hjälpmedel för att underlätta och stimulera arkivmaterialets användning, såväl inom forskning och utbildning som i andra sammanhang. På Riksarkivet pågår ett ständigt arbete med att upprätta arkivguider och beståndsöversikter som ger en fördjupad beskrivning så att den som letar lättare kan hitta och få fram uppgifter ur arkiven. Vi planerar för en utökad digital publicering av våra guider och handledningar. Under senare år har Riksarkivet lanserat en mobilapp med Sveriges heraldiska symboler och en mobilapp för Svenskt biografiskt lexikon. Riksarkivet arbetar aktivt gentemot skolorna och erbjuder arkivpedagogiska resurser i form av övningsmaterial och besök i arkiven.

Förutom samverkan med utbildningsväsendet och forskarvärlden har Riksarkivet ett brett samarbete med statliga myndigheter rörande utveckling av arkiv- och informationshanteringsfrågor, med ABM¹-sektorn och med civilsamhällets organisationer.

Kultursamverkansmodellen har inneburit ett delvis nytt sätt att arbeta regionalt inom kulturarvssektorn. Samverkan med den enskilda sektorn har stärkts. Regionala aktiviteter kan rikta sig mot olika grupper i samhället, inte sällan i samarbete med andra aktörer på kulturarvsområdet. Utgivningen av Det medeltida Sverige är viktig, inte bara för forskningen utan också för kulturmiljövården. I ett samarbete med föreningsarkivet i Jämtland och läns museet Jamtli streamar Landsarkivet i Östersund varje vecka ut föreläsningsserien After Work till flera platser i länet. Ett annat exempel är en utställning om de finska krigsbarnen som Landsarkivet i Göteborg har skapat i anslutning till teaterföreställningen Fosterlandet, som har spelats i Göteborg och Stockholm. I utställningen ingår en nyproducerad film där de finska krigsbarnen Ruth-Maijde och Pentti möter Jasdan och Farid som kom till Sverige från Afghanistan för fyra och sex år sedan, som ensamkommande barnflyktingar.

Idag har omvärlden en förväntan på ett delaktigt och aktivt bruk av kulturarvet. Riksarkivet behöver bli bättre på att tillvarata våra användares kompetenser och hitta former för dialog. Riksarkivets betydelse som kulturarvsmyndighet behöver utvecklas och kunskapen om oss behöver spridas. Vi behöver vidareutveckla vår samverkan med andra aktörer för att göra kulturarvet angeläget och tillgängligt.

Digitalisering och digital glömska

I en globaliserad värld måste Riksarkivet göra det möjligt att ta del av arkiv oberoende av tid och plats. Dagens teknik skapar förväntningar på ett gränslöst användande och ger oss samtidigt förutsättningar och möjligheter att infria och möta denna utmaning.

¹ Arkiv, museer och bibliotek

Ungefär tre procent av Rikssarkivets arkiv och samlingar är digitaliserade och digitalt publicerade. Dessa arkivhandlingar finns tillgängliga via den digitala forskarsalen på Rikssarkivets webbplats. För att ta del av handlingar i den digitala forskarsalen krävs det att man har ett abonnemang. Här finns bl.a. kyrkoböcker, fastighetsböcker, skattelängder, militärrullor och bouppteckningar tillgängliga. Ett steg för att göra kulturarvet tillgängligt och angelägenhet är att göra den digitala forskarsalen gratis att använda för alla. Sedan den 1 juli 2014 har skolor, universitet och högskolor gratis tillgång till den digitala forskarsalen. En ”fri entré-reform” för alla användare vore önskvärd.

Rikssarkivet är en del av forskningens infrastruktur och för att ge möjligheter till en ökad användning av arkiven som källor på alla nivåer inom utbildningssektorn krävs också en ökad digitalisering av register och källor. Vi behöver öka den digitala tillgängligheten och publiceringen av våra arkivhandlingar. En utmaning är att prioriteringsordningen för vad som ska digitaliseras inte bestäms av den allmänna samhällsnyttan, utan av vilka handlingar som olika aktörer tycker är intressanta eller kan få kommersiell avsättning för. Det beror på att Rikssarkivet är beroende av samarbeten med olika intressenter för att digitalisera samlingarna. Det som inte digitaliseras syns inte och blir inte använt i samma utsträckning som det digitaliserade materialet, vilket kan leda till en självförstärkande världsbild. Vår utmaning är att ta ansvar för att även andra källor digitaliseras.

Rikssarkivet har en digitaliseringsstrategi med tillhörande handlingsplan. Den ska konkretiseras och utvecklas ytterligare.

Sökbarhet

En förutsättning för bevarande, digitalisering och för att göra kulturarvet angeläget och tillgängligt för många är att arkiven finns redovisade och sökbara. Rikssarkivet förvaltar och utvecklar Nationell arkivdatabas, NAD, som är den centrala vägvisaren till landets arkivresurser och som omfattar både offentliga och enskilda arkiv. Uppgifterna hämtas inte bara från utpräglade arkivinstitutioner utan även från museer, bibliotek och andra som institutioner som förvarar arkiv och samlingar. NAD fungerar samtidigt som nationell aggregator av arkivinformation gentemot internationella sökportaler som t.ex. Archives Portal Europe och Europeana liksom den svenska söktjänsten Söndera. En utmaning ligger i att utöka den nationella täckningsgraden.

Det tar tid att skaffa sig kunskap om våra arkiv och samlingar. Utan denna kunskap kan vi inte göra arkiven tillgängliga. Medarbetarnas kompetens och engagemang är en av våra främsta tillgångar och en basresurs. Rikssarkivet har en hög medelålder och ca 20 procent av medarbetarna är över sextio år. Därför planerar vi nu för rekrytering och kompetensöverföring.

En resurs för samhällets informationshantering

Offentlighetsprincipen och arkivbildningen

Ur arkivväsendets synpunkt uppstår flera olika problem när offentligt finansierade uppgifter eller samhällsviktiga uppgifter utförs av andra än myndigheter, och Rikssarkivet ser brister i styrningen på området. Dels handlar det om att handlingar som bör bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de

tillgodoser behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskningens behov, men som inte omfattas av rätten att ta del av allmänna handlingar. Det handlar också om de arkiv från bolagiserade myndigheter som Riksarkivet har tagit emot. När bolagen behöver ta del av handlingarna för att bedriva sin verksamhet hindrar ofta sekretesslagstiftningen att Riksarkivet lämnar ut handlingarna till bolagen.

Genom lagstiftningen om allmänna handlingar utsträcks arkivlagen till att omfatta alla allmänna handlingar. Förutom i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105) (TF) finns det flera andra regelverk som gör att handlingar omfattas av offentlighets- och arkivlagstiftningen². Det gör att allmänna handlingar, som alltså utan undantag räknas till det nationella kulturarvet, även finns hos kommunala och landstingskommunala aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser, de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen, hos bolagiserade myndigheter och hos Svenska kyrkan. Ytterligare särslagstiftning på området föreslås i betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82). Riksarkivet efterlyser en mera sammanhållen syn på de arkiv som formellt befinner sig utanför Riksarkivets tillsyn, istället för olika särlösningar.

Ekonomistyrningsverket har gjort en kartläggning av organ med statligt åtagande³, Rapporterna tar i några fall upp frågan om reglering av handlingar som avsätts i sådana verksamheter och som inte omfattas av TF:s regler om allmänna handlingar, främst då när tillsynsmyndigheter har rätt att genom lag ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Riksarkivet efterlyser en motsvarande kartläggning av organ med statligt åtagande med fokus på vilka arkiv som bör bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskningens behov, men som inte omfattas av rätten att ta del av allmänna handlingar.

En omvänd integritetssyn

Frågan om integritetsgallring behandlas olika inom olika politikområden, och det komplexa regelverket är en utmaning för Riksarkivet. Det gäller såväl i tillsynsverksamheten som vid mottagandet av myndighetsarkiv och vid utlämnandet av handlingar som omfattas av olika registerförfattningar. Mängden registerförfattningar har gjort det svårt för Riksarkivet att bevaka förändringar i regelverken och lämna yttranden på förslagen, annat än vid riktade remisser. Det finns exempel på hur Riksarkivets yttranden avfärdats, ibland i ganska allmänna ordalag och ofta med hänvisning till att det inte finns anledning att göra avsteg från de principer som kommer till uttryck i befintlig lagstiftning. Riksarkivets uppfattning är att det inte finns några enhetliga principer. Förslaget till myndighetsdatalog, SOU 2015:39, är ett steg i rätt riktning, men det löser inte problemet fullt ut. Inför den nya dataskyddsförordningen har Riksarkivet

² 2 kap. 3–4 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring, lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

³ ESV Rapport 2008:34, Att verka genom andra och ESV Rapport 2009:30, Att styra statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ – Förslag till principer för styrning, uppföljning och kontroll av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ.

framhållit att det är viktigt att det även fortsättningsvis finns möjlighet att bevara personuppgifter som kan ligga till grund för framtida forskning, oavsett i vilket medium dessa finns lagrade.

Riksarkivets uppfattning är att man istället för att gallra personuppgifter ska skydda den personliga integriteten genom att uppgifterna bevaras samtidigt som de omfattas av sekretess. Att gallra är en oåterkallelig åtgärd med en slutlig förlust för rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskningens behov. Faran med att gallra det som från tid till annan bedöms som olämpligt eller oriktigt, är att arkiven riskerar att likna en schweizerost.

Denna så kallade omvända integritetssyn är enligt Riksarkivets mening ett vitalt samhällsintresse. Information som belyser viktiga personinriktade insatser bör inte oåterkalleligen förstöras. Bevarandet sker i den registrerades intresse eftersom det, genom att uppgifterna bevaras, går att eftersöka vad som registrerats och därigenom också ge en möjlighet till upprättelse om myndigheten har begått några felaktigheter i samband med personuppgiftsbehandlingen. Syftet är att en person senare i livet ska kunna skaffa sig en uppfattning om vad som hänt. Då finns uppgifterna kvar i den kontext de uppkommit liksom uppgifter om t.ex. behörighetskontroll- och loggsystem. Endast ett sådant synsätt kan säkra den enskildes rättssäkerhet vid misstankar om integritetskränkande behandling av personuppgifterna. Behandlingen av personuppgifterna kan då rekonstrueras och ligga till grund för utredningar om eventuella tjänstefel eller skadestånd.

Tillsyn och normering

I dagens digitaliserade och föränderliga förvaltning behövs hela tiden nya metoder för värdering av information och en fortlöpande anpassning av gallringspolicy och andra verktyg för tillsynsverksamheten. En annan utmaning är att myndigheterna har högt ställda förväntningar på vilken hjälp Riksarkivet kan ge dem. Riksarkivets dubbla roller som både normerande och kontrollerande myndighet innebär en balansgång och resurserna är begränsade.

Riksarkivet styr, i någon mån, över innehållet i de offentliga arkiven genom sin tillsyn och normering och skapar på så sätt förutsättningar för framtidens kulturarv. Vi eftersträvar ett bevarande där informationen är strukturerad och anpassad till arkivlagens krav liksom att bli råvara för nya tjänster och användningsområden.

Vidareutnyttjande av öppna data

Det treåriga regeringsuppdraget om att främja statliga myndigheters arbete med att tillgängliggöra data för vidareutnyttjande (Fi2015/02025/SFÖ och Fi2016/01537/SFÖ) ligger i linje med Riksarkivets huvuduppdrag om att säkerställa samhällets behov av en långsiktig informationsförsörjning. Utmaningarna i uppdraget gäller såväl resurser som kompetens för att det efter projektets avslutande ska kunna övergå till att bli en del av linjeverksamheten, både hos Riksarkivet och hos statsförvaltningen i övrigt.

En förändrad informationsanvändning

För de offentliga arkiven är det en utmaning att hålla jämna steg med den tekniska utvecklingen för att kunna bevara de handlingar som avsätts i e-förvaltningen. Men flyktigheten i den digitala världen får särskilt stor påverkan på den information som speglar enskild verksamhet. Enskilda personer och verksamheter saknar i stor utsträckning strategier för att bevara och konvertera sina digitala handlingar. Arkivsektorn saknar i sin tur strategier och medel för att möta den utvecklingen och viktiga kunskaper riskerar att gå förlorade.

Förvärv av enskilda arkiv

Arkiv från den enskilda sektorn har en särskild potential när det gäller att spegla den samhälleliga mångfalden. Sedan 2014 har myndigheten en förvärvspolicy för enskilda arkiv som slår fast vikten av att bevara en allsidig, relevant och autentisk information om samhällsutvecklingen. Flera olika projekt och kampanjer har genomförts för att dokumentera t.ex. kvinnors kamp för jämställdhet och för att ge röst åt olika minoriteter, liksom för att rädda källor rörande företagets historia. På Riksarkivet finns arkiv från civilsamhällets olika organisationer, inklusive de nationella minoriteterna, invandrarorganisationer, från förkämpar för sexuella minoriteters rättigheter och från enskilda personer ur alla samhällsskikt.

Riksarkivet kan sällan ta ut full kostnadstäckning för de enskilda arkiv som förvärvas. Den viktigaste utmaningen ligger i att inte låta den ekonomiska styrkan hos de olika enskilda arkivbildarna styra vilka arkiv som ska bevaras för framtiden.

Man kan konstatera att i Norden har de svenska enskilda arkiven det svagaste skyddet. Det handlar både om samhällsviktiga funktioner, som t.ex. arkiv som är viktiga för att upprätthålla skyddet mot joniserande strålning från uttjänt kärnbränsle, och om kulturhistoriskt viktiga handlingar som riskerar att säljas på den internationella marknaden utan att Sverige får en möjlighet att först kopiera handlingarna.

Beslut i detta ärende har fattats av tillförordnade riksarkivarien Karin Åström Iko efter föredragning av juristen Ulrika Sturesdotter Andersson.

Karin Åström Iko

Ulrika Sturesdotter Andersson