

## **Yttrande över betänkandet Härifrån till evigheten – En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv (SOU 2019:58)**

Statens historiska museer (SHM) har fått Arkivutredningens betänkande (SOU 2019:58) för synpunkter och lämnar härmed sitt yttrande.

### **Yttrande**

SHM:s yttrande inleds med övergripande synpunkter på betänkandet, vilka bildar utgångspunkt för yttrandet som helhet och flertalet av de synpunkter som SHM lämnar. Därefter ges specifika kommentarer på utredningen och dess förslag.

### **Övergripande synpunkter**

SHM konstaterar att utredningen sätter stort fokus på arkiv som en del av kulturarvet, som källor till historien och samhällets minne. SHM instämmer i att arkiven är viktiga delar av kulturarvet och att det bör framgå av arkivlagen. Det är bra att även enskilda arkiv som inte stat, kommun och region ansvarar för framhålls i lagen som viktiga delar av kulturarvet, samt att arkivens betydelse för historisk kunskap, genom bland annat forskning, oavsett ägare och förvaltare lyfts.

Det hade varit värdefullt om utredningen i högre utsträckning belyst arkivens roll för ett öppet, demokratiskt samhälle. Hur detta syfte med arkiv påverkas och kan upprätthållas utvecklas inte tillräckligt i ett samtids- och framtidsperspektiv. Detta är en brist i betänkandet när samhället i allt högre grad digitaliseras och handlingars tillkomst blir alltmer komplex med både nya möjligheter till och utmaningar för åtkomst till dem. Frågor om till exempel insyn och ansvarsutkrävande behandlas ytterst kortfattat.

Utredningen tar upp frågor som mer generellt rör bevarande av kulturarv i arkiv och tillgängliggörande genom bland annat digitalisering. Att belysa förutsättningarna för och lämna förslag som kan möjliggöra en allsidig historieskrivning har ingått i uppdraget. Betänkandet fokuserar i hög grad på statliga myndigheters, kommuners och regioners arkiv av allmänna handlingar samt på enskilda arkiv hos vissa offentliga- och privata aktörer. Även om utredningen konstaterar att museer har

arkivsamlingar och ger några exempel, analyseras inte detta tillräckligt. SHM vill understryka att man behöver ha ett helhetsperspektiv där hela bredden av aktörer som har arkiv ingår.

Museer är viktiga aktörer på arkivområdet, och arbetar liksom arkivinstitutioner aktivt för att tillgängliggöra samlingarna genom bland annat digitalisering. Arkivsamlingarna vid museer är omfattande och utgör delar av samlingarna tillsammans med föremål och i förekommande fall även miljöer. Museer och museiorganisationer som är myndigheter har arkivsamlingar som består av både allmänna handlingar *och* enskilda arkiv. Många museer skapar dessutom arkiv genom insamling av material, förvärv och tar emot enskilda arkiv som gåvor.

Frågan om bevarande och tillgängliggörande av kulturarv är väsentligt större och omfattar annat utöver arkiven inom kulturpolitiken än vad utredningen uttrycker. Källorna till historien är av olika art varav arkiv är ett av flera slag. Det har inte ingått i utredningens uppdrag att utreda detta närmare, men SHM anser att betänkandet och förslagen behöver beaktas i detta större helhetsperspektiv. Till perspektivet hör även forskningspolitiken där regeringen lyft tillgängliggörande av kulturarv i samlingar genom digitalisering som en prioritering och viktig resurs för forskningen. Även forskningspolitiken och forskningens behov behandlas sparsamt i utredningen.

### **Synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet**

#### *5. En moderniserad och anpassad arkivlag*

SHM tillstyrker förslaget att en ny arkivlag införs, men anser att lagförslaget kan förtydligas. Det är bra att av det av lagen ska framgå att arkiv en del av kulturarvet (2 §; s. 199). Dock bör förslaget omformuleras så att det tydligare framgår att det gäller alla arkiv oavsett ägare och förvaltare, särskilt som lagens tillämpning avses gälla myndigheter och vissa andra organ, arkivmyndigheter och vissa enskilda arkivinstitutioner (3 §; s. 201). Det är viktigt att det av arkivlagen klart framgår vem som ska tillämpa bestämmelserna och för vilka arkiv.

För museer och museiorganisationer som är myndigheter uppfattar SHM att de inledande portalparagraferna (1 och 2 §) gäller alla arkivsamlingar men att några av betänkandets materiella bestämmelser endast gäller och bör gälla myndigheternas allmänna handlingar. Till exempel föreslås särskilda planer för åter- och överlämnande av arkivhandlingar till Riksarkivet upprättas och en mer aktiv

bevarandeplanering för myndigheternas arkiv införs (12 §; s. 211, 215). SHM uppfattar att dessa bestämmelser inte gäller eller kan gälla de enskilda arkiven i sig i samlingarna. De är en del av samlingarna och museimyndigheternas ansvar. Dock omfattas allmänna handlingar som är resultatet av myndigheternas arbete med samlingarna, till exempel i samband med tillgängliggörande genom digitalisering och samlingsförvaltningssystem.

Andra förslag till materiella bestämmelser bör omfatta även enskilda arkiv hos myndigheter. Den statliga arkivmyndigheten bör kunna ge råd och vägledning även gällande enskilda arkiv hos museer och museiorganisationer som är myndigheter (21 §; s. 216). Det är rimligt om vissa enskilda arkivinstitutioner ska ges sådant stöd, vilket utredningen föreslår. Vidare bör myndigheternas inlämnande av arkivinformation till Riksarkivets nationella arkivinformationssystem (NAD) omfatta enskilda arkiv (14 §; s. 213). Nuvarande formulering preciserar inte vilka arkiv som avses.

Som författningsförslaget nu är formulerat är det oklart om och hur enskilda arkiv vid myndigheter ingår utöver portalparagraferna, eftersom bestämmelserna tycks utgå från att myndigheters arkiv består av allmänna handlingar och att enskilda arkiv finns hos icke-offentliga aktörer. Förslaget förbigår att även myndigheter kan ha enskilda arkiv.

SHM tillstyrker förslaget att begreppet arkivförvaltning ersätter arkivvård i lagen och att myndigheter ska arbeta mer proaktivt med arkivbildning och arkivförvaltning så att arkivfrågorna finns med från början i processer (s 211). Det är särskilt viktigt när verksamheter blir alltmer digitala och information tillkommer på komplexa sätt. Det är bra att det i arkivförordningen ska ställas krav på planering för arkivering när nya system upphandlas, utvecklas och implementeras samt om informationsöverföring mellan system för att på så sätt minska risken för inlåsning i ett specifikt system (s.239). Det är i linje med utvecklingen inom samlingsförvaltning där det för samlingsförvaltningssystem finns en standard (Spectrum compliant) för ändamålet.

### *7. Bevarande och gallring*

Beträffande förslaget att Riksarkivet ska få i uppdrag att inventera arkivbestånden som förvaras hos de statliga myndigheterna för att kunna bedöma och prioritera de bevarandeinsatser som behövs, vill SHM framhålla att det endast kan gälla

allmänna handlingar, inte enskilda arkiv i samlingarna eftersom de är myndighetens eget ansvar (s. 276).

Angående förslaget att utreda förutsättningar för massdigitalisering av statliga myndigheters pappersarkiv fr.o.m. 1970-talet delar SHM delar uppfattningen att handlingar bör kunna gallras, men anser inte att det ska innebära att samtliga handlingar destrueras (s. 276). Handlingar har ett värde också som fysiska objekt. Detta är en självklarhet när det gäller arkivsamlingar och föremål i museers samlingar. I till exempel utställningar eftersträvas autentiska föremål framför avbildningar och kopior. Och objekts fysiska kvaliteter som material, tillverkningssätt och utformning med mera kan vara betydelsefulla för till exempel forskning. Artefakter har värden som går utöver själva informationsinnehållet i form av text, ljud och bild. Om materialet digitaliseras bör vissa handlingar sparas. Utöver olika redskap för gallring inom arkivförvaltning finns kompetens, perspektiv och verktyg inom samlingsförvaltningen som bör kunna vara relevanta.

SHM tillstyrker förslagen till nationella översyner av ansvaret för och bevarandet av fotografi och forskningsdata (s. 279). Utredningen om fotografi bör beakta museernas samlingar innehåller stora mängder foton. Enbart i de centrala museernas samlingar är de ca 10 miljoner. Fotografier är viktiga historiska källor och en del av kulturarvet. Det gäller även digitalt fotografi. Utredningen om forskningsdata bör uppmärksamma museers behov för sin forskning och kunskapsförsörjning samt att museer genom forskning och tillgängliggörande av samlingar skapar data. Tillgången till forskningsdata bör ses i ett helhetsperspektiv där hela registret av olika slags källor hos olika institutioner uppmärksammas.

### *9. Normering, tillsyn och rådgivning*

SHM tillstyrker förslaget att Riksarkivet ges ett tydligare rådgivningsuppdrag till myndigheterna om arkivbildning och arkivförvaltning (s. 360). SHM har behov av ökat stöd, särskilt mot bakgrund av samhällets digitalisering som ställer nya krav på myndigheter och medför nya möjligheter att tillvarata och utmaningar att hantera.

Ett område där det behövs tydligare råd och riktlinjer är ”levande arkiv”, till exempel samlingsdatabaser där ny information tillförs kontinuerligt. Ett ytterligare område och som inte berörs i utredningen är sociala medier. En utmaning här är att avgöra vad som är allmänna handlingar, men även att det som skapas genom sociala

medier är digitalt kulturarv. Ett utvecklat stöd för det digitalt skapade behövs generellt.

### *13. Riksarkivets omgivning och interna organisation*

SHM ser ett stort behov av att komma vidare i processen att etablera en gemensam e-arkivlösning för staten (s. 470 f). Då frågan är för stor och komplex att lösa för enskilda institutioner behövs gemensamma, långsiktiga lösningar. Det är önskvärt att staten lagrar information på ett informationssäkert sätt och undviker dubbelarkivering och flera parallella, egna system.

SHM delar utredningens uppfattning att ansvarsfördelningen mellan myndigheter med ansvar för frågor som rör arkivområdet kan bli tydligare. Det är särskilt angeläget eftersom uppgifter som tidigare fanns vid Riksarkivet har förlagts vid andra myndigheter, som Digisam på Riksantikvarieämbetet. Vidare har nya myndigheter som Statens servicecenter och Myndigheten för digital förvaltning tillkommit. Bilden kompliceras ytterligare av att arkiv som kulturarv och tillgängliggörande genom digitalisering har fått ökat fokus.

Ett angeläget område att reda ut är arbetet med s.k. förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS) som Riksarkivet tagit fram för att möjliggöra överföring av information från ett föråldrat verksamhetssystem till ett nytt, eller från ett verksamhetssystem till ett e-arkiv (s. 514). Tjänsten riktar sig till hela statsförvaltningen men har enligt utredningen en osäker framtid. Det har startats processer för fler FGS:er, bland annat för databaser, utbildningsinformation och geodata, vilka är av stor betydelse för den typ av information som SHM förvaltar. FGS är en viktig komponent i den nationella digitala infrastrukturen. Arbetet bör fortsätta med Riksarkivet som ansvarig myndighet.

### *14. Digital informationsförvaltning och massdigitalisering*

När det gäller infrastruktur för informationsdigitalisering lyfter utredningen fram att Digisam vid Riksantikvarieämbetet i samverkan med medverkande institutioner vill bygga en nationell struktur vari noder för digitalisering ingår (s. 538 ff). SHM anser att definitionen av ”nod” inom digitalisering behöver utvecklas. Vad som behövs är gemensam metod- och kompetensutveckling samt en tydlig styrning så att kulturarvsinstitutionerna vet vad som förväntas av dem och har verktyg och resurser för att nå dit. SHM anser generellt att man inom området inte ska satsa på egenutveckling utan betona samarbeten och förstärka kompetens. För att SHM och

andra kulturarvsmyndigheter ska kunna svara upp till omvärldens efterfrågan på och regeringens förväntan om ett digitaliserat kulturarv behövs en nationell strategi med en tydlig ansvarsfördelning, prioriteringar och ökade resurser.

SHM noterar liksom utredningen att gemensam, statlig massdigitalisering reser frågor i relation till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (s. 539 f). Vidare behöver stöd för urval och prioritering för massdigitalisering utarbetas, med utgångspunkt i till exempel Digisams och andra aktörers allmänna stöd. På arkivområdet bör till exempel material som riskerar att förstöras digitaliseras före handlingar i arkivboxar, vilka har bättre förutsättningar att bevaras över tid. Andra aspekter som kan beaktas är efterfrågan på material, vilket är en princip som tillämpas inom satsningar för tillgängliggörande av kulturarvssamlingar för forskning. Ytterligare exempel är kostnads-nyttoanalyser. För museimyndigheterna innebär digitaliseringen inte en besparing utan en ytterligare kostnad då originalet med dess materialitet fortfarande behöver förvaltas.

#### *15. Informationsspridning om arkivområdet*

SHM tillstyrker förslaget att Riksarkivet ska ha i uppgift att tillhandahålla ett nationellt arkivinformationssystem (NAD) och verka för en så bred anslutning som möjligt (s. 564). NAD är av central betydelse för tillgängligheten och möjligheten att söka arkivinformation från olika sektorer, och av stor betydelse för arkivsektorn, allmänheten, forskarsamhället och massmedia. Informationen i databasen bör vara så komplett som möjligt. Det är därför värdefullt att även information om museers arkiv i så stor utsträckning som möjligt ingår.

Vidare stöder SHM förslaget att Arkiv ska vara ett ämnesområde i den officiella statistiken, med Riksarkivet som ansvarig myndighet (s. 565). Det är ett komplement till befintligt statistiskt på kulturområdet och bidrar till bättre överblick och möjlighet att följa arkivområdet specifikt och kulturområdet som helhet.

#### *16. Konsekvenser av förslagen*

SHM ifrågasätter utredningens förslag till finansiering av förslagen genom omfördelning inom utgiftsområde 17 (s. 576 ff). Det är orimligt mot bakgrund av andra stora behov inom området. Att dessa behov kan tillgodoses är avgörande för att SHM och andra myndigheter ska klara sina instruktionsenliga uppdrag och bidra till såväl kulturpolitiken och som andra politikområden. Finansiering från andra

utgiftsområden måste komma ifråga då detta är helt avgörande frågor för ett demokratiskt samhälle idag och i framtiden.

De angivna kostnaderna på 51 miljoner kronor innefattar inte de merkostnader som uppstår hos SHM och andra myndigheter i det fall utredningens förslag kommer att genomföras. Utredningen har inte tagit hänsyn till att resurstillskott för detta kommer att behövas. I annat fall kommer intern omfördelning av myndigheternas resurser för nya, tvingande uppgifter att bli nödvändig, vilket påverkar utrymmet för övrig författningenslik verksamhet.

Beslut i detta ärende har fattats av överintendenten Maria Jansén efter föredragning av utredaren Jan Turtinen. I beredningen har även avdelningschefen Karin Nilsson, enhetschefen Annica Ewing och arkivarien Erica Nyström deltagit.

Maria Jansén  
överintendent

Jan Turtinen  
utredare