

Yttrande
2021-09-30

Dnr RA-KS 2021/1354
Ert Dnr U2021/02459

Utbildningsdepartementet

Rikssarkivets yttrande över SOU 2021:32 Papper, poddar och... Pliktmateriallagstiftningen för ett tryggt källmaterial

Rikssarkivet har tagit del av rubricerade remiss och välkomnar förslaget till ny pliktmateriallag med tillhörande förordning för att ersätta dagens regelverk. Rikssarkivet vill dock framhålla följande.

Pliktmateriallets syfte

I 1 § första stycke i förslaget till ny pliktmateriallag anges: Pliktmaterial är en demokratisk resurs som samlas in för att bevara uttryck för det offentliga samtalet och för att tillgodose rätten att ta del av och skapa kunskap, åsikter och andra uttryck.

Rikssarkivets kommentar

Rättigheterna till ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande framgår av grundlagarna. Att i pliktmateriallagens portalparagraf utveckla syftet med yttrande- och tryckfriheten genom att ange att pliktmaterial är en demokratisk resurs där kunskaper, åsikter och uttryck anses retrospektivt växa fram i ett förlängt samtal i tiden, är inte självklart.¹ Det offentliga samtalet där åsikter, ställningstaganden och slutsatser uttalas och debatteras, pågår huvudsakligen i nuet, och i stort helt oberoende av pliktmateriallagstiftningen. Då insamlandet avser att fånga hur det offentliga samtalet kommit till uttryck i tiden, återstår därmed i huvudsak retrospektiva ändamål. Första styckets avskalade innehåll borde därför ta fasta på att samla in och bevara uttrycken för det offentliga samtalet för analyser, studier och forskning.

I 1 § andra stycket anges att:

Pliktmaterial är en del av kulturarvet som ska tillhandahållas över tid för forskning och annan användning.

Rikssarkivets kommentar

Konstaterandet att pliktmaterial är en del av kulturarvet är i sig okontroversiellt även om själva begreppet ”kulturarv” inte är det, vilket också framgår av betänkandet.² Vad gäller kulturarvets tillhandahållande anges att allmänheten har rätt att ta del av materialet för annan användning som inte preciseras. Att sammanlänka kulturarv med forskning är här inte nödvändigt då första stycket i paragrafen egentligen framhåller att syftet är att skapa kunskap vilket är

¹ 7.2 Pliktmaterial som demokratisk resurs, 7.3 Det offentliga samtalet

² 7.4.1 Kulturarvet

epistemologins fundament och därmed även grundvalen för all forskning.

Tredje stycket anger att: Pliktmaterial ska hanteras utan att materialet förvanskas.

Riksarkivets kommentar

Det är inte helt lätt att förstå vilka slutsatser övervägandena under 7.5.2 i betänkandet landar i. Ska materialet vara i ursprungligt skick, dvs. vara liktydigt med materialet som en gång samlades in. Avses att såväl innehåll som bärare ska motsvara det ursprungliga materialet. I vilken utsträckning kan proaktiv styrning komma ifråga för att påverka val av format för att säkerställa ett ekonomiskt försvarbart bevarande under lång tid.

Riksarkivet finner att pliktmateriallagens bevarandemål i grunden liknar arkivlagens, varför syftet med lagen bör kunna formuleras på liknande sätt; att materialet som avses i 1 kap. 2 § TF, 1 kap. 2-4 §§ YGL och som är en del av kulturarvet ska samlas in, bevaras, hållas ordnat och vårdas för att tillgodose:

- allmänhetens rätt att ta del av det insamlade materialet
- behov av information, kunskap eller annat, och
- forskningens behov.

Pliktmaterial

I 5 § förslaget till pliktmateriallag anges att; pliktmaterial är exemplar av materialet i den form det gjorts tillgängligt oavsett om det görs i ett tryckt, elektriskt eller digitalt medium. Detta gäller även om exemplaret gjorts tillgängligt i en kombination av dessa medier. Om ett innehåll lagrats på och tillgängliggjorts i mer än ett medium är alla former pliktmaterial oberoende av varandra. När ett material samtidigt görs tillgängligt i olika filformat, är pliktmaterial det som är mest lämpligt för långtidsbevarande.

Av övervägandena under 8.4 i betänkandet anges att detta gäller oavsett hur pliktmaterial lagrats och oavsett valet av medium, teknik och format. Motivet till detta är att det insamlade materialet ska vara identiskt med det som tillgängliggjorts för allmänheten.

Riksarkivets kommentar

Riksarkivet menar det inte är möjligt att bevara med evigheten i sikte utan att tidigt förhålla sig till frågan om medium och format. En så bred ingång som betänkandet föreslår är såväl oansvarig som omöjlig att vidmakthålla över tid vad gäller elektroniska och digitala format.

När ett material görs tillgängligt på olika medium och format, som t.ex. en levererad pdf-fil av en tryckt tidskrift, kan inte samstämmig-

Yttrande

2021-09-29

RA-KS 2021/1354

heten garanteras utan detta först kontrolleras. Därmed är inte frågan om vilket material som är lämpligast för långtidsbevarande helt öppen. Det är Riksarkivets erfarenhet att det krävs resurser för att säkerställa att det råder samstämmighet mellan material som levereras på olika medium eller i olika format. Därmed torde inte ett kostnadsfritt leveransmottagande vara möjligt, åtminstone inte utan att myndigheten tillförs ökade resurser.

Med anledning av det som sagts ovan noterar Riksarkivet att konsekvensanalysen till betänkandet anger; att fördelarna med leverans av digitala förlaga är att det minskar behovet av digitalisering samt underlättar beskrivning och bevarande. Det innebär lägre kostnad för digitalisering och minskat behov av personella resurser för digitalisering. Digitaliseringen av dagstidningar kostar i dag 6 miljoner kr/år.³ Riksarkivet vill här påminna om att i princip alla tidningar och tidskrifter från 1900-talet fortfarande inte är digitaliserade men att behovet att tillgängliggöra materialet digitalt är mycket stort. Utifrån den insikten blir det missvisande att i närtid tala om lägre kostnader.

Riksarkivet vill i detta sammanhang även göra följande distinktion. Traditionellt har digitalisering inom arkivsektorn inneburit att man skapat en digital bild (kopia) av förlagan. Sådan konvertering av information från analog till digital form brukar idag kallas för digitisering – till skillnad från termen digitalisering, som står för en process i samhället där nästan all information är digital och kan behandlas av datorer. Riksarkivet finner att denna viktiga distinktion även bör gälla för den information som inte är arkivmaterial, utan föremål för pliktlagstiftningen.

Formuleringen i 5 § ger inget utrymme att påverka valen av format på det material som ska levereras. Med tiden förväntas därför bevarandeproblematiken och de ekonomiska kostnaderna att växa. Även om pliktlagstiftningen inte ska utgöra en onödig belastning för den som levererar pliktmaterial menar Riksarkivet att det inte är klokt att så definitivt stänga dörren till att påverka valen av format. Paragrafen synes även få till följd att pliktansvarig myndighet utestängs från att använda sin föreskriftsrätt till att proaktivt påverka formatvalen.

Då Riksarkivet menar att frågan om format är avgörande för möjligheten för digitalt bevarande över tid, föreslås att Kungliga Biblioteket som pliktmaterialansvarig myndighet utökar sitt samarbete med Riksarkivet för en ensad syn vad gäller lämpliga format. En sådan samsyn torde kunna borga för kostnadseffektiva lösningar med de bästa förutsättningarna för bevarande på lång sikt. Riksarkivet bedriver sedan länge arbete på området och har byggt upp stor kompetens. Riksarkivet menar att då myndigheternas uppdrag står på gemensam

³ s. 371

Yttrande

2021-09-29

RA-KS 2021/1354

grund och är så närbesläktade att det finns stor samhällsekonomisk nytta att dela Riksarkivets långa erfarenhet och kompetens på området.

Av 8.5 i övervägandena framgår att pliktinsamlingen ska inkludera material som tillgängliggörs av myndigheter. Detta innebär att material som bevaras enligt arkivlagstiftningen även utgör material som samlas in enligt pliktmateriallagstiftningen. Dock avses inte material som omfattas av sekretess. I betänkandet anges vidare i övervägandena under 10.2 att material som innehåller sekretess, men som pliktlevererats av misstag, ska kunna kasseras av den pliktmottagande myndigheten.

Riksarkivets kommentar

Riksarkivet delar synen att varje myndighet ger betydelsefulla bidrag till det offentliga samtalet och att material som tillgängliggörs av en viss myndighet eller kategori av myndigheter ska omfattas av leveransplikt, rekvisition och egeninsamling om inget annat sägs. I det sammanhanget kan nämnas att visst tillgängliggjort material som innehåller sekretess bevaras av Riksarkivet, även om materialet inte utgör pliktleverans. Riksarkivet vill påminna om att redan levererat pliktmaterial i efterhand kan visa sig innehålla sekretessbelagda uppgifter. Hur sådant material i de pliktlevererade samlingarna kommer att hanteras framgår inte klart av betänkandet.

Egeninsamling

Vad gäller egeninsamling, framhåller betänkandet i överväganden under 12.1.1, 12.1.2 och 12.2, vikten av att den pliktmaterialinsamlade myndigheten dokumenterar och offentliggöra sina ställningstaganden.

Riksarkivets kommentar

Riksarkivet delar slutsatsen att det är viktigt att noga dokumentera sina ställningstaganden då robotsvep eller liknande, fångar det offentliggjorda materialet på ett sätt som kräver förtänksamhet och eftertanke. Materialet är kanske offentliggjort men i ett sammanhang där konsekvenserna på lång sikt inte är lika genomtänkta som när material är mer formellt publicerade. Sådana svep kan mycket väl medföra att individer och åsikter registreras i tiden på ett sätt som i efterhand kan väcka kritik.

Dataskydd

Hantering av pliktmaterial är en del av den pliktansvariga myndighetens kärnverksamhet och 3 § arkivlagen definierar vad arkivändamål av allmänt intresse är. I författningskommentarerna till 31 § i betänkandet anges att i princip all nödvändig personuppgiftsbehandling som förekommer vid hantering av pliktmaterial sker för arkivändamål. Viss personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att

pliktmaterial ska kunna uppfylla forskningens behov kan dock ligga utanför arkivändamålen. Sådan personuppgiftsbehandling sker dock för vetenskapliga och historiska forskningsändamål. Betänkandet menar dock att det behövs särskild reglering för behandling av personuppgifter i och i samband med det insamlade materialet, där arkivlagen inte kan tillämpas.

Riksarkivets kommentar

Riksarkivet vill i enlighet med slutsatserna i betänkandet påminna om att dataskyddsförordningen innehåller en bestämmelse om att personuppgifter inte ska bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. I denna bestämmelse anges vidare att personuppgifter får lagras under längre tid i den mån som personuppgifterna behandlas för till exempel arkivändamål av allmänt intresse. Av artikel 6 punkten 3 framgår att vad som är arkivändamål av allmänt intresse ska fastställas i nationell rätt eller i unionsrätten. Sverige har för myndigheter fastställt vad som utgör arkivändamål av allmänt intresse i arkivlagen.⁴ Av 1 kap. 6 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, framgår att bestämmelser i en annan lag ska tillämpas om de avviker från denna lag. Därmed ska arkivlagens bestämmelser tillämpas före den lagen.

Riksarkivet menar att om särskild reglering är nödvändig bör det ta sig uttryck i en registerförfattning för hela området. Som förslaget till pliktmateriallagstiftning nu är formulerad integreras regleringen om behandlingen av personuppgifter i pliktmateriallagstiftningen. Riksarkivet menar att det är att föredra om en särskild författning reglerar förhållandet till dataskyddsförordningen och dataskyddslagen vad gäller behandling av personuppgifter i och i samband med bibliotekens samlingar, där inte arkivlagen ska tillämpas.

Tillhandahållande

Pliktmaterial anges i betänkandet vara en demokratisk resurs och ska ses som ett uttryck för det offentliga samtalet. Ambitionen och syftet är i samstämmighet med offentlighetsprincipen men kanske inte med registreringskyldigheten i föreskriftsförslaget. I 34 § anges att åtkomst till digitalt lagrat pliktmaterial endast får ges till en registrerad användare. Vid registreringen ska användaren identifiera sig.

Av övervägandena i 14.2.6 framgår att det krävs registrering för att få ta del av det insamlade materialet som sådant. Begränsningen innebär att det inte finns någon möjlighet att ta del av ett specifikt digitalt material och samtidigt vara anonym, även om man befinner sig i myndighetens lokaler.⁵

⁴ Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag, s. 110 f.

⁵ S. 314 f

Yttrande

2021-09-29

RA-KS 2021/1354

Riksarkivets kommentar

Riksarkivet finner att en så rigid hållning rimmar illa med de hänsyn en myndighet har att ta ställning till enligt 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen vad gäller utlämnande av allmän handling. Konsekvensen blir att den enskilde, om inget hinder finns, ska beredas möjligheten att vara anonym vid begäran om utlämnande av en handling som är att härleda till hanteringen av specifikt pliktmaterial, medan identifiering och registrering krävs om man i myndighetens lokaler ska få ta del av det offentliggjorda materialet. En sådan hantering oroar. Det bör övervägas om inte syftet att behandla personuppgifter i materialet på ett sätt som är förenligt med dataskyddsregleringen, kan säkerställas genom andra åtgärder än registrering, loggning och retroaktiva kontroller, särskilt om någon anonymt, på plats, vill ta del av det offentliggjorda materialet.

Beslut i detta ärende har fattats av riksarkivarie Karin Åström Iko. Ärendet har handlagts av arkivarie Anders Åkerfeldt, föredragande.

Karin Åström Iko

Anders Åkerfeldt