

Kungliga bibliotekets yttrande över Arkivutredningens betänkande Härifrån till evigheten – en långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv, SOU 2019:58

Sammanfattning

Kungliga biblioteket (KB) är i stora delar positivt inställd till den utredning som presenterats och de förslag som utredningen har lagt fram, men anser att några av förslagen behöver förtydligas och fortsatt utredas innan slutligt förslag om ny arkivlag och arkivförordning lämnas.

Dispositionen av KBs yttrande följer betänkandets avsnittsindelning.

5.7 Uttryck i lagen

Utredningen föreslår att det ska finnas en bestämmelse som förklarar att uttrycken handling och allmän handling har samma betydelse som i tryckfrihetsförordningen (1949:105) (TF).

KB tillstyrker förslaget, men anser att definitionen av begreppet handling i 2 kap. 3 § TF i viss mån är otydlig och skulle behöva anpassas till dagens digitala förutsättningar. KB är medvetet om att det inte ingått i utredningens uppdrag att ge förslag till ändringar i grundlagen, men ser likväl ett behov att anpassa regleringen.

Utredningen har under arbetets gång fått synpunkter på att allmänna handlingar och automatiserade behandlingar är svårtolkade i dagens digitala förvaltning. Det hade därför varit önskvärt med fördjupade resonemang, då digitaliseringen bidrar till tolkningsfrågor av begreppet handling samt vilka handlingar som är allmänna eller inte. Inte minst uppstår tolkningsfrågor av uppgifter i it-system och interna handlingar på filserverar som varken ingår i ett ärende eller har expedierats.

Med ovanstående bakgrund är det också svårt att förstå varför utredningen valt att referera till utredningar gjorda på 1970-talet då begreppet upptagning infördes i TF, och då den digitala förvaltningen till skillnad från nu måste sägas ha varit högst begränsad (s.204-207).

5.8.1 Myndigheternas arkiv

Enligt utredningens förslag ska arkivlagen gälla myndigheternas, vissa andra organs arkiv, och arkivmyndigheterna (§3).

En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet, och sådana minnesanteckningar, utkast och koncept som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering (§ 9, 1 och 2 p).

Enligt 2 kap 14 § 3 tryckfrihetsförordningen undantas från allmänna handlingar en tryckt skrift, en ljud- eller bildupptagning eller någon annan handling som ingår i ett bibliotek eller som från en enskild har tillförts ett allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som annars har överlämnats till en myndighet uteslutande för något av de angivna ändamålen,

Utredningen föreslår inte några ändringar i 2 kap 14 § 3 tryckfrihetsförordningen.

KB tolkar detta som att KBs samlingar även fortsättningsvis undantas från bestämmelserna i arkivlagen.

Utredningen introducerar begreppet ”arkivsamlingar” (s. 150). KB anser att begreppet utifrån en deskriptiv funktion kan vara relevant, men ur ett rättsligt perspektiv är det snarast förvirrande.

KB och i viss utsträckning också Lunds universitets bibliotek (LUB) ska ta emot pliktexemplar av dokument och elektroniskt material, detta ska bevaras för framtiden. KB tar också emot enskilda personers privatarkiv. KB och LUB kan därför betecknas som arkivbibliotek. KBs samlingar av detta material är inte allmänna handlingar enligt 2 kap 14 § 3 TF, och innefattas därför inte i myndighetens arkiv.

KB anser att det i lagstiftningsärendet tydligt bör framgå att handlingar/samlingar som inte är allmänna handlingar och som därför inte utgör arkiv i arkivlagens mening, men som likväl ska vara föremål för långsiktigt bevarande ska regleras i specialförfattningar. Så är exempelvis fallet med pliktlevererat material. (jmf. 2 och 4 §§ Förordning (2008:1420) om pliktexemplar av dokument samt 2 § Förordning (2012:866) om pliktexemplar av elektroniskt material.)

Angående arkivsamlingar, se också kommentaren till 5.10
Rapporteringskyldighet.

5.10 Rapporteringskyldighet

Utredningen föreslår att myndigheterna och de enskilda arkivinstitutionerna som får verksamhetsbidrag av statliga medel, ska lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationssystem.

Av betänkandet framgår det att utredningen avser det system som har utvecklats av Riksarkivet under beteckningen Nationell arkivdatabas (NAD).

KB tillstyrker förslagen men anser att utformningen av bestämmelsen behöver vara tydligare med avseende på vilka arkiv som ska omfattas av rapporteringskyldighet.

Eftersom ordet arkiv används för att definiera vilka handlingar som omfattas av 14 § i förslaget till ny arkivlag uppfattar KB det som att samlingar som omfattas av undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 3 tryckfrihetsförordningen (TF) *inte* omfattas av skyldigheten att rapportera uppgifter till NAD. Detta gäller oavsett om det är fråga om insamlingar i enlighet med KBs uppgifter i instruktionen eller icke allmänna handlingar som från enskilda har överlämnats till KB uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål.

Tveksamhet om vad som är arkivutredningens syfte med 9 § i förslaget till ny arkivlag uppstår dock när man läser avsnittet 15.3.2 Den nationella arkivdatabasen (s. 553 ff). Där står det bland annat att Riksarkivet beskriver NAD som en vägvisare till var olika arkiv *och samlingar* förvaras. I systemet publiceras information om arkiv *och samlingar* hos bl.a. bibliotek.

Om avsikten är att inte bara arkiv, utan även samlingar, ska rapporteras till NAD behöver detta tydligt framgå av den nya arkivlagen eller i en annan författning.

Se även fortsatta kommentarer under 5.8.1 Myndigheternas arkiv, 6.4.5 Rapportering av arkiv, 15.3.2 Den nationella arkivdatabasen och 15.6.1 Ansvar för nationellt arkivinformationssystem.

6.4.1 Arkivbildning

Utredningen föreslår att det av arkivlagen ska framgå att upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga hos flera myndigheter så att de utgör allmänna handlingar där, ska bilda arkiv endast hos den myndighet som ansvarar för det informationssystem som upptagningen ingår.

KB anser att konsekvenserna av förslaget behöver utredas ytterligare.

Förslaget går tillsynes mot proveniensprincipen vilken innebär att arkiven bildas genom myndigheternas egen verksamhet. Förslaget kan tolkas som att uppgifter från en myndighets verksamhet istället kommer att arkiveras i en annan myndighet.

6.4.2 Myndigheternas arkivförvaltning

KB tillstyrker utredningens förslag att arkivförvaltning ersätter begreppet arkivvård

6.4.3 Överföra, avskilja och gallra handlingar och uppgifter i informationssystem

KB tillstyrker utredningens förslag att det ska införas bestämmelser för myndigheter att vid upphandling, utveckling eller idrifttagande av ett informationssystem försäkra sig om att handlingar och uppgifter i systemet kan föras över till andra informationssystem, avskiljas och gallras.

6.4.4 Ingen samordning av bestämmelser i olika författningar

Utredningens bedömning är att arkivlagens bestämmelser om arkivbildning och arkivförvaltning inte bör samordnas med bestämmelser i några andra författningar.

KB tror dock att det skulle vara tydligare för allmänheten att utöva sin rätt till insyn, samt att det skulle underlätta myndigheternas interna hantering, om bestämmelserna inom området samordnades.

Med nuvarande ordning behöver information om arkiv och allmänna handlingar sökas i bl.a. TF, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL), arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) samt Riksarkivets föreskrifter, RA-FS.

Som exempel kan nämnas de överlappande bestämmelser som finns i berörda författningar för att bland annat redovisa arkiv och allmänna handlingar, arkivbeskrivning enligt 6 § arkivlagen och beskrivning av allmänna handlingar i 4 kap. 2 § OSL.

KB har noterat att det i utredningen har framkommit önskemål om att samordna ytterligare bestämmelser än de ovan nämnda med bestämmelser i arkivlagen. Mot bakgrund av detta vill KB väcka frågan om det kan finnas skäl till att se över

författningsbestämmelser som tangerar arkivlagens bestämmelser i en mer övergripande utredning.

6.4.5 Rapportering av uppgifter om arkiv

KB instämmer i förslagen att myndigheterna ska lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationssystem.

Se även kommentarer under 5.10 Rapporteringsskyldighet, 15.3.2 Den nationella arkivdatabasen och 15.6.1 Ansvar för nationellt arkivinformationssystem.

7.11.4 Inventering av arkivbestånd

KB välkomnar utredningens förslag att KB i samverkan med Svenska Filminstitutet, Statens musikverk och RA får ett särskilt uppdrag kring inventering av audiovisuellt material samt utreda förutsättningar för att digitalisera materialet.

Förslaget ligger i linje med regeringsuppdraget *Effektiv digitalisering av audiovisuellt material* som KB fick i uppdrag att genomföra i samverkan med Svenska Filminstitutet år 2018¹, och som resulterade i rapporten *Digitalisering av audiovisuella samlingar*².

7.11.5 Nationella översyner av fotografi respektive forskningsdata

KB tillstyrker utredningens förslag om nationella översyner av ansvaret för och bevarande av fotografi respektive forskningsdata.

Fotografi

KB tror att arkiv, bibliotek och museer behöver utveckla förmågan att förvalta och tillgängliggöra bilder. Bilder saknar ofta upphovsuppgifter och innehåller ibland information som kan vara problematisk ur integritetssynpunkt.

Avseende fotografi finns det heller inte någon svensk institution som har ansvar för det fotografiska kulturarvet. Ansvaret är utspritt över arkiv, bibliotek och museer vilket försvårar ett införande av övergripande riktlinjer hur materialet ska

¹ Regeringsbeslut III:37, U2017/05023/BS (delvis), U2017/05087/F, KB dnr.1.1.5-2017-1012

² KB dnr. 1.1.5-2018-120, Svenska Filminstitutet dnr. SFI-2018-537-2

https://www.kb.se/Dokument/Bibliotek/utredn_rapporter/2018/Digitalisering_av_audiovisuella_samlingar.pdf

hanteras. Fotografi är dock ingen homogen materia och en nationell översyn bör belysa möjligheten att förvalta materialet i olika spår.

Forskningsdata

KB kan inte nog poängtera vikten av att bevara och öppet tillgängliggöra forskningsdata.

Precis som utredningen beskriver (s. 280), ansvarar Vetenskapsrådet för riktlinjer för framtagande av forskningsdata medan KB ansvarar för framtagande av riktlinjer för öppen tillgång till vetenskapliga publikationer.

I det så kallade KB-labbet som inrättades 2019 bistår KB forskarna i deras arbete. Utmärkande för datadriven forskning är att den efterfrågar tillgång till stora sammanlänkade datamängder i form av dataset. Det kan ställas i motsats till forskning på enskilda digitala objekt. Verksamheten erbjuder en infrastruktur för forskare som vill utföra datorstödda analyser på KBs digitala samlingar. Denna grund ska sedan kunna användas för forskning med datorstödd text-, ljud- och bildanalys som metod. Det gäller även material med ursprung utanför KBs samlingar.

KB anser att forskningsdata som produceras vid KB-labb ska bli öppet tillgänglig för kommande forskningsbehov, och att de handlingar som tillkommer inom forskningsprojektet tas om hand och arkiveras som allmän handling vid respektive forskares forskningsinstitution.

Eftersom rättsläget kring forskningsdata och ansvarsfördelningen mellan forskningsutförare och institutioner som tillhandahåller forskningsinfrastruktur är oklart välkomnar KB en grundlig belysning av frågorna.

11.7.3 Överlämnande av allmänna handlingar från enskilt organ

KB delar utredningens slutsats att allmänna handlingar som överlämnas eller återlämnas för arkivering rimligen inte kan upphöra att vara allmänna.

12.8.1 Ett arkivansvar för sametinget

KB tillstyrker förslaget att sametinget ska samla kunskap om arkivbestånd som bildats och samlats in av och för urfolket samerna och verka för att bestånden uppmärksammas och tillgängliggörs.

KB är för närvarande involverad i projektet ”Samisk audiovisuell samling” (2019–2021) som finansieras av Vetenskapsrådet. Projektet leds av Umeå

universitet tillsammans med KB, Svenska Filminstitutet, Stockholms universitet, Sametinget samt Ájtte, Svenskt Fjäll- och Samemuseum. Ett av huvudsyftena med projektet är att genom KBs Svensk mediedatabas (SMDB) skapa en infrastruktur för filmer och TV-program som skildrar samer och samisk kultur. Projektet har framför allt bäring på frågor som ventileras i arkivutredningens punkt 12.8.1 Ett arkivansvar för Sametinget (s. 458-459).

14 Digital informationsförvaltning och massdigitalisering

KB anser att utredningen i allt för liten del söker lösningar på bevarande av den digitalt födda informationen, trots att detta är en högst angelägen fråga då nästan all information föds digitalt och därmed ska bevaras digitalt.

KB ser också ett stort behov av en massdigitalisering av de analoga samlingarna, inte minst ur ett forskningsperspektiv:

Förslagen ligger i linje med OECD:s slutsatser i rapporten Digital Government Review of Sweden, i vilken OECD rekommenderade Sverige att med större kraft och tydligare politiskt ledarskap driva på för att tillgängliggöra myndigheters data i syfte att främja datadriven innovation³.

Digitaliseringen av det svenska samhället har fört med sig fundamentalt nya förutsättningar att forska på material. Med hjälp av program och verktyg som främjar datadriven analys kan digitala dokument idag bearbetas utifrån både innehåll och metadata. Nya typer av frågor kan ställas till materialen på nya sätt, och på kvantiteter av material som tidigare varit arbetsekonomiskt otänkbart. Den snabba utvecklingen av AI-tekniker för automatiserade analyser driver detta område framåt ytterligare.

Digitaliseringen innebär också att kulturarvssamlingar används av fler discipliner än de humanistiska. Användarna av KBs material idag kommer från en allt bredare skara av forskningsdiscipliner. Gemensamt för dessa forskare är att de ofta efterfrågar stora mängder data. Omfattande, enhetliga serier av data analyseras på digital väg, snarare än den manuella analys av enskilda dokument som präglar traditionella arbetsmetoder inom samhällsvetenskap och humaniora.

För att Sverige ska kunna möta de nya krav som dagens forskare ställer behöver takten på digitaliseringen av arkivbestånden öka. Insatserna behöver fokusera på breda satsningar av infrastrukturell karaktär. Detta för att skapa bredast möjligast

³ Digital Government Review of Sweden. Towards a Data-driven public sector. OECD 2018
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-review-of-sweden-2018.pdf>

nytta för framtida forskning och innovation, för utveckling av nya offentliga och kommersiella tjänster samt för demokratisk insyn och samhällelig informationsförsörjning.

KB ser dock flera utmaningar som följer på ett förslag om massdigitalisering, förutsatt att man inte kan digitalisera allt. Frågorna om hur prioritering och urval ska göras är oundvikliga eftersom forskningsfrågorna som ställs till samlingarna är nya och ställer nya krav på digitaliseringen.

Massdigitalisering innebär också juridiska och etiska utmaningar. Arkiv kan exempelvis innehålla uppgifter som är känsliga ur integritetsynpunkt och många bilder saknar upphovsuppgifter.

15.6.1 Ansvar för nationellt arkivinformationssystem

KB ställer sig positivt till utredningens förslag att Riksarkivet får ett tydligare mandat att tillhandahålla ett nationellt arkivinformationssystem och verka för en så bred anslutning som möjligt.

Arkivinstitutioner har valt olika system för arkivbeskrivning och e-tillgänglighet vilket kan försvåra tillgängligheten och sökbarheten. I den så kallade handskriftschefsgruppen i vilken bl.a. KB, Riksarkivet och universitetsbiblioteken är representerade, är man överens med utredningen och stödjer förslaget om att den nationella arkivdatabasen NAD ska vara noden för de enskilda arkiven.

KB tror att det behövs än mer resurser än vad Arkivutredningen föreslagit för att NAD ska kunna utvecklas till detta. Som exempel kan nämnas att KB genom ett systembyte har förutsättningar att leverera data om sina arkiv till NAD. Riksarkivet saknar dock förutsättningar för att ta mot uppgifter om KBs arkiv då NAD behöver utvecklas vidare för att detta ska vara tekniskt möjligt.

15.6.2 Officiell statistik inom arkivområdet

KB instämmer i utredningens förslag att arkiv ska vara ett ämnesområde i den officiella statistiken med Riksarkivet som ansvarig myndighet.

KB vill dock poängtera vikten av att samtidigt införa en bestämmelse att myndigheter och enskilda arkivinstitutioner som erhåller statsbidrag ska lämna uppgifter till NAD för att dessa uppgifter också ska kunna användas till den Officiella arkivstatistiken. Denna bestämmelse bör gälla för alla typer av offentligt finansierade arkiv.

Utredningen föreslår en översyn av den officiella statistiken inom samhällssektorn Kultur och fritid. KB instämmer i detta, inte minst för att se över möjligheten att underlätta uppgiftslämnarbördan. Många institutioner som tillfrågas är samtidigt arkiv, bibliotek och museer. Dessa kommer därför genom förslagen att få tre olika enkäter att besvara årligen.

Beslut i detta ärende har fattats av Riksbibliotekarie Karin Grönvall efter föredragning av verksarkivarie Jenny Bäckström.

Karin Grönvall
Riksbibliotekarie

I den slutliga handläggningen har också enhetschef Katinka Ahlbom, enhetschef Anna Lunden, statistikhandläggare Cecilia Ranemo, forskningskoordinator Christopher Natzén, handläggare Mats Rohdin, handläggare Tuija Drake, handläggare Camilla Lindelöw, verksamhetsledare KB-labb Love Börjesson, tidigare avdelningschefen Eva Westberg samt verksjurist Mats Niklasson deltagit.

Den särskilde utredaren tillika KBs biträdande riksbibliotekarie, Lars Ilshammar, inte deltagit i beredningen av ärendet.