



PM om utökat bevarande vid kris

Denna promemoria kan läsas tillsammans med Riksarkivets *Vägledning för utökat bevarande vid kris* om man som läsare önskar veta mer om de målsättningar som har legat till grund för framtagandet av vägledningen liksom de juridiska och praktiska förutsättningar som har präglat innehåll och utformning.

Sammanfattning

Vårt uppdrag har varit att utreda förutsättningarna för Riksarkivet att utfärda en instruktion som främjar utökat bevarande av arkivhandlingar vid olika sorters kriser.

Vi har i denna utredning kommit fram till att den form av instruktion som är möjlig och lämplig för Riksarkivet att utfärda är:

- ✓ en vägledning som främjar bevarande (ej föreskrift)
- ✓ uppmanar till utökat bevarande av arkivhandlingar inom den ordinarie arkivverksamheten (ej insamling)
- ✓ riktar sig till statlig, kommunal och enskild sektor (nationell insats)
- ✓ fokuserar dokumentation om krisen i alla samhällsliga verksamheter (ej endast dokumentation från krisorganisationers verksamhet)
- ✓ kan tillämpas vid kriser som arkivbildarna själva identifierar (utifrån riktlinjer)
- ✓ rymmer förslag på praktiska åtgärder och tillvägagångssätt (för utökat bevarande och informationsvärdering).

1. Uppdrag: Utöka bevarandet vid kris

I denna promemoria utreds förutsättningarna för Riksarkivet att utfärda en vägledning för utökat bevarande av arkivhandlingar vid olika sorters kriser. I den aktivitetsbeskrivning som ligger till grund för vårt uppdrag står att vägledningen ska rikta sig till statlig, kommunal och enskild sektor och att målet är att säkra tillgången till samhällsviktig information.

Extraordinära händelser och andra kriser med påverkan på samhället motiverar ett utökat bevarande. När omvälvande händelser har ägt rum finns ofta ett stort samhälleligt intresse att kartlägga vad som egentligen har hänt, att utvärdera åtgärder och utkräva ansvar. Då är det viktigt att det finns arkiv att tillgå som på ett uttömmande sätt vittnar om krisernas omfattning, inverkan på olika samhällssektorer och konsekvenser för enskilda.

Bevarandet av arkivhandlingar i samhället ser olika ut, beroende på sektor, verksamhet och handlingarnas juridiska status.



Handlingar som tillkommer i offentlig sektor omfattas av arkivlagstiftningen. Allmänna handlingar som uppstår i myndigheternas kärnverksamheter tas i regel tillvara enligt regelverket. Men handlingar som inte utgör allmänna handlingar arkiveras inte alltid. Vissa allmänna handlingar gallras enligt föreskrifter, om de under normala förhållanden anses sakna informationsvärde.

För verksamheter utanför offentlig sektor är bevarandet inte reglerat i arkivlagstiftningen. Det kan därför variera. I den enskilda sektorns företag, föreningar och frivilligorganisationer utförs många viktiga samhällsuppdrag. Här skapas följaktligen en stor del av den samhällsviktiga informationen. Denna information har ofta kopplingar till den information som uppstår i statliga myndigheters, regioners och kommuners verksamhet. Det gäller under normala förhållanden, men också i extraordinära situationer. Det är därför angeläget att information som skapas i den enskilda sektorn tas tillvara och bevaras.

Genom att myndigheter och organisationer tillämpar ett utökat bevarande vid kris kan sådana handlingar som annars inte skulle ha hamnat i arkiven bevaras och göra arkivbestånden rikare. Detta blir till gagn och glädje för rättskipning, förvaltning, allmänhet och forskning – och bidrar dessutom till bevarandet av vårt gemensamma kulturarv.

Vi har valt att i huvudsak diskutera två frågor i denna utredning:

- Vilken form av utökat bevarande är möjlig och lämplig för Riksarkivet att rekommendera?
- För vilka kriser ska det utökade bevarandet rekommenderas?

I aktivitetsbeskrivningen slås fast att utredningsarbetet kan ske med utgångspunkt i Riksarkivets föreskrifter och vägledningar samt erfarenheter från den projektgrupp som arbetade med att utfärda rekommendationer om utökat bevarande av coronadokumentation våren 2020. Det står också att det utökade bevarandet – precis som i coronaprojektet – i första hand ska innefatta handlingar som får gallras eller handlingar som annars inte skulle ha tagits om hand för bevarande.

I utredningen kring formerna för utökat bevarande har vi valt att utgå från erfarenheterna från coronaprojektet, men också att göra en omvärldsanalys och titta på andra krisrelaterade och arkivrelaterade bevarandeprojekt i Sverige och Norden i närtid. Därtill har vi valt att göra ett mindre nedslag i arkivlitteraturen. Vi har också utrett de juridiska möjligheterna för ett utökat bevarande, både för offentlig och enskild sektor.

Utifrån utredningsresultatet har vi formulerat ett förslag på en pedagogisk vägledning för utökat bevarande. Förslaget bifogas som bilaga till denna promemoria.

2. Utökat bevarande – exempel på tidigare projekt

2.1 Globalt bevarande av coronadokumentation

I april 2020 uppmanade UNESCO, FN:s expertorgan för utbildning, vetenskap och kultur, myndigheter, organisationer och minnesinstitutioner i medlemsländerna att dokumentera samhällets möte med corona-viruset, såsom varande den största händelsen i modern sjukdomshistoria. Rubriken på kommunikén var ”Turning the threat of COVID-19 into an opportunity for greater support to documentary heritage”.¹

En rad internationella organ på arkiv- och informationsområdet, däribland International Council on Archives (ICA), reagerade på uppmaningen och gick ut i en gemensam skrivelse till myndigheter, organisationer och minnesinstitutioner i medlemsländerna. Skrivelsen rubricerades ”The duty to document does not cease in a crisis, it becomes more essential”. I skrivelsen framhölls tre punkter som extra viktiga.

- Beslut måste dokumenteras. Av den anledningen uppmanades till allmänt god dokumenthantering hos myndigheter och organisationer.
- Dokument och data från alla samhällets sektorer måste tas om hand och säkras för framtiden. Här framhölls även vikten av att dokumentation från den enskilda sektorn togs tillvara.
- Informationssäkerheten och tillgängligheten för den tillvaratagna dokumentationen måste säkras.²

De nordiska länderna reagerade vid ungefär samma tid våren 2020 och utformade egna riktlinjer för bevarande av coronadokumentation.

2.2 Det svenska Riksarkivets uppmaning under coronapandemin

Riksarkivet gick genom avdelningen för informationshantering ut i en uppmaning om ökat bevarande i april 2020.³ Avdelningens båda enheter – enheten för tillsyn och enheten för utredning och utveckling – samarbetade kring utformning av rekommendationerna. Nyhetsblänkaren som publicerades på Riksarkivets hemsida inleddes med följande ord:

Den pågående Corona-pandemin påverkar hela vårt samhälle. För att vi ska kunna få en helhetsbild av pandemins effekter om 5, 50 eller 300 år, är det viktigt att bevara dokumentation kring hur vi nu hanterar krisen i samhället och vilka vägval som görs.⁴

Uppmaningen om ökat bevarande riktades till aktörer inom både offentlig och enskild sektor. Mer ingående rekommendationer togs fram för den

¹ UNESCO, hemsida 2022-05-23: <https://en.unesco.org/news/turning-threat-covid-19-opportunity-greater-support-documentary-heritage>

² ICA, hemsida 2022_05-23: <https://www.ica.org/en/covid-19-the-duty-to-document-does-not-cease-in-a-crisis-it-becomes-more-essential>

³ Projekt *Bevara Corona-dokumentation*, direktiv 2020-04-03, dnr RA2020/05051.

⁴ Riksarkivet, Sverige, hemsida 2022-05-23: <https://riksarkivet.se/Nyhetsarkiv?item=115509>

statliga sektorn. Riksarkivet uppmuntrade också den enskilda sektorn att hörsamma uppmaningen att bevara coronarelaterad dokumentation. Vidare samverkade Riksarkivet med organisationer inom SASS (Svenska arkiv i samverkan) för att nå ut med uppmaningen och möjliggöra bevarandet.

2.2.1 Vägledningen till statlig sektor med anledning av coronapandemin

Rekommendationerna till de statliga myndigheterna presenterades i punktform:

- Se över gallringsföreskrifter och beslut för att kunna undanta handlingar av rutinmässig, ringa eller tillfällig karaktär från gallring.
- Framställ till Riksarkivet om undantag från gallring om myndigheten vill undanta coronarelaterade handlingar från gallring där gallring är tvingande, exempelvis genom bestämmelser i RA-FS och RA-MS.
- Ta tillvara handlingar som i normalfallet inte blir allmänna handlingar, exempelvis e-postkorrespondens, anteckningar och information till anställda.
- Märk upp coronarelaterad information i diarium och arkivredovisning.
- Undersök möjligheten att bevara den information som myndigheten hanterar på sina webbplatser och sociala medier.⁵

Förutom nyhetstexten och vägledningen på hemsidan publicerades även en artikel i *Nordisk Arkivnyt* som beskrev Riksarkivets arbete med vägledningen.⁶

2.2.2 Lärdomar från Riksarkivets coronaprojekt

Många av de frågor som diskuterades i coronaprojektet har relevans för detta projekt.

Det är intressant att konstatera att det inte var givet att rekommendationerna skulle ges ut i form av en vägledning. Ett alternativt förslag som diskuterades var att utfärda föreskrifter om utökat bevarande. Förslaget övergavs emellertid efter viss intern diskussion till förmån för förslaget om vägledning. Det hade delvis sin grund i välkända begränsningar i Riksarkivets bemyndigande. Riksarkivet har ju endast rätt att utfärda föreskrifter om gallring, inte bevarande. Och föreskriftsrätten gäller endast statlig sektor, inte kommunal och enskild sektorn. Dessutom uttrycktes förhoppningen att en gemensam uppmaning och en bred informationsinsats till samtliga sektorer kanske skulle hörsammas mer i samhället.

⁵ Riksarkivet, Sverige, hemsida 2022-05-23:

<https://riksarkivet.se/dokumentationshantering-corona-pandemin>

⁶ Nordisk Arkivnyt 2020:1, s. 9-10, på Nordisk arkivportal, hemsida 2022-05-23:

<https://www.nordiskarkivportal.org/arkivnyt/>

När detta skrivs hösten 2022 klassas covid-19 inte längre som en samhällsfarlig sjukdom i Sverige. Viruset härjar fortfarande i landet, men oftast i mildare varianter. Alla samhällsrestriktioner har hävts. Vaccinationsinsatser pågår emellertid fortfarande, liksom i övriga världen. Globalt ger sjukdomen alltjämt upphov till viss dödlighet. Det är troligen för tidigt att sammanfatta och utvärdera projektet om utökat bevarande med anledning av coronapandemin. Några spridda iakttagelser om enskilda resultat och uppkomna frågor hitintills kan dock rapporteras.

Insända frågor till Avdelningen för informationshantering avslöjar att åtminstone vissa myndigheter hörsammade uppmaningen om utökat bevarande. Exempelvis undrade Kriminalvården hur länge Riksarkivet anser att de ska fortsätta med den särskilda diarieföring och hantering av coronainformation, som vägledningen uppmanat till (dnr RA-KS 2022/00498). Vidare undrade Malmö stadsarkiv hur de ska förvara och bevara den sekretessklassade coronadokumentation som de omhändertagit (dnr RA-KS 2021/01336).

Domstolsverket framställde i oktober 2021 om att få undanta ärenden som rör stöd eller bidrag med anledning av covid-19 från gallring. Myndigheten hänvisar härvidlag till Riksarkivets uttalande om att all information som belyser sjukdomen och dess konsekvenser är samhällsviktig information och bör bevaras för framtida forskning (dnr RA-KS 2022/02102).

Ett fåtal frågor har influerat till Riksarkivet rörande tillämpningen av vägledningen. En fråga rör myndigheternas problem med att identifiera den bevarandevärda informationen. Skatteverket önskade ett förtydligande från Riksarkivet om forskningens behov, forskningsvärdet och kriterier för urval av dokumentationen av myndighetens krishantering av coronapandemin (dnr 231-2020/11252). Två andra myndigheter var inne på liknande spår. Länsstyrelsen, Förvaltningsobjektet Generellt handläggningsstöd, undrade om det kom någon ytterligare vägledning till myndigheterna som stöd (dnr RA-KS 2021/02166). Tillväxtverket önskade synpunkter på om en webbplats med coronainformation till småföretagare kan anses bevarandevärd utifrån Riksarkivets kriterier (dnr RA-KS 2022/00786).

En försiktig slutsats utifrån de få följdärenden som vägledningen gett upphov till är att åtminstone en del myndigheter har tillämpat vägledningen – och således utökat och anpassat sitt bevarande av coronadokumentation. En annan iakttagelse som kan göras är att närmare anvisningar önskats då urval och informationsvärdering utifrån forskningens behov upplevts som knepig.

2.3 Det danska Rigsarkivets insamling av coronadokumentation

Även i Danmark har ett bevarandeprojekt försiggått med anledning av coronapandemin. Projektet initierades av det danska Rigsarkivet strax efter att den danska statsministern i mars 2020 meddelade att Danmark skulle ”stängas ned”. Projektet motiverades av riksarkivarie Anne-Sofie Jensen utifrån framtida intresse:

Coronapandemien vil få økonomiske og samfundsmæssige konsekvenser mange år frem og der har vi en vigtig opgave i at få indsamlet og sikret materialet til gavn for fremtidige generationer. Både for videnskaben, forskerne, historikerne og andre interesserede, så man i fremtiden kan forstå, hvad der skete.⁷

Flera kulturarvsinstitutioner deltog i bevarandeprojektet i Danmark. Det genomfördes alltså i ett mång-institutionellt samarbete, med exempelvis gemensamma pressmeddelanden.

I den första fasen av projektet uppmanades det danska folket att dokumentera sin coronavardag. Som en följd av detta sköljde en flod av bilder från hemmet, arbetsplatsen och skolan in till Rigsarkivet. I nästa fas av projektet efterlystes dokumentation från organisationer och verksamheter. I samarbete med Kongelige Bibliotek försökte Rigsarkivet exempelvis säkerställa bevarande av coronainformation på hemsidor.

2.4 Riksarkivet i Finland om bevarande från coronatiden

Våren 2021 gick finska Riksarkivet ut med anvisningar om arkivering av informationsmaterial från pandemitiden. Anvisningarna vände sig till statlig och kommunal sektor, samt aktörer med offentliga uppdrag. Syftet var att säkra bevarandet av informationsmaterial och handlingar för att forskare och allmänhet i framtiden skulle kunna få en helhetsbild av krishanteringen och hur krisen inverkade på samhället.

I anvisningarna öppnade man upp för utökat bevarande. Anvisningarna var fokuserade på ökat bevarande av handlingar för vilka gallringsbeslut fanns och handlingar för vilka det inte tidigare fanns ett fastställt bevarandevärde, alltså ett beslut om bevarande eller en fastställd gallringsfrist. Riksarkivet gick ut i en webbenkät och uppmanade myndigheter och organisationer att redogöra för sina bevarandevärda handlingar av ovan nämnda slag. Myndigheterna uppmanades vidare att genomföra en informationsvärdering (enligt särskilda anvisningar) och – om den utföll positivt – att inkomma med redogörelse till Riksarkivet med motiveringar till varför handlingarna borde bevaras. Detta då de reguljära gallringsbesluten var tvingande; myndigheterna kunde inte på egen hand utvidga bevarandet av dokumentation under coronapandemin.

I det finska bevarandeprojektet ingick också kartläggning av de verksamheter som gav upphov till coronarelaterade handlingar. Kartläggningen genomfördes via webbenkäter. Förutom ovanstående frågor tillfrågades myndigheterna nämligen om de fått nya uppdrag eller infört nya informationssystem under coronatiden.

Analys av enkätsvaren och utarbetandet av nya gallringsföreskrifter pågår. Projektet planeras vara färdigt sommaren 2023.⁸

⁷ Nordisk Arkivnyt 2020:1, s. 13.

⁸ Riksarkivet, Finland, hemsida 2022-05-23: <https://arkisto.fi/sv/formyndigheter/aktuellt-f%C3%B6r-myndigheter/arkivering-av-den-offentliga-f%C3%B6rvaltnings-informationsmaterial-fr%C3%A5n-coronapandemitiden>

2.5 Det norska Arkivverkets arkivregler i kristider

Arkivverket i Norge utformade inte någon särskild vägledning *uttryckligen* apropå coronapandemin, men våren 2020 publicerades ”Arkivregler i kristider”. I introduktionen till arkivreglerna nämns att det i det ”unntakstilstand som den Norge står i nå” är särskilt viktigt med goda dokumentationsrutiner.

Reglerna återfinns på Arkivverkets hemsida under verkets övriga vägledningar för offentlig sektor. Syftet med reglerna är att säkerställa att den dokumentation som skapas vid kriser fångas upp och bevaras, så att den i ett senare skede kan användas för att utvärdera åtgärder och lära av situationen. Reglerna listas i fem punkter:

- Inventera myndighetens kommunikationskanaler. Som exempel på kommunikationskanaler anges bland annat Teams, Beredskapssystem som CIM, Facebook, sms, e-post, Twitter, SharePoint, LinkedIn, video- och upptagningar.
- Planera för arkivering av dokumentationen på de kommunikationskanaler som inte är integrerade med något system för bevarande.
- Informera om arkiveringsplanen samt om de andra rutiner i verksamheten som gäller i kristider.
- Säkerställ att beredskapsstabens arbete dokumenteras och att dokumentationen tas om hand för arkivering.
- Här påminns om att det är bättre att arkivera för mycket än för lite, särskilt i kristider.⁹

Att notera är att de norska arkivreglerna är ett renodlat arkivprojekt. Det handlar om utökat bevarande i en ordinarie arkivverksamhet. Vidare är reglerna ämnade för myndigheterna; det är myndigheternas arkiveringsrutiner som regleras. Åtgärdsförslagen har vidare ett ganska begränsat fokus på den dokumentation som skapas av myndigheternas krisorganisationer och den information som passerar genom myndigheternas kommunikationskanaler, och som inte självklart bevaras.

2.6 Ankomst Malmö

Ett sentida svensk bevarandeprojekt av stor omfattning som bör nämnas i sammanhanget är Ankomst Malmö. Det är namnet på Malmö stadsarkivs dokumentationsprojekt kring flyktingmottagandet hösten 2015. Under denna tid nåddes Sverige av den största flyktingströmmen sedan andra världskriget och många av flyktingarna anlände först till Malmö. Ankomst Malmö är också titeln på den bok som sedermera publicerades och som dels beskriver bevarandeprojektet, dels skildrar flyktingmottagandet.

⁹ Norska Arkivverket, hemsida, <https://www.arkivverket.no/veiledere-for-offentlig-sektor/arkivvettregler-i-krisetid#!#step-innledning>, 2022-05-30.

Projektets målsättning var att upprätta och bevara en dokumentation av det mottagande som skedde i Malmö, för att på så sätt underlätta för framtida forskare. Rent konkret handlade det om att genomföra intervjuer, samla in minnesberättelser och fotografier, fotografera byggnader och samla in arkivmaterial från förvaltningar och föreningar. Fokus låg på de myndigheter och frivilligorganisationer som engagerade sig i flyktingmottagandet.

I boken *Ankomst Malmö* beskriver författaren Karin Sjöberg arbetet med att tillvara det arkivmaterial som uppstod i stadens mottagarverksamhet. Sjöberg skriver att projektet möjliggjorde tillvaratagande av sådant arkivmaterial som kanske annars aldrig hade sparats. Med hjälp av arkivverksamma i stadens förvaltning tillvaratogs exempelvis en hel del arbetsmaterial, särskilt från transitboendena. Interna meddelanden och barnteckningar nämns som exempel. Av de övriga exempel på arbetshandlingar som Sjöberg nämner ingår dock en del handlingar som enligt vår mening också skulle kunna utgöra allmänna handlingar: instruktioner till flyktingar, scheman och loggböcker.

Malmö stads dokumentationsprojekt var ett insamlingsprojekt och ett projekt om utökad bevarande i den ordinarie arkivverksamheten. Som författaren själv skriver så ”skapades” ett arkivmaterial genom projektet, men projektet säkerställde också att arkivmaterial som uppstod i stadens mottagarverksamhet togs tillvara. Författaren menar att projektets breda fokus möjliggjorde ett systematiskt insamlande av material och en samlande redovisning av detta, vilket skapat goda förutsättningar för de forskare som i framtiden önskar kartlägga flyktingmottagandet i Malmö hösten 2015.¹⁰

2.7 Dokumentera, arkivera och bevara – arkivteoretiska perspektiv

2.7.1 Dokumentera

Arkivering och bevarande förutsätter dokumentation. Om inte viktiga händelser, iakttagelser, tillvägagångssätt, överväganden och beslut dokumenteras finns förstås ingen betydelsebärande information att arkivera och bevara.

Dokumentation är dock en verksamhet som är skild från arkivering och bevarande, i rent praktisk mening, men också i juridiskt hänseende. Verksamheterna i offentlig sektor styrs i Sverige av olika lagstiftning. Arkivverksamheten regleras genom arkivlagstiftningen. Det finns också lagstiftning som styr hur dokumentationen ska gå till, inte minst ifråga om vad som ska dokumenteras. Utöver förvaltningslagen (2017:900) som ger allmänna bestämmelser för förvaltningsverksamheten finns det speciallagstiftning som rymmer särskilda dokumentationskrav för vissa verksamheter.

¹⁰ Karin Sjöberg och Malmö stadsarkiv, *Ankomst Malmö. Röster om flyktingmottagandet hösten 2015*, Malmö 2018, s. 5-11; Länk till arkivbeståndet i NAD: <https://sok.riksarkivet.se/arkiv/6XY6W9GviKol1k2FnbWVr1>.

Dokumentation som praktik är ett område som rönt allt mer uppmärksamhet under senare år, så även dokumentation vid kris. Jonas Landgren har exempelvis skrivit en handbok med titeln ”*Glöm inte att dokumentera*” *Hantering av dokumentation vid krishantering* (2011). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tillhandahåller handboken på sin hemsida.¹¹ Vidare har Erik Borglund forskat och föreläst om dokumentation vid kris utifrån arkivvetenskapliga perspektiv.¹² Hampus Busk *Minnesjägarna: handbok i samtidsdokumentation* (2022) är också inriktad på dokumentation som praktik.¹³

2.7.2 Arkiv och samling

I den arkivvetenskapliga litteraturen finns gott om diskussioner om skillnaden mellan arkiv och samling. Skillnaden förs ofta fram som en av arkivvetenskapen grunddistinktioner. Arkiv bildas hos arkivbildare. En del (äldre) arkivteoretiker har beskrivit det som att arkivbestånden växer fram ”organiskt” hos arkivbildaren. Ingående handlingar har alltså ett gemensamt ursprung och denna så kallade proveniens ger arkivet en yttre avgränsning och en inre struktur. Ordnings- och förteckningsarbete syftar till att återskapa eller tydliggöra denna struktur. Däri ingår att befästa eller blotta befintliga samband mellan handlingarna för att på så sätt underlätta överblick och sökning.

Samlingar – å andra sidan – skapas. De skapas genom selektion och urval utifrån ett särskilt syfte. Handlingar med olika proveniens sammanförs under gemensamt ämne och kategoriseras i valda underavdelningar. Det finns ingen ursprunglig ordning att återvända till utan handlingarna ordnas efter samtida sökbehov. Samlingar präglas därför av stora beroenden till upphovsmakaren och dennes agenda, tidsanda och kulturella hemvist.¹⁴

2.7.3 Dokumentationsstrategier

Insamling har länge varit ett ”big no-no” för arkivarier och arkivinstitutioner. Det finns emellertid arkivteoretiker som velat ändra på det. En av de mest namnkunniga på området är den amerikanska arkivarien Helen Willa Samuels. Samuels är förknippad med begreppet dokumentationsstrategi (documentation strategy), en arkivvetenskaplig

¹¹ Landgren, Jonas, ”*Glöm inte att dokumentera*” *Hantering av dokumentation vid krishantering*, 2011, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, <https://www.msb.se/sv/publikationer/glom-inte-dokumentera--hantering-av-dokumentation-vid-krishantering/>, 2022-12-20.

¹² Läs mer om Erik Borglunds forskningsprojekt på Mittuniversitetets hemsida: <https://www.miun.se/Personal/erikborglund/> 2022-12-19. Se även program för Nordiska arkivdagarna 2022 i Stockholm, där Borglund hade en session med titeln ”Arkiv på rätt sätt – Arkivens användning i krishantering”.

¹³ Busk, Hampus, *Minnesjägarna: handbok i samtidsdokumentation*, utgiven av Svenska Arkivförbundet 2022, <https://arkivforbundet.se/aktuellt/minnesjagarna/>, 2022-12-21.

¹⁴ Backhaus, Helmut, ”Arkivteori i internationell belysning”, i Ulfsparre, Anna Christina (red.), *Arkivvetenskap*, Lund 1995, särskilt s. 33; Geijer, Ulrika & Lövblad, Håkan, *Arkivlagen. En kommentar*, Turenki Finland 2018, s. 19-22.



metodik som hon beskrev ingående i artikeln ”Who Controls the Past?” i *The American Archivist* 1986. Fler artiklar på ämnet följde därefter.¹⁵

I polemik med många tidigare arkivteoretiker menade Samuels att arkivarier och arkivinstitutioner inte borde väja för insamling som metod. Samuels pekade särskilt på möjligheten att aktivt uppsöka dokumentation inom sådana ämnesområden och sektorer där ett stort bevarande var eftersträvansvärt, men där det av olika skäl fanns ett skralt (poor) reguljärt bevarande. Samuels höll med de många kritiker i 1980-talets USA som menade att arkivariernas passivitet i förhållande till arkivbildningen många gånger resulterade i ensidiga arkivbestånd med stora luckor. Med ett mer aktivt förhållningssätt till arkivbildningen, där planerad och strukturerad insamling användes som en metod för att komplettera den gängse arkivbildningen, ansåg hon att arkivarierna kunde skapa fylligare och intressantare arkivbestånd. Samuels förespråkade ett övergripande perspektiv på informationsförsörjningen i samhället, eller åtminstone ett sektorsvis övergripande perspektiv. Hon menade att arkivarierna borde lyfta blicken från de arkivbestånd som redan bildats och ta ansvar för att sektor för sektor dokumenterades, så att samhällets tillgång på samhällsviktig information säkrades.¹⁶

Samuels skrev sina artiklar utifrån den amerikanska arkivverkligheten, där arkivarierna traditionellt har haft en mindre styrande roll i arkivbildningsprocessen än i Sverige. Hennes kritik och förslag måste beaktas utifrån detta.

Samuels idébygge om dokumentationsstrategier är i huvudsak relevant för den här utredningen för det bidrar till att precisera den teoretiska och praktiska skillnaden mellan de olika bevarandeprojekt som hittills diskuterats i utredningen. Medan det danska coronaprojektet och Ankomst Malmö kan definieras som en form av dokumentationsstrategi i Samuels anda kan det svenska och det finska coronaprojektet samt det norska krisprojektet inte definieras som detta. Skillnaden uppstår primärt i avgränsningen mot insamling. Det svenska och finska coronaprojektet liksom det norska krisprojektet förespråkade utökat bevarande i en ordinarie arkivverksamhet, men inte insamling eller skapande av material. En annan viktig skillnad uppstår i uppfattningen om aktörerna. I det svenska och finska coronaprojektet liksom i det norska krisprojektet lades ansvaret för selektion, tillvaratagande och förvaring av bevarandevärd material på verksamheterna ute på myndigheterna, helt eller delvis. I det danska coronaprojektet och Ankomst Malmö tog arkivarierna och arkivinstitutionerna (ibland med samarbetspartners) på sig ansvaret för att välja ut, samla in och bevara det bevarandevärda materialet – i enlighet med Samuels strategi.

¹⁵ Edquist, Samuel, *Att spara eller inte spara. De svenska arkiven och kulturarvet 1970-2010*, Uppsala 2019, särskilt s. 24. [ARK - HUVUDTEXT http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1348044/FULLTEXT01.pdf \(diva-portal.org\)](http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1348044/FULLTEXT01.pdf)

¹⁶ Samuels, Helen Willa, ”Who Controls the Past”, *The American Archivist*, 1986:2; ibid. ”Improving Our Disposition: Documentation Strategy”, *Archivaria*, 1992:33.

2.9 Slutkommentar omvärlds- och litteraturanalys

Omvärldsanalysen har sammantaget visat att det finns aktuella arkivrelaterade bevarandeprojekt i Norden och i litteraturen att hämta inspiration från. Dessa bevarandeprojekt har dock varit ganska olika i sin utformning.

Analysen har visat att de arkivrelaterade bevarandeprojekten har varit av två slag:

- Utökat bevarande i ordinarie arkivverksamhet
- Dokumentationsprojekt, med dels utökat bevarande, dels insamling som metod

Bevarandeprojekten har haft fokus på olika arkivbildare (och därmed olika målgrupper):

- Endast myndigheter
- Myndigheter och enskilda organisationer
- Myndigheter, enskilda organisationer och privatpersoner

I bevarandeprojekten har huvudansvaret för att identifiera, värdera och bevara informationen lagts på olika aktörer:

- Arkivinstitutionerna
- Arkivbildarna

Bevarandeprojekten har haft fokus på olika verksamheter:

- I huvudsak krisorganisationers verksamheter
- Alla samhällsliga verksamheter som berörs av krisen, direkt eller indirekt

Vidare har bevarandeprojekten haft olika händelser och giltighetstid i sikte:

- Knutna till särskilda utpekade händelser och därmed tillfälliga
- Allmänt hållna och därmed på obestämd tid

3. Riksarkivets bemyndigande och andra juridiska förutsättningar

I förvaltningslagen (2017:900) finns allmänna krav på att myndigheter ska dokumentera beslut. I vissa verksamheter finns genom speciallagstiftning särskilda dokumentationskrav på myndigheterna, exempelvis inom hälso- och sjukvård, skola, bygglovsverksamhet och krisberedskap. De handlingar som växer fram i myndigheternas verksamhet präglas av dessa dokumentationskrav.

Av 3 § första stycket arkivlagen (1990:782) framgår att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och



sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Sista satsen är viktig i detta sammanhang, då den anger att myndigheterna har rätt att ta tillvara och arkivera sådana handlingar som myndigheten anser är värda att bevara.

Av 3 § andra stycket framgår att myndigheters arkiv utgör en del av det nationella kulturarvet.

I 3 § tredje stycket arkivlagen anges att myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas i syfte att tillgodose

- rätten att ta del av allmänna handlingar,
- behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
- forskningens behov.

Av 10 § första stycket arkivlagen framgår att allmänna handlingar får gallras. I andra stycket anges att vid gallring måste beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår efter gallring ska kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket arkivlagen.

I 13 § arkivlagen anges att Riksarkivet får ta emot arkivmaterial från enskilda.

Enligt 12 § arkivförordningen (1991:446) får Riksarkivet meddela föreskrifter om gallring och om föreskrifter saknas får Riksarkivet meddela särskilda beslut om gallring.

Av 14 § arkivförordningen framgår att statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning.

För vissa myndigheter och verksamheter finns registerlagstiftning med tvingande föreskrifter om gallring. Dessa gäller före arkivlagen. Riksarkivet har inte bemyndigande att ändra dessa om det inte anges särskilt att Riksarkivet kan föreskriva om undantag från gallring.

För de handlingar som rymmer personuppgifter gäller dataskyddslagstiftningen. För all personuppgiftsbehandling krävs ett tydligt ändamål och en rättslig grund i dataskyddsförordningen (artikel 6 EU:s dataskyddsförordning).

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 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.

När myndigheter arkiverar sina handlingar utför de en vidarebehandling som sker för arkivändamål av allmänt intresse. Behandlingen ska inte anses

som oförenlig med de ursprungliga ändamålen, enligt artikel 5.1 b. Någon annan rättslig grund än den med vilken insamlingen av personuppgifter ursprungligen gjordes behövs då inte (skäl 50).

Enskilda arkivbildare har precis som myndigheter möjlighet att hantera och lagra personuppgifter även efter att det ursprungliga ändamålet, för vilket uppgifterna en gång samlades in, har upphört. De kan fortsätta att behandla personuppgifterna utifrån regleringen om arkivändamål av allmänt intresse.

Behandling av personuppgifter för andra ändamål än de ursprungligen samlades in för enligt artikel 5.1 b dataskyddsförordningen är endast tillåten om vidarebehandlingen är förenlig med de ändamål som uppgiften samlades in för. Eftersom det följer direkt av artikel 5.1 b dataskyddsförordningen att en arkivbildares vidarebehandling av insamlade personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse inte ska anses oförenlig med de ursprungliga ändamålen, krävs det inte någon annan rättslig grund än den för vilken personuppgifterna samlades in för att behandlingen ska vara tillåten. Personuppgifterna behöver alltså inte förstöras med hänsyn till dataskyddsförordningens bestämmelse om lagringsminimering (artikel 5.1). Huruvida en behandling utgör ett arkivändamål av allmänt intresse är en fråga som den enskilda arkivbildaren måste ta ställning till i sin verksamhet och som ytterst får avgöras i rättstillämpningen.

Av 2 kap. 3 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv (det vill säga inom den enskilda sektorn) får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. I 7 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning anges att Riksarkivet har fått regeringens uppdrag att meddela föreskrifter om detta.

En enskild arkivbildares vidarebehandling av känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse kräver förutom en rättslig grund för den ursprungliga behandlingen enligt artikel 6.1 dataskyddsförordningen även att förutsättningarna i artikel 9.2 j dataskyddsförordningen är uppfyllda. Detta innebär bland annat behandlingen ska vara nödvändig för arkivändamål av allmänt intresse på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Eftersom enskilda arkivbildare inte omfattas av arkivlagens bestämmelser behöver de därför ta stöd i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse för att kunna vidarebehandla känsliga personuppgifter.

Utökat bevarande utgör arkivering. Detta innebär att utökat bevarande av handlingar med personuppgifter kan utföras med stöd av bestämmelsen om vidarebehandling för arkivändamål av allmänt intresse, på samma sätt som reguljär arkivering.

Insamling utgör dock inte arkivering i denna mening. Insamling av handlingar med personuppgifter kan alltså inte utföras med stöd i

bestämmelsen om vidarebehandling för arkivändamål av allmänt intresse. Insamling av handlingar innehållande personuppgifter räknas som en egen personuppgiftsbehandling, för vilken annan rättslig grund än den ursprungliga krävs.

I 3 § förordning (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet fastslås att Riksarkivet ska ha nationell överblick över arkivfrågorna. I 5 § anges att Riksarkivet ska ge råd till kommunerna i arkivfrågor och verka för ökad enhetlighet och samordning mellan den statliga och kommunala arkivhanteringen. I 11 § anges att Riksarkivet får ge råd till enskilda i arkivfrågor. Av 6 § framgår att Riksarkivet får ta emot arkivhandlingar från enskilda om de är av särskild betydelse för forskning och kulturarv.

4. Överväganden och slutsatser om rekommenderat bevarande

Riksarkivet ska ha nationell översyn över samhällets hela arkivbildning och främja samordning mellan statlig, kommunal och enskild sektor. Med tanke på detta är det lämpligt att rekommendationerna vänder sig till samhällets alla sektorer och berör olika verksamheter.

Riksarkivet har endast bemyndigande att utfärda föreskrifter till statliga myndigheter, men Riksarkivet ska ge råd till kommunala sektorn och får ge råd till enskilda sektorn i arkivfrågor. Normeringsrätten för statlig sektor gäller dessutom endast gallring, inte bevarande. En vägledning som främjar bevarande inom alla sektorer är därför att föredra.

Det kan vara pedagogiskt fördelaktigt att utforma särskilda råd riktade till myndigheter å den ena sidan och enskilda arkivbildare å den andra sidan. Rekommendationerna till myndigheterna är avhängiga lagstiftningen och kommer i mångt och mycket präglas av de utrymmen i regelverket som premierar eller ger möjlighet till utökat bevarande. Många av de råd och tips som riktas till myndigheterna kan dock vara värdefulla även för enskilda arkivbildare. Men då förutsättningarna för utökat bevarande är annorlunda finns också anledning att lyfta fram särskilda rekommendationer till enskild sektor.

Vägledningen syftar till att främja bevarande vid sådana nationella kriser då många myndigheter och samhällssektorer i Sverige drabbas. Men den syftar också till att främja bevarande vid lokala och sektorsspecifika kriser då kanske endast en ort eller samhällssektor drabbas. Då vägledningen är tänkt att kunna tillämpas för många olika sorters kriser, är det lämpligt att ha generellt hållna rekommendationer kring utökat bevarande som kan aktualiseras vid tillfällena och i sammanhang som arkivbildarna själva utpekar som relevanta. Den norska krisvägledningen har här fått stå som förebild. Genom att arkivbildarna själva avgör när kris råder och utökat bevarande är aktuellt, kommer det utökade bevarandet att tillämpas av de myndigheter som upplever krisen och i de samhällssektorer eller verksamheter där krisen hanteras – och ger avtryck.

Dokumentation utgör som tidigare konstaterats en annan verksamhet än arkivering och bevarande. Vårt uppdrag har varit att utforma en vägledning

för utökad bevarande vid kris, inte dokumentation vid kris. Här finns en viktig avgränsning att beakta. De råd i vägledningen som riktar sig till aktörer inom offentlig sektor fokuserar helt på arkivering och bevarande. Till aktörer inom enskild sektor – där lagkrav på dokumentation saknas – uppmanar vi endast till att dokumentera och utforma rutiner för dokumentation. Några mer ingående råd om dokumentation ges inte i vägledningen.

Vi har kommit fram till att vägledningen endast bör förespråka utökad bevarande inom ordinarie arkivverksamhet. Vi har övervägt frågan om det utökade bevarandet skulle kunna kombineras med insamlingsinsatser av olika slag.

Vår uppfattning är att bevarandeprojekt som rymmer både utökad bevarande och insamling bör vara väldigt specifikt definierade, alltså förhålla sig till en särskild utpekad händelse i samhället. Det danska coronaprojektet eller det svenska projektet Ankomst Malmö är två bra exempel på detta. Det framgår också av Helen W. Samuels idébygge ”dokumentationsstrategier”. Då vi efterlyser en bevarandestrategi som kan tillämpas vid många olika typer av kriser framgent – nationellt och lokalt – framstår det renodlade utökade bevarandet som det lämpligaste alternativet.

Dessutom är utökad bevarande lättare att hantera på så vis att det ryms inom dataskyddsförordningens bestämmelse om vidarebehandling för allmänna arkivändamål. Det gäller för både arkivbildande myndigheter och arkivinstitutioner. Det innebär att personuppgifterna kan behandlas med samma rättsliga grund som den utifrån vilken personuppgifterna en gång samlades in. Insamling kan dock inte självklart ses som en arkivering i dataskyddsförordningens mening och därmed inte som en vidarebehandling. För insamling av handlingar med personuppgifter kan det därför krävas en annan rättslig grund i dataskyddsförordningen än den ursprungliga.

Riksarkivet, liksom kommunala och enskilda arkivinstitutioner, får dock ta emot arkivmaterial från enskilda. Det föreligger således inga rättsliga hinder för arkivinstitutioner att ta emot arkivmaterial, oavsett hur det har tillkommit.

Bevarandeprojekt som rymmer både utökad bevarande och insamling kräver en annan organisation än den gängse – och kanske andra resurser – för att falla väl ut. Helst ska bevarandeprojekten bedrivas i samarbete mellan många aktörer. Arkivinstitutionerna bör anta en samordnande och drivande roll. Exemplet Ankomst Malmö och arkivlitteraturens dokumentationsstrategi pekar på detta.

Det enkla utökade bevarandet däremot, ställer de traditionella arkivbildarna i centrum: myndigheter, företag och föreningar. Initiativet att påbörja ett utökad bevarande kring en särskild händelse kan tas av arkivbildaren själv. Det krävs ingen särskild samordning arkivinstitutioner, myndigheter och organisationer emellan. Det enkla utökade bevarandet möjliggör därför spontan dokumentation av lokala eller sektorsspecifika händelser. Denna

bevarandestrategi kan dessutom lätt integreras i den löpande verksamheten. Den är därför att föredra i detta sammanhang.

Det finns ytterligare skäl att ställa arkivbildarna i centrum. Makten att utöka bevarandet ligger i första hand hos arkivbildarna själva. Det är förstås en självklarhet i enskild sektor. Men den juridiska redogörelsen har påmint om att även myndigheterna i offentlig sektor har rätt att arkivera sådana handlingar som de själva anser är värda att bevara, utöver den påbjudna arkiveringen av de allmänna handlingarna.

Vår utgångspunkt i detta arbete är Riksarkivets tidigare coronavägledning. Vi tycker att vägledningen är bra då den pekar ut de mest relevanta handlingarna och de mest angelägna åtgärderna för ett utökat bevarande. Vår vägledning utformas i stor enlighet med coronavägledningen. Vi anpassar den dock efter de krisscenarion som vi bedömer som relevanta. Vi modifierar och kompletterar den också på några punkter.

Det finns exempelvis skäl att lyfta fram ytterligare handlingar som kan komma ifråga för bevarande, eller snarare, att mer ingående beskriva dem. I detta avseende har vi inspirerats av den norska krisvägledningen. Av särskilt intresse är så kallade arbetshandlingar. Det är alltså handlingar som myndigheter inte alltid behandlar som allmänna – då de inte alltid framstår som uppenbart upprättade, inkomna eller expedierade – men kanske i själva verket är det utifrån tryckfrihetsförordningen. Det kan exempelvis röra sig om handlingar som tillkommit i projekt, tillfälliga samarbeten eller extraordinära insatser. Den typiska förvaringsplatsen för sådana handlingar var tidigare pärmar på kontoret, nu är den mest troliga förvaringsplatsen Teams eller andra gemensamma digitala ytor. Dessa så kallade arbetshandlingar kan rymma mycket samhällsviktig information. Många krisbekämpande åtgärder hos myndigheterna uppstår ju just som projekt, tillfälliga samarbeten eller extraordinära insatser. Dessa handlingar kan troligen på ett utmärkt sätt komplettera de handlingsserier som regelmässigt betraktas som allmänna, uppstår i kärnverksamheter och bevaras i gängse arkivverksamhet. Därför vill vi lyfta fram dem i vägledningen.

Vi ställer oss också tveksamma till coronavägledningens råd om att märka upp coronarelaterad information i diariet. Vi anser att det är problematiskt att på detta sätt selektera och etikettera information utifrån ett visst perspektiv i ett elektroniskt diarium. Ett urval handlingar kommer att lyftas fram genom märkningen, medan andra lämnas utanför. Urval är alltid person- och kontextberoende. En sådan märkning kommer alltså med nödvändighet att ske utifrån dagens uppfattning om vilka handlingsslag och ärendetyper som är relevanta och viktiga utifrån ett coronaperspektiv. Det är dock inte säkert att dessa uppfattningar om vikt och relevans står sig i framtiden. Framtida forskare kan ha andra forskningsfrågor än vad vi i dagsläget kan föreställa oss och således vilja tillämpa andra sökingångar och sökbegrepp. Vi förespråkar därför att myndigheterna tillämpar sina gängse diarieföringsrutiner vid kris. Risken är att tillfälliga märkningar av det slag som rekommenderas i vägledningen skymmer fler handlingar än de lyfter fram och på så sätt riskerar att leda fel.

Vi är dock positiva till coronavägledningens råd om noteringar i arkivförteckningen, i den mån det handlar om att peka ut nya strukturenheter som uppstått på grund av krisen eller befintliga strukturenheter som förändrats på genomgripande sätt på grund av krisen. Vi är också positiva till att man i arkivförteckningen ger exempel på handlingsslag som präglas av särskilda kriser eller rör visst krisarbete. En mer ingående kategorisering än så, exempelvis uppmärkning av krisrelevant information på volymnivå, avråder vi ifrån av samma skäl som ovan.

Vi anser också att det finns skäl att tillfoga ett avsnitt om informationsvärdering i vår vägledning. Efter att Riksarkivet utfärdat coronavägledningen hörde ett antal myndigheter av sig och efterfrågade mer detaljerade riktlinjer kring just informationsvärdering. Vi har tagit lärdom av detta och förespråkar därför ett fördjupande avsnitt i vår vägledning. Vi har också låtit oss inspireras av det finska riksarkivets coronavägledning som rymmer ett fylligt avsnitt om bevarandekriterier. Utgångspunkten för vår vägledning är anvisningarna för forskningsvärdering i Riksarkivets bevarande- och gallringspolicy *Bevarandet av nutiden* (1995). Vi har också tagit intryck från Riksarkivets förvärvspolitik för enskilda arkiv (2013, dnr RA 00-2013/6010).

5. Vid vilka kriser ska det utökade bevarandet rekommenderas?

Genom spridda nedslag i lagstiftning, utredningar och samtidshistorien söker vi i detta avsnitt resonera oss fram till vilka sorts kriser (med vilka kännetecken) som kan motivera ett utökat bevarande.

5.1 Krisbegrepp i lagar, förordningar och utredningar

Ett antal lagar och förordningar styr arbetet i kris och krig. Författningarna reglerar främst arbetet i en situation av kris och vilka krav som ställs på förberedelser som utbildning och kartläggningar. De mest centrala av dessa sammanfattas nedan.

- Lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap
Lagen definierar totalförsvar och beredskapsnivåer men ger inga närmare definitioner av vad som kan föranleda en höjning av beredskapsnivån mer än krig eller krigsfara.
- Förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.
Förordningen ger bland annat information om tillkännagivande av höjd beredskap och åtgärder som då ska genomföras. I förordningens 13 § anges ett antal författningar som ska tillämpas i sin helhet vid beredskapslarm.
- Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.
Förordningen innehåller bestämmelser om uppgifter som statliga myndigheter under regeringen har inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

- Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
Lagens 1 kap. 1 § anger att bestämmelserna i denna lag syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. 1 kap. 4 § anger att en extraordinär händelse avser i denna lag en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region. Lagen ställer bland annat krav på förberedelsearbetet som innefattar exempelvis förberedande analysarbete, övning och utbildning samt rapportering. 6 kap. talar särskilt om ansvaret för dokumentation och rapportering av krigsfångar och andra skyddade personer. Särskilda regler om tystnadsplikt som aktualiseras i sammanhanget anges i lagens 7 kap.
- Förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
Anger vissa bestämmelser som ansluter till lagen (2006:544)
- Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor
Lagen anger bland annat vilka skyldigheter och vilket ansvar som åligger olika aktörer i samband med brand och annan olycka. Den innehåller ingen definition av vad som kan anses vara en olycka.
- Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor
Förordningen anger bestämmelser som ansluter till lagen och som i de flesta fall är av specificerande karaktär.
- Socialförsäkringsbalken (2010:110)
117 kap. socialförsäkringsbalken innehåller regler för hur administration av förmåner och ersättningar inom socialförsäkringen ska fungera under krig och krigsfara.

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap § 6 rymmer en definition på en fredstida krissituation. Det är situationer som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Definitionen beskriver dock just en fredstida krissituation. Vi önskar en definition som avser en krissituation i såväl fredstider som krigstider. Dessutom innefattar definitionen ett kriterium om samordnade och skyndsamma åtgärder från flera olika aktörer. Detta önskar vi inte ha som kännetecken på en kris som motiverar utökad bevarande då det risker att utesluta sektorsspecifika och lokala kriser. Att definitionen vid sidan om faktisk allvarlig störning även omfattar överhängande *risk för* allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner ser vi också som problematiskt i det

här sammanhanget. Vi önskar en definition som mer entydigt pekar på *inträffade* störningar i samhället.

På sidan 5 i utredningen om System för samordnad krisinformation (FÖ2002:05) ges en definition på fredstida kris: ”Med kris avses en så stor påfrestning på samhället att ansvarig kommun, myndighet eller motsvarande tvingas frångå normala fredstida rutiner för ledning, informations-spridning, resursfördelning m.m. vid hantering av situationen.”¹⁷

Ovanstående definitioner utgör en bra grund att utgå från, men vi vill här också resonera vidare kring vilka konkreta krissituationer som kan motivera ett utökat bevarande.

5.2 Exempel på kriser

Här ges exempel på typer av kriser som kan föranleda ett utökat bevarande. Här nämns också några exempel på faktiska tidigare kriser. (Dessa exempel på faktiska tidigare kriser vill vi dock inte använda som exempel i vägledningen då det kan missförstås som om det utökade bevarandet skulle gälla retroaktivt eller enbart röra dessa händelser, vilket ju inte är fallet.)

- Omfattande bränder, översvämningar eller andra relaterade händelser som kan påverka människor, infrastruktur och natur. Exempel är branden i Västmanland 2014 eller skogsbränderna i Dalarna och Hälsingland 2018.
- Olyckor som får större påverkan på omgivande samhälle som kollapsande infrastruktur eller kemiska utsläpp. Exempel är händelserna kring bygget av tunneln under Hallandsåsen och cryptosporidium i dricksvattnet i Östersund och Skellefteå 2010-2011.
- Epidemier som involverar många sjuka och/eller omfattar större åtgärder med samhällspåverkan. Exempel är spanska sjukan i början av 1900-talet och coronapandemin med start 2019.
- Militära händelser eller angrepp i omvärlden som påverkar svenska förhållanden genom att påkalla behov av exempelvis omfattande flyktingmottagning.
- Militära händelser eller angrepp på Sverige. Dessa behöver inte ske med vapen utan kan också ske på annat sätt. De kan omfatta angrepp på kritisk infrastruktur. Det kan röra sig om fysiska terroristhandlingar eller it-angrepp som slår ut samhällsviktig verksamhet. Men även en sådan olycka som U-137 i Blekinge skärgård 1981.
- Samhällelig oro eller riktade kampanjer som får stor inverkan på samhället. Det kan röra sig om olika påverkanskampanjer som

¹⁷ System för samordnad krisinformation. Betänkande om utredningen om samordning av informationsförsörjning vid kris (SOU 2003:11), s. 5. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2003/01/sou-200311/> 2022-08-31.

inverkar på verksamheter eller samhället i stort. Som exempel kan nämnas Göteborgskravallerna 2001.

- Händelser i vår omvärld kan ge en stor påverkan på landet och engagera resurser i landet. Exempelvis Tjernobylyhaveriet 1986 och jordbävningen med tsunamikatastrofen i Sydostasien 2004.

Enskilda exempel kan i detta fall leda tanken fel och det är i förhållande till exemplen bra att ha främst deras omfattning, räckvidd och påverkan i åminne vid en jämförelse.

5.3 Överväganden och slutsatser om lämpligt krisbegrepp

Ett utökat bevarande rekommenderas i situationer som har haft stor påverkan på samhället lokalt, regionalt eller för hela landet. Här behöver inte bara omfattningen vara ledande utan även vilket avtryck händelserna sätter vilket ofta sammanfaller med graden av störning tillsammans med hur lång tid det tar innan den upphört. Ett mått kan också vara hur omskriven händelsen eller händelserna är. Krisen måste också ha ett slut, det vill säga att verksamheten efter en period återgår till normalläge.

Däremot bör inte kriser som är återkommande som snöstorm, extrem värme eller kyla eller säsongsbetonade översvämningar, avbrott på vattenledningar eller strömbrott föranleda ett utökat bevarande. Likaså förändringar som rör konjunkturer eller händelser eller förändringar i vår omvärld som har påverkan men som inte kan ses som en kris i detta sammanhang. Ett exempel skulle kunna vara handelshinder eller brist på komponenter.

Slutsatsen är att den definition som finns i FÖ2002:05 bör kunna utgöra utgångspunkten. Förtydligandet bör dock göras att det inte handlar om att alla verksamheter behöver ställa om utan det kan röra sig om en eller några. Inte heller behöver alla kommuner eller myndigheter påverkas direkt.

Morgan Nordberg och Johanna Widenberg