

Utökad bevarande vid kris

Vägledning

Version 1.1 Datum 2023-12-22

Riksarkivets skrifter för offentlig förvaltning

Riktat sig i första hand till statliga myndigheter men kan även användas av andra myndigheter och organ som har att tillämpa arkivlagen (1990:782).

Vägledningen ”Utökad bevarande vid kris” har utarbetats inom Avdelningen för informationshantering. Vägledningen vänder sig till de myndigheter och organ som har att tillämpa arkivlagen, men även till arkivbildare inom enskild sektor.

Skrifter för offentlig förvaltning 2023:1

Innehåll

1. Inledning	4
2. Vid vilka kriser ska utökat bevarande tillämpas?	5
3. Åtgärder särskilt för myndigheter	7
4. Åtgärder särskilt för enskilda arkivbildare	11
5. Råd om informationsvärdering	14
6. Lagar, förordningar och föreskrifter	16

1

Inledning

Riksarkivet uppmanar statliga myndigheter, regioner, kommuner, företag, föreningar och andra aktörer att utöka bevarandet av samhällsinformation vid kris. I denna vägledning ges förslag på åtgärder för utökat bevarande och råd om krisbedömning och informationsvärdering.

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

Vägledningen syftar till att främja bevarande vid sådana nationella kriser då hela landet och viktiga samhällssektorer i Sverige drabbas. Den syftar också till att främja bevarande vid lokala och sektorsspecifika kriser då kanske endast en ort eller samhällsgren drabbas.

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

Bevarandet av arkivhandlingar i samhället ser olika ut, beroende på sektor och verksamhet. Handlingar som tillkommer i offentlig sektor omfattas av arkivlagstiftningen. Allmänna handlingar som uppstår i myndigheternas kärnverksamheter tas tillvara enligt regelverket. 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 offentliga sektorn är bevarandet inte reglerat i arkivlagstiftningen. I den enskilda sektorns företag, föreningar och frivilligorganisationer skapas emellertid en stor del av den samhällsviktiga informationen. Det gäller under normala förhållanden, men också i extraordinära situationer. Det är därför angeläget att informationen bevaras. Vägledningen vänder sig därför både till offentlig och enskild sektor.

Till vägledningen hör en promemoria som närmare utreder syftet med och förutsättningarna för utökat bevarande vid kris.

2

Vid vilka kriser ska utökat bevarande tillämpas?

Alla händelser och situationer som i dagligt tal kallas kriser motiverar inte ett utökat bevarande. Här finns anledning att mana till eftertänksamhet när det gäller exempelvis medias rubriceringar, som bostadskris, chokladkris och flygkris. En kris som motiverar ett utökat bevarande bör ha en viss dignitet och omfattning.

Krisen bör innebära en unik och tillfällig påfrestning på det svenska samhället som är så stor att myndigheter eller andra organisationer tvingas frångå normala rutiner inom ledning, resursfördelning eller informationsspridning för hantering av situationen.

- Krisen bör vara *unik och tillfällig* i den meningen att det går att urskilja ett före och ett (troligt) efter inom en överskådlig tidsrymd. Krisen måste således vara av övergående natur, men samtidigt så långvarig att den lämnar avtryck. Återkommande eller säsongsbetonade händelser som börskriser och värmeböljor motiverar inte ett utökat bevarande. Så inte heller mer eller mindre ständigt förekommande kriser, som klimatförändringar.
- Krisen bör ha en *påverkan på samhället*. Nationella katastrofer som krig och landsomfattande epidemier motiverar i hög grad ett utökat bevarande. Men krisen behöver inte nödvändigtvis påverka hela samhället. Det räcker med att ett lokalsamhälle eller en samhällssektor drabbas. Exempelvis kan en enskild miljökatastrof på en ort eller ett sabotage eller haveri inom en samhällsviktig verksamhet motivera ett utökat bevarande. Avgörande i sammanhanget är krisens samhälleliga påverkan. Den samhälleliga påverkan bör vara relativt utbredd och djupgående för att krisen ska motivera ett utökat bevarande.
- Krisen bör ha en påverkan på *svenska förhållanden*. Däremot behöver krisen i sig inte vara av svenskt ursprung. Kriser i andra länder kan också motivera ett utökat bevarande under förutsättning att de leder till påfrestningar i det svenska samhället. Globala flyktingkriser kan alltså utgöra relevanta kriser, liksom kärnkraftsolyckor och naturkatastrofer i grannländer.
- Krisen bör leda till *krishantering* av något slag. Krishantering som sker med utgångspunkt i lagstiftning om totalförsvaret, höjd beredskap, olyckor och extraordinära händelser i fredstid är förstås hög-

relevant i sammanhanget. Men krishantering som innebär att myndigheter och organisationer endast marginellt frångår sina normala rutiner kan också motivera ett utökat bevarande.

Viktiga lagar och förordningar om totalförsvaret, höjd beredskap, olyckor och extraordinära händelser i fredstid: lag (1992:1403) och förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap; förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap; lag (2006:544) och förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap; förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap; lag (2003:778) och förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.

Läs mer om totalförsvaret, höjd beredskap, olyckor, extraordinära händelser och samhällsviktiga verksamheter på Myndighetens för samhällsskydd och beredskap hemsida: <https://www.msb.se/sv/arnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar>

3

Åtgärder särskilt för myndigheter

3.1 Bevaka nya handlingsslag!

Åtgärd: Var uppmärksam på om krisen eller krishanteringens ger upphov till nya verksamheter, nya dokumentationsbehov och nya allmänna handlingar. Likaså om ordinarie verksamheter ändrar inriktning och ny arkivbildning uppstår. Kartlägg processerna, bestäm arkivbildningsansvaret och se till att handlingarna hanteras inom ramen för den ordinarie arkivverksamheten.

Tips: Handlingar från verksamheter som uppstått plötsligt och som det inte finns något givet verksamhetssystem för, hamnar ofta på gemensamma digitala förvaringsytor. Rikta därför särskild uppmärksamhet mot nätverkssmappar, arbetsrum och applikationer som Teams och andra Sharepoint-lösningar. Betänk att även om handlingarna kallas för arbetshandlingar inom organisationen kan de utgöra allmänna handlingar i lagens mening.

Vad säger lagar, förordningar och föreskrifter? Som allmän handling räknas handling som förvaras samt är att anse som inkommen eller upprättad hos en myndighet. (2 kap. 4 § tryckfrihetsförordning). 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. Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas. Varje myndighet ska svara för vården av sitt arkiv om inte det ansvaret övertagits av arkivmyndigheten. I arkivvården ingår bland annat att avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som skall vara arkivhandlingar. (3 § och 4 § arkivlag 1990:782)

3.2 Arkivera mera!

Åtgärd: Undersök om handlingar som inte är allmänna (och därför inte tas tillvara enligt lag) har informationsvärden relaterade till kris och krishantering. Ta i så fall tillvara dessa handlingar för arkivering.

Tips: Intern e-postkorrespondens och anteckningar är exempel på handlingar som i normalfallet inte är allmänna men som kan ha stort informationsvärde. Vid bedömning av informationsvärdet, se till handlingarnas innehåll i sig, men också till samband med andra handlingar inom

organisationen. Var uppmärksam på om handlingarna kompletterar andra dokumentserier inom organisationen och på så vis bidrar till att ge en fylligare bild av händelser, åtgärder eller beslut.

Vad säger lagar, förordningar och föreskrifter? Myndigheter har möjlighet att ta tillvara sådana minnesanteckningar, utkast och koncept som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och som de bedömer har värde för rättskipning, förvaltning, allmänhet och forskning. För statliga myndigheter finns föreskrifter som säger att de ska ta tillvara sådana handlingar. Genom att myndigheterna arkiverar handlingarna blir de allmänna och omfattas på samma sätt som andra allmänna handlingar av arkivlagstiftningen. (2 kap. 12 § tryckfrihetsförordning; 3 § arkivlag 1990:782; 3 kap. 2 § RA-FS 2019:2) Handlingar som innehåller personuppgifter blir också allmänna handlingar när de arkiveras. Personuppgifterna får då lagras även efter att deras ursprungliga ändamål har upphört. De behöver alltså inte förstöras med hänsyn till dataskyddsförordningens bestämmelse om lagringsminimering. Detta gäller även känsliga personuppgifter. (Artikel 5 e, skäl 50 allmän dataskyddsförordning; 6 § lag 2018:218 med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning)

3.3 Undanta från gallring!

Åtgärd: Överväg bevarande för sådana handlingar som gallras på grund av att de under normala förhållanden anses sakna ett större informationsvärde. Om gallring inte längre kan motiveras, se då över möjligheten att ändra tillfälligt i myndighetens gallringsrutiner så att handlingarna kan bevaras. Dokumentera eventuella undantag från gallring i arkivredovisning och informationshanteringsplaner.

Tips: Vissa handlingar inom styr-, stöd och kärnverksamheter gallras vanligen rutinmässigt hos myndigheter utifrån föreskrifter. Exempel på sådana handlingar är enkätsvar och räkenskapsinformation som fakturor och verifikationer. I extraordinära situationer kan informationsvärdet hos sådana handlingar behöva omvärderas. Enkätsvar kan exempelvis ge en god bild av människors åsikter i kristider och detaljerad räkenskapsinformation kan fördjupa förståelsen av krishanteringens ekonomi.

3.4 Beakta särskilt inlägg på sociala medier!

Åtgärd: Uppmärksamma meddelanden och korrespondens på sociala medier och överväg möjligheten att bevara hela eller delar av informationsflödet.

Tips: Många myndigheter har konton på sociala medier, exempelvis Facebook, Instagram och Twitter. Inläggen på sociala medier räknas ofta som frågor, svar och meddelanden av rutinmässig karaktär och gallras därför vanligtvis enligt föreskrifter när de inte längre behövs för verksamheten. Sociala medier får dock ofta en central roll i krissituationer. Det informationsflöde som skapas kan många gånger berätta mycket om en kris i efterhand. Inläggen kan exempelvis vittna om myndigheternas agerande, enskildas reaktioner, grupperns samverkan och krisens konsekvenser.

Vad säger lagar, förordningar och föreskrifter? I regioner och kommuner gäller de beslut om gallring som har fattats av – eller på delegation av – de kommunala nämnderna. (6 kap. 3 § kommunallag 2017:725).

Statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning. (14 § arkivförordning 1991:446) Riksarkivet meddelar föreskrifter och beslut i sina två författningsserier: Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS) och Riksarkivets myndighetsspecifika föreskrifter och beslut (RA-MS). Riksarkivet har formulerat sina föreskrifter och beslut om gallring antingen som medgivanden (får gallras) eller som tvingande bestämmelser (ska gallras). Om föreskrifter och beslut är i form av medgivanden, kan myndigheten välja att avstå från gallring enbart genom att ändra sin tillämpning. Om föreskrifter och beslut är i form av tvingande bestämmelser måste myndigheten kontakta Riksarkivet för att framställa om undantag eller ändring.

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.

3.5 Kommentera i arkivredovisningen!

Åtgärd: Ange i arkivredovisningen att vissa processer och handlingslag har samband med en kris. Detta är särskilt angeläget om nya processer och handlingslag har uppstått eller gamla processer och handlingslag har ändrat innehåll och betydelse på grund av krisen.

Tips: Gör noteringar i arkivbeskrivningen eller processbeskrivningarna, för att underlätta sökning. Värna dock handlingarnas ursprungliga plats i klassificeringsstruktur och arkivbestånd. Skapa inte samlingar, det vill säga sammanför inte handlingar med olika proveniens, enbart för att de rör samma kris eller krisinsats.

Vad säger lagar, förordningar och föreskrifter? I arkivvården ingår bland annat att myndigheten ska organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas. Myndigheten ska upprätta en arkivbeskrivning som ger information om de handlingar som finns i arkivet, samt en systematisk arkivförteckning. (4 § och 6 § arkivlag 1990:782) För statliga myndigheter finns föreskrifter om att arkivredovisningen ska utformas så att det är möjligt att förstå sambanden mellan verksamhet och handlingar. (6 kap. 1 § RA-FS 2019:2)

4

Åtgärder särskilt för enskilda arkivbildare

Rekommendationerna för utökat bevarande för myndigheter kan i många delar tillämpas även hos enskilda arkivbildare. Men då förutsättningarna för dokumentation och bevarande är annorlunda i enskild sektor finns anledning att lyfta fram två särskilt angelägna råd.

4.1 Säkra dokumentationen!

Åtgärd: Säkerställ att viktiga verksamheter dokumenteras och att dokumentationen är utförlig.

Tips: Utforma rutiner för att dokumentera. Rutinerna bör som minst förmedla vad som ska dokumenteras och på vilket medium. Ta tillvara just den dokumentation som uppstår i den egna verksamheten. Samla inte in handlingar med annan proveniens, alltså ursprung i annan verksamhet, enbart för att de rör samma kris eller krisinsats.

För tips om dokumentation vid kriser, läs gärna Jonas Landgrens skrift som vänder sig till krishanteringsaktörer: ”Glöm inte att dokumentera” *Hantering av dokumentation vid krishantering*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011. <https://rib.msb.se/filer/pdf/26022.pdf>

4.2 Trygga det långsiktiga bevarandet!

Åtgärd: När den egna verksamheten inte längre har användning för handlingarna kan de vara av intresse för allmänhet och forskning. Gör en informationsvärdering. Om analysen visar på höga värden, undersök då möjligheten att låta handlingarna förvaras på arkivinstitution.

Tips: Många arkivinstitutioner tar emot arkivbestånd från företag, föreningar, frivilligorganisationer och enskilda personer. Nedan listas några av enskilda sektorns större arkivinstitutioner. Även Riksarkivet, regionarkiv och kommunarkiv tar under vissa förutsättningar emot arkivbestånd från enskilda. Kontakta Riksarkivet för ytterligare vägledning.

Vad säger lagar, förordningar och föreskrifter? För de handlingar som rymmer personuppgifter gäller dataskyddslagstiftningen. För all personuppgiftsbehandling krävs ett tydligt ändamål och en rättslig grund i dataskyddsförordningen (artikel 6 allmän dataskyddsförordning). 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 är enligt artikel 5.1 b dataskyddsförordningen endast tillåten om vidarebehandlingen är förenlig med de ändamål som uppgifterna 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.

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 att 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 ta stöd i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse för att kunna vidarebehandla känsliga personuppgifter.

Det finns regionala enskilda arkivinstitutioner som tar emot föreningsarkiv, näringslivsarkiv och andra enskilda arkivbestånd. Kontakta gärna branschorganisationerna Svenska Arkivförbundet och Näringslivets Arkivråd för vägledning till lämplig arkivinstitution: <https://arkivforbundet.se/> och <http://nla.nu/>.

Det finns också nationella enskilda arkivinstitutioner med särskilda inriktningar: Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek, Centrum för Näringslivshistoria och Tjänstemäns & akademikers arkiv: <https://arbark.se/>; <https://www.naringslivshistoria.se/>; <http://www.tam-arkiv.se/>.

Läs gärna om Riksarkivets förvärvspolicy och möjlighet att ta emot enskilda arkiv: <https://riksarkivet.se/ta-emot-enskilda-arkiv> och <https://riksarkivet.se/Media/pdf-filer/Forvarvspolicy-enskilda-arkiv.pdf>

5

Råd om informationsvärdering

Alla handlingar som tillkommer vid kriser har inte bevarandevärde.

För att avgöra vilka handlingar som är angelägna att bevara i ett utökat bevarande, måste dels handlingarnas relevans för krisen, dels handlingarnas informationsvärde beaktas.

5.1 Krisrelevans

Det är inte enbart handlingar som har uppstått i myndigheternas krisberedskap eller i samhällsviktiga verksamheter som är av intresse i sammanhanget. Alla handlingar med krisrelevans är intressanta, oavsett vilken verksamhet som de har uppstått i.

Handlingar har krisrelevans om de kan användas för dokumentation av

- krisen i sig,
- myndigheters, organisationers eller enskildas krishantering och krisbekämpning, eller
- krisens effekter och konsekvenser i samhället.

5.2 Informationsvärde

All slags användning för forskning, utredningsverksamhet och informationssökning ska beaktas vid informationsvärdering. Handlingars värde ska bedömas utifrån två olika användningsområden: dokumentation av den verksamhet som handlingarna uppstått i och dokumentation av arkivbildarens omvärld. Vid bedömning av handlingarnas värde ska dessa användningsområden tillmätas lika stor betydelse. Dessutom ska handlingarnas värde för kulturarvet beaktas.

Handlingsegenskaper som ska värderas högt är:

- Unicitet
- Kontinuitet
- God datakvalitet och möjlighet till källkritisk granskning
- Karaktär av primärdata eller låg aggregationsnivå
- Förekomst av identifierande data, alltså data som kan knytas till särskilda personer eller andra enheter
- Länkbarhet och funktionella samband

- Representativitet
- Tillgänglighet och överblickbarhet
- Kulturella och estetiska yttringar

Egenskaperna ska eftersökas hos enskilda handlingar, men också hela handlingsslag och arkivbestånd.

Av detta följer att det finns handlingar med olika slags informationsvärde. En del handlingar har ett stort självständigt värde. Det finns också handlingar som har ett förhållandevis lågt värde i sig själva, som enskildheter betraktade. Dessa kan dock ha ett stort kompletterande eller fördjupande värde tillsammans med andra handlingar. Om samband och sammanhang värnas i arkivredovisning och arkivvård, kan detta värde bibehållas.

Läs mer om informationsvärdering i Riksarkivets bevarande- och gallringspolicy Bevarandet av nutiden (1995) https://riksarkivet.se/Media/pdf-filer/Bevarandet-av-nutiden_Riksarkivet.pdf och Riksarkivets förvärvspolicy för enskilda arkiv <https://riksarkivet.se/Media/pdf-filer/Forvarvspolicy-enskilda-arkiv.pdf>

6

Lagar, förordningar och föreskrifter

Följande lagar, förordningar och föreskrifter nämns i vägledningen:

Arkivlag (1990:782)

Arkivförordning (1991:446)

Allmän dataskyddsförordning: Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG

Föreskrifter om ändring av Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 1991:1) och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter, (RA-FS 2019:2)

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap

Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

Kommunallag (2017:725)

Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

Tryckfrihetsförordning (1949:105)