



Helhetssyn på informationsförsörjning – Riksarkivets perspektiv

Inför att arkivutredningen skulle tillsättas gjorde Riksarkivet i juni 2017 ett inspel till Kulturdepartementet för att lyfta fram olika perspektiv. Riksarkivet framhöll då att en avgörande framtidsfråga är att det finns en samlad syn på informationsförsörjningen¹ i samhället. I denna promemoria vill vi belysa informationsförsörjning ur Riksarkivets perspektiv.

Sammanfattning

Det måste finnas en samlad syn på informationsförsörjningen i samhället, där reglering och strukturering av information inte sprids ut mellan flera aktörer beroende på informationens typ och funktion, dvs om den är analog eller digital, om den är offentlig eller privat, om den är öppen eller skyddad, eller om den är historisk eller nyskapad.

Ett uppdelat ansvar för informationsförsörjningen medför stora risker:

- Informationens tillförlitlighet och användbarhet minskar om information struktureras och dokumenteras på olika sätt, exempelvis försvåras möjligheten att koppla ihop informationsmängder.
- För de som skapar information innebär det merkostnader och dubbelarbete samt skapar otydligheter kring reglering och ansvar.
- Allmänhetens insyn och tillgång till information samt möjligheter för framtida forskning begränsas.
- I slutändan riskerar vi att samhällsviktig information förloras och att kulturarvet utarmas.

Riksarkivet reglerar framställning, hantering och bevarande av arkiv inom statsförvaltningen och har ett ansvar för tillgängliggörande av arkiv. Därmed är vi den aktör som har bäst förutsättningar för att ta ett större helhetsperspektiv på samhällets långsiktiga informationsförsörjning.

Riksarkivets ansvar bör dock förtydligas genom modernisering av arkivregelverken och genom ett utökat uppdrag till myndigheten. Tydliggörandet bör bl.a. omfatta Riksarkivets ansvar gentemot enskilda arkivbildare (föreningar, organisationer och företag som skapar information) samt övrig offentlig sektor, dvs. kommuner och landsting.

¹ Med begreppet informationsförsörjning avses att olika målgrupper ska ha tillgång till den information som de behöver.



Arkivens betydelse

Arkiven har stor betydelse för tryckfrihet och offentlighet. I den nuvarande arkivlagen anges att arkiven ska tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och även forskningens behov.

Arkiven utgör en källa till vår historia, men ger oss också kunskaper och förståelse om nuet och redskap att forma vår framtid. Arkiven stärker samhällets kunskapsutveckling, både individuellt och kollektivt, vilket ger oss ett omistligt och gemensamt demokratiskt instrument.

Information från offentlig sektor utgör enligt arkivlagen det nationella kulturarvet och ska bevaras. Men samhällsviktig information skapas inte bara inom offentlig sektor utan även av enskilda aktörer, såsom föreningar, organisationer, företag och av individer. Det kan vara information om samhällsviktiga funktioner, exempelvis kärnkraft, miljödata och grunddata i olika former. Det kan också vara information som tillkommer i privat sektor och som kan ha avgörande betydelse för den enskilde individen, exempelvis skolbetyg, hälsodata och andra uppgifter som tillkommer inom offentligt finansierad verksamhet i privat regi. Sådan information måste bevaras och hållas tillgänglig.

Idag utnyttjas inte arkivens fulla potential. Det finns utforskade möjligheter att vidareutnyttja information ur arkiven och skapa ny kunskap och smarta tjänster.

Värdet av att bevara och tillgängliggöra arkiven framgår också av de globala målen och särskilt av mål 16.10 i Agenda 2030², som handlar om att säkerställa allmän tillgång till information och skydda grundläggande friheter, i enlighet med nationell lagstiftning och internationella avtal. Även målen att främja rättssäkerheten på nationell nivå (16.3) och bygga upp transparenta institutioner (16.6) berör de demokratiska värden som arkiven och Riksarkivet står för.

Arkiven kan användas för att belysa det okända och ifrågasätta det kända. Att ta del av arkivens innehåll innebär upplevelser som både kan roa och oroa, och när arkiv berör oss kan det bidra till ökad vidsynthet och tolerans. Med tillgången till arkiv följer makten att granska, utmana och förändra.

Helhetsperspektiv på informationsförsörjningen

Det digitaliserade samhället har förändrat informationsförsörjningens villkor i grunden. Idag skapas oöverskådliga mängder av information och den som framställer information måste göra rätt från början. Det ställer krav på gemensamma regler, normer och infrastruktur för arkiv. Riksarkivet har ett övergripande ansvar och ett mandat att styra över arkiv som skapas inom den statliga sektorn. Däremot saknar vi möjligheter till överblick över arkiv utanför statlig förvaltning, dvs. arkiv som skapas och förvaras hos föreningar, organisationer, företag, kommuner och landsting. Det krävs samordning och en enhetlig reglering på nationell nivå som

² Agenda 2030 är en handlingsplan för förändring mot ett hållbart samhälle, uppmärksammar bl.a. informationsförsörjningens roll för samhällsutvecklingen.



bidrar till att de enskilda arkiven tas om hand, blir kända och därmed kan användas av alla. För Riksarkivet är det inte viktigt var information bevaras eller hos vem – det viktiga är att den tas om hand på rätt sätt.

En effektiv informationsförsörjning förutsätter att det går att få en överblick över vilka informationsresurser som finns i samhället. För att man ska kunna hitta arkiven behövs ett verktyg där information om alla arkiv finns. Riksarkivet arbetar för att den nationella arkivdatabasen, NAD, ska utvecklas till att bli denna övergripande nationella infrastruktur för arkivinformation.

En effektiv digital förvaltning som möjliggör vidareutnyttjande av information kräver också en god arkivvård, som innebär att informationen struktureras, organiseras och dokumenteras enligt gällande regelverk. Det gör att offentliga organ får kontroll över sin information. Den nuvarande arkivlagstiftningen (bl.a. tryckfrihetsförordningens 2 kap och arkivlagen) behöver anpassas till nya förutsättningar så att regelverken inte hindrar den digitala utvecklingen. Det finns överlappande bestämmelser kring strukturering av information (föreskrifter från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och från Riksarkivet) och dokumentation (OSL, PSI-lagen, GDPR och Riksarkivets föreskrifter³). Riksarkivet arbetar genom främjande och samverkan med att skapa tydlighet för myndigheter om vad som gäller.

Riksarkivets arbete med standardiserat informationsutbyte, förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS:er) och öppna data, bidrar till en effektiv förvaltning. Vi ser FGS:er som en grundläggande komponent i den nationella digitala infrastrukturen (NDI).

Fyra dimensioner av informationsförsörjning

Riksarkivets perspektiv på informationsförsörjningen kan beskrivas utifrån fyra dimensioner: skapa, bevara, tillgängliggöra och använda. Nedan beskrivs vad Riksarkivets roll är i var och en av dessa dimensioner.

Skapa

Den första dimensionen är informationens tillkomst. Den som skapar information kallas arkivbildare. Dessa finns överallt i samhället. Riksarkivets normerande, främjande och kontrollerande arbete har avgörande betydelse för att informationen ska kunna användas nu och i framtiden. Exempelvis är metadata, som styrs genom

³ 4 kap, 2 § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
11 § Lag (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen,
4 kap, artikel 30, 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 (allmän dataskyddsförordning),
6 kap. Föreskrifter (RA-FS 2008:4) om ändring i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:1) om arkiv hos statliga myndigheter samt
5 kap Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:1) om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling).

vårt normerande arbete en förutsättning för att information ska bli sökbar och användbar både för verksamheten, men också för andra behov.

Bevara

Den andra dimensionen handlar om bevarande och omfattar åtgärder för att skydda, vårda, konvertera och migrera information. Åtgärder som syftar till att bibehålla informationens autenticitet, tillförlitlighet och sökbarhet nu och i framtiden.

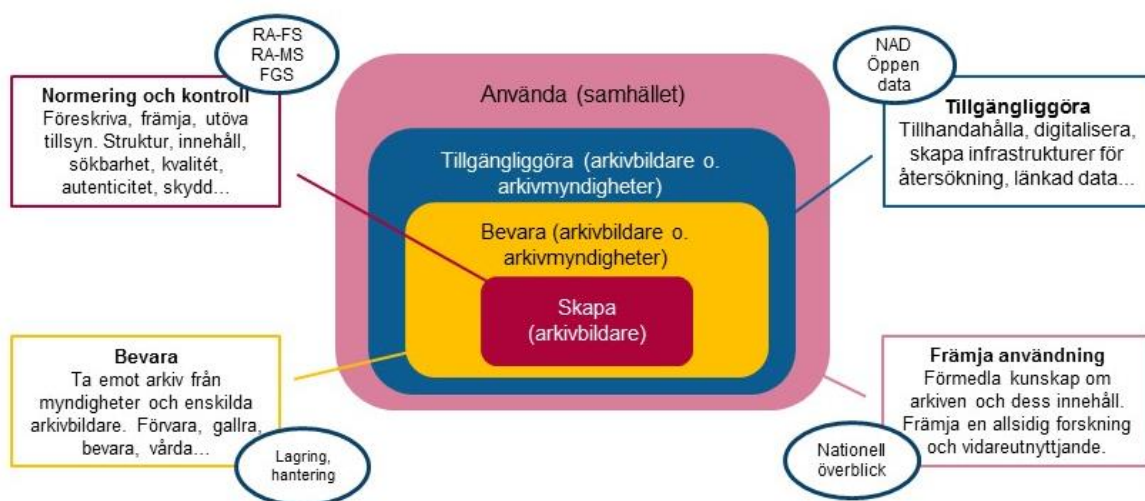
Riksarkivet är expertmyndighet inom detta område och utfärdar även föreskrifter för exempelvis bevarandeformat, som är styrande för myndigheter som bevarar sina arkivbestånd själva.

Tillgängliggöra

Den tredje dimensionen illustrerar aktiva åtgärder för att underlätta användningen av arkiv, en uppgift som tillkommer alla som förvaltar arkiv. Riksarkivet har en viktig roll i att utveckla och tillhandahålla infrastrukturer, t.ex. NAD, som möjliggör återsökning och interoperabilitet mellan olika arkiv. I Digitala forskarsalen har vi publicerat 65,5 miljoner arkivhandlingar kostnadsfritt, och vi arbetar för att mängden öppna data ska öka. Vi tillhandahåller också arkivinformer på förfrågan genom ärendehandläggning och i läsesalar runt om i landet.

Använda

Information och arkiv är en resurs som får sitt värde genom användning. Den fjärde och sista dimensionen innefattar alla andra dimensioner, dvs. att användning kan ske när som helst i kedjan, både av den som har skapat informationen och av andra som vill ta del av den. Riksarkivet uppmuntrar till användning för olika ändamål och främjar kunskap om arkiven och om dessas innehåll genom olika lösningar och pedagogiska verktyg, såväl digitala som genom programverksamhet.



Figur 1. Riksarkivets perspektiv på informationsförsörjningen. Av bilden framgår på vilket sätt Riksarkivet kan påverka samhällets informationsförsörjning i de fyra olika dimensionerna.



Riksarkivets övergripande mål

Riksarkivet jobbar mot tre övergripande mål: att *arkiven är tillgängliga för alla*, att *samhällets arkivinformation är säkrad* och att *vi är länken mellan dåtid, nutid och framtid*. Vårt helhetsperspektiv på informationsförsörjning speglas i vart och ett av dessa mål.

1. Arkiven är tillgängliga för alla

I en globaliserad värld förväntar sig användarna att kunna använda arkiven, utan att först behöva identifiera vem som förvarar informationen. Dagens teknik skapar förväntningar på ett gränslöst användande och ger oss samtidigt förutsättningar och möjligheter att infria och möta denna utmaning. Det ställer krav på ökad samverkan mellan olika institutioner.

Riksarkivet arbetar aktivt med att skapa förutsättningar för att informationen i arkiven ska kunna användas av så många som möjligt, oberoende av tid och plats.

I den Nationella arkivdatabasen, NAD, publiceras information om arkiv och samlingar hos Riksarkivet, kommun- och regionarkiv, folkrörelse- och föreningsarkiv, näringslivsarkiv, museer, bibliotek med flera. NAD är nyckeln till arkivinformation i Sverige och är en betydelsefull digital infrastruktur för forskning och användning generellt. Riksarkivet satsar på att utveckla NAD och öka antalet leverantörer in i systemet. Det gäller både information om arkiv som finns kvar hos arkivbildarna och information om arkiv som är levererade till Riksarkivet. Deltagande är idag frivilligt.

Förutom att Riksarkivet ökar takten på digitalisering av våra bestånd och publicerar dessa i vår digitala forskarsal, deltar vi i uppbyggnaden av större digitala informationsstrukturer. Exempel på sådana är Swe-Cens/SwedPop, Tora och Swe-Clarín. Vi prioriterar infrastrukturer som har potential att kunna användas av många och större forskningsfält.

2. Samhällets arkivinformation är säkrad

Förändringen som digitaliseringen innebär är historisk och kan jämföras med andra stora samhällsomvälvningar såsom industrialiseringen. Skillnaden idag är den snabba förändringstakten, mängderna av information och möjligheterna som tekniken innebär, vilket kräver nya förhållningssätt och arbetssätt. Detta till trots är grunderna fortfarande desamma, det vill säga struktursystem och metoder som kan tillämpas oavsett när, var eller i vilken skepnad informationen än uppträder. Det finns ingen väsensskild skillnad mellan analog och digital information. Det är autenticiteten, spårbarheten och sökbarheten som är informationens natur, inte form eller teknik.

En av utmaningarna är att arkiv alltmer har blivit ett gemensamt instrument för olika användare. Det har blivit komplicerat att fästa informationen vid en källa när den delas, förändras och kompletteras samtidigt av flera aktörer. Utvecklingen har positiva effekter såsom effektivitet, snabbhet och samverkan och ett tydligt fokus på medborgaren. Samtidigt har statsförvaltningens ansvar för bärande samhällsuppgifter flyttats till aktörer utanför den offentliga förvaltningen, vilket ger konsekvenser för informationen.



Som vi redan lyft fram skapas samhällsviktig information även utanför den statliga sektorn, information exempelvis om kärnkraft och miljö. Det kan också vara information som hanteras inom offentligt finansierad verksamhet i privat regi, hos privata skolor, hälsovård eller andra aktörer. Det krävs ett ställningstagande som förtydligar vad som ska betraktas som samhällsviktig information. Riksarkivet måste få ett tydligare ansvar och ett utökat uppdrag genom bl.a. arkivlagstiftningen och igenom vår instruktion. Det är nödvändigt att frågan utreds av arkivutredningen.

3. Vi är länken mellan dåtid, nutid och framtid

Om hundra år kommer man att kunna läsa i arkiven om sådant som händer idag. Liksom i gångna tider kommer krig och internationell storpolitik att ha lämnat sina avtryck. Man kommer också att kunna hitta information om helt vanliga människor.

Dagens användare är otålig, förväntar sig snabb åtkomst till information och kommer fortsatt att ställa nya krav på hur arkiven tillhandahålls. Utmaningen är för Riksarkivet och andra aktörer är att förmågan att hantera förändring och att samarbeta kring gemensamma lösningar inom digitalisering och digitalt tillgängliggörande.

Det gäller också att skapa möjligheter för ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheter och organisationer.

De senaste årens framsteg inom artificiell intelligens, särskilt forskningsområdena maskininlärning och neurala nätverk, har skapat förutsättningar att bearbeta stora informationsmängder på nya sätt. Inom andra sektorer har detta möjliggjort bättre söktjänster, effektivare beslutsstöd och en ökad digitalisering av arbetsprocesser vilket även går att tillämpa inom arkivsektorn.

För Riksarkivet och samhället i stort, finns särskilt stor potential för automatiserad transkribering genom handskriftsigenkänning (HTR) för text och bildklassificering för bild och video. AI-området språkteknologi kan ge möjligheter vid digitalisering av audiovisuellt material.

Riksarkivets 400-åriga verksamhet har alltid haft sikte mot framtiden. Vi värnar om innehållet och skapar förutsättningar för bevarande och användning av arkiven för kommande generationer i ett hållbart samhälle i ständig förändring.