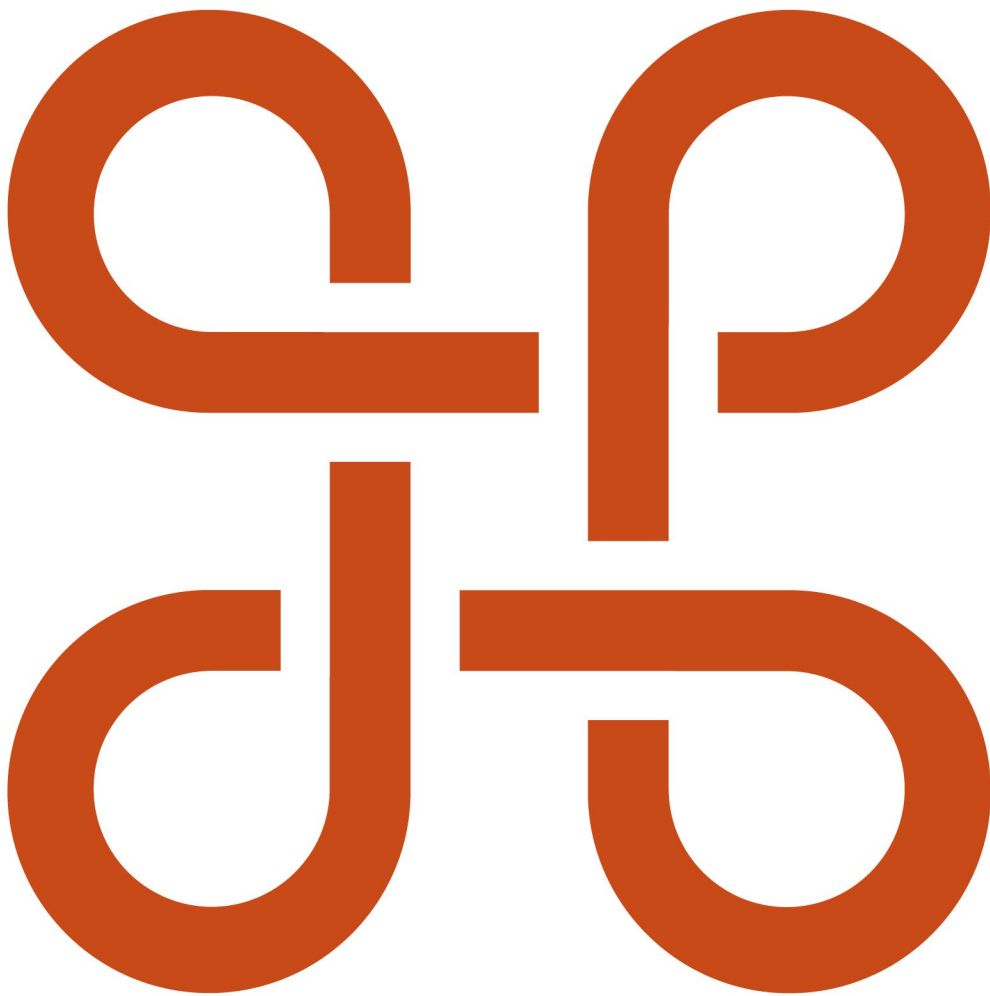


Förutsättningar och former för ett nationellt kulturskyddsråd

Redovisning av regeringsuppdrag Ku2023/00471



RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Dnr RAÄ-2023-1163

Riksantikvarieämbetet
Box 1114, 621 22 Visby
Tel 08-5191 80 00
www.raa.se
registrator@raa.se

Riksantikvarieämbetet 2023
Former för ett nationellt kulturskyddsråd
Text: Ingen upphovsrätt
Bilder och illustrationer: Creative Commons licens CC BY där inget annat anges.
Villkor på <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.sv>

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
1. Inledning	8
1.1 Uppdraget till Riksantikvarieämbetet	8
1.2 Inriktning och avgränsning.....	9
1.3 Arbetet med uppdraget.....	10
2. Bakgrund	12
2.1 Kulturarvets utsatthet i krig och konflikt.....	12
2.2 Kulturarvsverksamhetens betydelse i kris och krig	12
2.3 Kulturarv och totalförsvaret.....	13
3. Kartläggning av förutsättningar och behov	15
3.1 Behov och utmaningar.....	15
3.2 Rättsliga utgångspunkter	20
3.3 Resultat av dialog med berörda aktörer	22
4. Riksantikvarieämbetets samlade bedömning	26
4.1 Rådets arbete bör resultera i samordning och underlag för vägledning.....	26
4.2 Aktörer i rådet med roll och ansvar i arbetet med kulturarvsskydd ..	28
4.3 Ett brett forum för kunskaps- och erfarenhetsspridning kompletterar rådets arbete	29
4.4 Fortsatt arbete för inkludering av hela kultursektorn i beredningsarbetet.....	31
4.5 Särskilt om uppdragets rättsliga reglering och behov av författningsreglering i övrigt	31
4.6 Rådet bör inrättas genom beslut om regeringsuppdrag	32

4.7 Årlig redovisning av rådets verksamhet	33
5. Ett nationellt kulturskyddsråd	34
5.1 Rådets uppgifter	34
5.2 Rådets organisation.....	34
5.3 Former för inrättande av rådet	36
5.4 Konsekvenser av att inrätta ett nationellt kulturskyddsråd.....	37
Referenser.....	39
Bilagor.....	41

Sammanfattning

Regeringen har gett Riksantikvarieämbetet i uppdrag att utreda de organisatoriska och juridiska förutsättningarna för att inrätta ett nationellt kulturskyddsråd. Utgångspunkterna är att ett nationellt kulturskyddsråd ska verka för att kultursektorn är rustad för att skydda kulturarvet samt har god beredskap för att kunna upprätthålla verksamheten vid höjd beredskap eller krig. Därutöver bör ett kulturskyddsråd kunna bidra till kompetenshöjning och samordna relevanta aktörer i frågor som rör kultursektorns beredskapsplanering och som bör eller måste lösas i samverkan eller där berörda kulturinstitutioner inte har förutsättningar att agera på egen hand.

Behovskartläggning och dialog med berörda aktörer visar att det finns stora behov av samordning och stöd i beredskapsarbetet för skydd av kulturarv. Det framkommer också behov av information och kompetenshöjande åtgärder som stöd i beredskapsplaneringen för att kunna upprätthålla verksamheter under kris och krig.

Ett nationellt kulturskyddsråd

Riksantikvarieämbetets bedömning är att ett råd med aktörer från såväl kulturarvs- som beredskapsområdet, med fokus på samordning samt arbete med underlag för vägledning, adresserar de mest omedelbara behoven. Bland dessa uppgifter är planering för undanförelse enligt lagen (1992:1402) om undanförelse och förstöring och förordningen (1993:243) om undanförelse och förstöring den som träder fram som mest angelägen i närtid för rådet att hantera. Roller och ansvar behöver förtydligas på såväl nationell som regional nivå och samordning krävs mellan kulturarvsaktörer och beredskapsaktörer för att planläggningen ska vara effektiv.

Undanförelse kommer i praktiken att bli aktuell för en mycket liten del av kulturarvs-samlingarna. Därav följer ett behov av en diskussion om möjligheter och omfattning av undanförelse respektive andra skyddsåtgärder för kulturarv som inte undanförs. Sådana diskussioner behöver föras tillsammans med företrädare för aktörer inom beredskapsområdet.

Rådet bör verka i fredstid och utifrån de i rådet ingående aktörernas legala, ekonomiska eller andra s.k. ”mjuka” styrmedel relevanta för arbetet med att skydda kulturarv. Rådet kan då i sin verksamhet initiera och medverka till myndigheternas rättsliga vägledningsarbete eller arbete med andra styrmedel som information och stöd, vilket skapar förutsättningar för en effektiv beredskapsplanering. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kungliga biblioteket, Riksarkivet, länsstyrelserna, centralmuseerna, de regionala museerna samt Svenska kyrkan föreslås vara representerade i rådet. Riksantikvarieämbetet föreslås leda arbetet.

Ett skyndsamt inrättande av rådet bedöms gynnsamt för att inte tappa fart och kraft i den beredskapsplanering som kulturarvsaktörerna startat under det gångna året.

Rådet föreslås inrättas genom ett regeringsuppdrag som är tidsbegränsat till förslagsvis tre år, med utvärdering vid slutet av uppdragstiden. På så sätt ges möjlighet att under arbetets gång göra justeringar i såväl rådets sammansättning av aktörer som uppgifter och arbetsformer.

Riksantikvarieämbetet har analyserat möjliga former för inrättande av råd och kommittéer. Riksantikvarieämbetet gör bedömningen att den mest ändamålsenliga formen för inrättandet av ett nationellt kulturskyddsråd uppnås genom att regeringen fattar beslut om uppdrag om inrättande och deltagande i rådet.

Riksantikvarieämbetet har vidare övervägt om det finns behov av författningsändringar för att få en rättslig grund för verksamheten i ett organ som kulturskyddsrådet. Analysen visar att det för närvarande finns tillräckliga grunder för rådets nu föreslagna verksamhet. Det finns därmed i nuläget inget behov av författningsändringar för att rådet ska kunna börja arbeta.

Ett brett forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte kompletterar rådets arbete

Sedan mars 2022 har Riksantikvarieämbetet sammankallat aktörer berörda av lagen om undanförelse och förstöring till sammanlagt fyra mötestillfällen om beredskap. Dialogen visar att dessa tillfällen varit uppskattade och bidragit med kraft in i beredskapsarbetet. För att tillgodose behovet av informations- och erfarenhets-spridning inom området avser Riksantikvarieämbetet att fortsätta driva ett forum för informations- och erfarenhetsspridning, men utöka antalet deltagande aktörer.

Riksantikvarieämbetet bedömer att forumet kan komplettera rådets arbete genom att omfatta frågor som lämpligast hanteras genom informationsspridning samt kunskaps- och erfarenhetsdelning. I forumet kan flera av de frågor som förts fram inom behovskartläggningen lyftas. Det kan handla om såväl frågor kring beredskapsplanering för skydd av kulturarv som förutsättningar för att kunna upprätthålla verksamhet under samhällsstörningar. Det kan också vara insatser för att höja kompetensen om grundläggande totalförsvarskunskaper. Därtill bör forumet kunna fungera som en kommunikationskanal för rådets arbete direkt till berörda aktörer.

Fortsatt arbete för inkludering av hela kultursektorn i beredskapsarbetet

Kulturens betydelse för samhället i kris eller krig omfattar hela kulturområdet och många av frågorna kopplade till beredskapsplanering för att kunna upprätthålla verksamheter i kris och krig är gemensamma för en bredd av aktörer inom konst- och kulturområdet.

Riksantikvarieämbetet bedömer att det finns stora möjligheter att genom samverkan med centrala aktörer inom konst- och kulturområdet bidra till att en vidare grupp av kulturverksamheter kan ta del av och dela kunskap och erfarenheter inom

beredskapsområdet. Fortsatt arbete behövs för inkludering av hela kultursektorn och en möjlighet kan vara att en eller flera myndigheter ges i uppdrag att utreda behoven och formerna för detta.

1. Inledning

Sveriges riksdag beslutade 2015 om återupptagen totalförsvarsplanering. Enligt den nya beredskapsstruktur som infördes den 1 oktober 2022 ingår inte kultur eller kulturarv i någon beredskapssektor. Det finns heller inte någon utpekad myndighet med ansvar för att samordna beredskapsarbetet inom kulturarvsområdet.

I november 2022 redovisade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) sin rapport *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*. I rapporten lyfts kulturen och kulturarvets roll och betydelse under kris och krig.

MSB konstaterar i rapporten att kultursektorns deltagande i planeringen för det civila försvaret idag är underutvecklad och att det inte finns någon planering för hur kulturverksamheter i stort ska upprätthållas under höjd beredskap och krig. Kultursektorn behöver involveras i arbetet, såväl vad avser skydd av kulturarvet som för kulturens betydelse för att skapa försvarsvilja och motståndskraft i samhället, menar MSB. För att planläggning av kulturarvet ska kunna samordnas effektivt föreslår MSB, i linje med Riksantikvarieämbetets förslag¹, att det inrättas ett nationellt kulturskyddsråd.

Ett kulturskyddsråd för att underlätta samordningen av undanförsel av kulturegendom fanns i Sverige redan under 1960- och 70-talen.² Skyddet och respekten för kulturarv i krig är en del av den internationella humanitära rätten. Sverige anslöt sig 1985 till 1954 års Haagkonvention för skydd av kulturegendom i händelse av väpnad konflikt.

För att kunna skydda kulturegendom i krig krävs förberedande åtgärder i fredstid. I Sverige har beredskapsplaneringen för skydd av kulturarv under flera decennier varit vilande. Nu behöver beredskapsplaneringen för skydd av kulturarv vid höjd beredskap och krig återupptas.

1.1 Uppdraget till Riksantikvarieämbetet

Regeringen beslutade den 30 mars 2023 att ge Riksantikvarieämbetet i uppdrag att utreda de organisatoriska och juridiska förutsättningarna för att inrätta ett nationellt kulturskyddsråd.

I uppdraget ingår att:

¹ Riksantikvarieämbetet, 2022b.

² Legnér, 2022.

- ta närmare ställning till vilka uppgifter och mandat som ett nationellt kulturskyddsråd bör ha,
- ta ställning till vilka aktörer som bör vara representerade i rådet och föreslå hur och för hur lång tid rådets ledamöter och ordförande ska utses,
- ta ställning till hur rådet bör vara organiserat och vilken myndighet som bör ha ansvar för rådets verksamhet,
- lämna de författningsförslag som behövs, samt
- kartlägga och beskriva vilka konsekvenser som ett inrättande av ett nationellt kulturskyddsråd kan få.

Regeringen bedömer att ett nationellt kulturskyddsråd kan ge förutsättningar för samordnade och kostnadseffektiva beredskapsinsatser. Rådet kan också bidra till en kompetenshöjning inom hela kultursektorn genom att sprida information och goda exempel.

Uppdraget ska redovisas till Kulturdepartementet den 10 augusti 2023. Lämnade förslag ska kunna genomföras inom befintliga anslagsramar.

Regeringen anger följande utgångspunkter för uppdraget. Ett nationellt kulturskyddsråd ska verka för att kultursektorn är rustad för att skydda kulturarvet, såväl fysiskt som digitalt, samt att kultursektorn ska ha god beredskap för att kunna upprätthålla verksamhet vid höjd beredskap eller krig. Ett nationellt kulturskyddsråd bör bidra till kompetenshöjning och samordna relevanta aktörer i frågor som rör kultursektorns beredskapsplanering och som bör eller måste lösas i samverkan, eller där berörda kulturinstitutioner inte har förutsättningar att agera på egen hand.

1.2 Inriktning och avgränsning

Förutsättningarna för inrättandet av ett nationellt kulturskyddsråd har utretts med utgångspunkt i myndighetens ansvar för frågor om kulturarv och uppgifterna hos de av regeringen i uppdraget angivna aktörerna.

Gemensamt för Riksantikvarieämbetet och merparten av de aktörer som anges i uppdraget är att de ansvarar för kulturlandskap, kulturmiljöer och olika former av kulturföremål. Baserat på myndighetens tidigare arbete med beredskap och skydd framträder också frågor kopplade till undanförelse, enligt lagen om undanförelse och förstöring och förordningen om undanförelse och förstöring, som de i nutid mest angelägna frågorna att hantera. Dessa upplevs av de flesta berörda aktörer som mycket svåra att lösa på egen hand och den lagstiftning som finns på området är specifik för kulturarvsområdet. I genomförandet av detta uppdrag ligger fokus av denna anledning på beredskap för kulturarv och kulturarvsverksamheter.

Inom ramen för uppdraget finns samtidigt frågor som handlar om förutsättningar för att kunna upprätthålla verksamhet under kris och krig. Här är det viktigt att

understryka att konsten och kulturens betydelse för samhället i kris och krig på flera sätt kan omfatta betydligt fler aktörer och frågor än de som traditionellt brukar beskrivas som kulturarvsområdet.³ I samband med höjd beredskap och krig kan det exempelvis handla om kulturen som möjliggörare för fri åsiktsbildning och demokrati eller psykiskt och fysiskt välbefinnande. Många frågor kopplade till planering för att kunna upprätthålla verksamhet i kris och krig är samtidigt gemensamma för en bredd av aktörer inom kulturområdet och Riksantikvarieämbetet bedömer att även om ett kulturskyddsråd initialt utgår från myndighetens ansvar för frågor om kulturarv, bör det finnas stora möjligheter till synergier mellan de insatser som riktas till kulturarvssektorn och den bredare kultursektorns behov av information om beredskap.

Avslutningsvis bör även nämnas att vissa av aktörerna som regeringen pekat ut i uppdraget har verksamhet, och genomför beredskapsplanering, även utanför kulturarvsområdet. Svenska kyrkan har till exempel, utöver ansvaret för de kyrkliga kulturminnena, ett statligt uppdrag vad gäller begravningsverksamheten, samt deltar i den civila beredskapen i kraft av trossamfund och aktör i civilsamhället med rikstäckande verksamhet och erfarenhet av krishantering och krisstöd.

1.3 Arbetet med uppdraget

Analysen och slutsatserna i redovisningen baseras i huvudsak på dialog med företrädare för kulturarvs- och beredskapsaktörer under perioden maj–juni 2023, men även på erfarenheter från Riksantikvarieämbetets tidigare arbete med beredskap för skydd av kulturarv.

Underlag i arbetet har även utgjorts av rapporter och andra publikationer om totalförsvaret och civil beredskap från bland annat MSB och Försvarsmakten samt forskningsrapporter om kulturarv i krig och konflikter från bland annat Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Uppsala universitet. Därutöver har vi tagit del av verksamhetsplaner, årsrapporter och andra underlag från redan etablerade råd som Miljömålsrådet, Rådet för hållbara städer och Mediernas beredskapsråd.

1.3.1 Riksantikvarieämbetets arbete med beredskap för skydd av kulturarv

Riksantikvarieämbetet har sedan i mars 2022 fört en löpande dialog med flera av landets kulturarvsaktörer, liksom med MSB, om beredskapsarbetet för skydd av kulturarv. Dialogen har bland annat skett i form av fyra mötestillfällen då representanter på ledningsnivå från de centrala museerna, Riksarkivet, Kungliga biblioteket samt länsstyrelserna samlats för information och diskussion med

³ Se exempelvis Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2022 och SOU 2021:77.

utgångspunkt i förordningen om undanförelse och förstörelse. Därutöver har en arbetsgrupp bestående av medarbetare på Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Kungliga biblioteket och MSB arbetat med att ta fram underlag och förslag under samma tidsperiod.

Riksantikvarieämbetet har under den aktuella perioden även haft kontakt med Centralmuseernas samarbetsråd i frågan, med samlingsförvaltare från vissa centrala och regionala museer i pågående studiecirkel kring riskhantering och katastrofplaner, samt medverkat på länsstyrelsernas nätverksmöten kring utmärkning och undanförelse av kulturgodset. Vid ett par tillfällen har också avstämningar skett med representanter för Svenska kyrkans enhet för kulturarvsstöd. Riksantikvarieämbetet har också löpande kontakt med de nordiska kulturarvsmyndigheterna inom ramen för nätverk kopplat till tillämpningen av 1954 års Haagkonvention om skydd av kulturgodset i händelse av väpnad konflikt.

Därutöver har beredskap för skydd av kulturarv i krig diskuterats under det gångna året på flera olika arenor. Internationellt har Unesco med flera aktörer rapporterat om situationen för kulturarv och kulturarvsverksamheter i Ukraina. I Sverige har seminarier och samtal arrangerats på temat av bland andra Riksantikvarieämbetet, Hembygdsförbundet, Arbetsam, Kulturarv utan gränser, Folk och försvar och Sveriges Museer. Genom dessa möten, seminarier och kontakter har kunskap om förutsättningar samt behov och efterfrågan av stöd i beredskapsarbetet för skydd av kulturarv samlats in.

1.3.2 Dialog med berörda aktörer

Med utgångspunkt i ovan beskrivna kartläggning av behov och förutsättningar utarbetades under april–maj 2023 ett arbetsmaterial innehållande en övergripande beskrivning av behoven, ett urval rättsliga utgångspunkter samt preliminära förslag på uppgifter och form för ett kulturskyddsråd. Arbetsmaterialet delades med berörda aktörer och utgjorde sedan underlag för dialogen.

Dialogmöten genomfördes under maj–juni 2023 med samtliga aktörer som anges i uppdraget, samt med ett antal ytterligare centrala aktörer inom och utom den statliga sektorn, som antingen förvaltar kulturarv som kan komma i fråga för skydd eller kan ha en roll i skyddet av kulturarv i händelse av krig. Några aktörer valde att skicka in kommentarer skriftligen, se bilaga 2 för lista på aktörer.

2. Bakgrund

2.1 Kulturarvets utsatthet i krig och konflikt

I krig utsätts kulturarv för stora risker, det har vi sett många exempel på genom historien. Kulturarv som symbol för historia, identitet och minne riskerar att förstöras, plundras eller missbrukas i politiska syften.

Förstörelse av kulturarv kan ske genom så kallade sidoskador, då kulturarv skadas i attacker på närliggande militära eller andra strategiska mål, men kulturarv är också ett mål i sig. I en kunskapssammanställning från 2022 konstaterar FOI att användandet av kulturarv i krig ofta kan ses som en medveten säkerhetspolitisk eller militärstrategisk handling. Sedan 1990-talet ses en ökning av systematisk förstörelse av kulturarv. Det kan ses som en del av en ny krigföring med okonventionella och asymmetriska metoder, som kan innebära avsiktliga attacker på civila och privata anläggningar utanför direkt stridsområde. Det kan också kopplas till att många konflikter har en stark koppling till identitetspolitik, och eftersom vår identitet är djupt relaterad till kultur gör det kulturarv till en uttalad måltavla.⁴

Även i fredstid, eller i det läge som brukar betecknas som gråzon, kan kulturarv bli föremål för olika typer av hybrida hot såsom påtryckningar, desinformation och otillbörlig påverkan mot kulturarvsaktörer.

2.2 Kulturarvsverksamheters betydelse i kris och krig

Museer, arkiv, bibliotek och deras samlingar kan beskrivas som en del av samhällets demokratiska infrastruktur. Samlingarna utgör viktiga primärkällor till historisk kunskap och omfattar stora delar av samhällets kollektiva minne. Arkiv, bibliotek, museer och andra kulturarvsaktörer spelar också en viktig roll för samhällets sociala hållbarhet genom att främja kunskap, delaktighet och inkludering. Genom kulturarv och kulturarvsaktörernas verksamheter ges människor möjlighet att möta sin samtid och forma framtiden utifrån ett gemensamt kulturarv.

Förtroendet för museer och andra kulturarvsinstitutioner är starkt enligt de undersökningar som SOM-institutet genomför.⁵ Trovärdighet och förmåga att väcka tillit är värdefulla egenskaper i en tid där det är allt svårare att avgöra vilken information

⁴ McWilliams, 2022a.

⁵ Sveriges Museer, 2023; Biblioteksbladet, 2022.

som är sann och vilken som sprids med avsikt att skapa oro och polarisering. Dessa tillgångar blir särskilt viktiga om samhället befinner sig i kris.

Under det gångna året visar också erfarenheter från Ukraina hur betydelsefulla kulturinstitutionernas verksamheter är som sammanhållande kraft och i upprätthållande av en slags normalitet i människors vardag trots svåra omständigheter. Många institutioner vittnar om hur de ställt om verksamheten efter samhällets behov och till exempel bedriver utökade barnverksamheter eller ger arbetstillfällen och sammanhang åt internflyktingar. Parallellt har man fortsatt att dokumentera det som händer och samla in vittnesmål för framtiden, för att kunna förstå och reflektera över det som hänt. Men alla utställningar handlar inte om kriget. Människors behov av kultur är stort också för att inge hopp och bidra till framtidsvisioner.⁶

Kulturarv kan därmed sägas utgöra en del av det psykologiska försvaret i en kris- eller krigssituation, och det är angeläget att kulturarvsaktörer har förutsättningar att såväl skydda samlingarna som bedriva sin verksamhet i så stor utsträckning som möjligt även under krig eller kris.

2.3 Kulturarv och totalförsvaret

I Sverige pågår sedan 2015 återuppbyggnad av totalförsvaret efter flera decennier av vilande totalförvarsplanering. I oktober 2022 infördes en ny struktur för civilt försvar och krisberedskap där statliga myndigheter är indelade i 10 beredskapssektorer. Varje beredskapssektor har en utsedd sektorsmyndighet som ska leda arbetet inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det finns även tre beredskapsmyndigheter som inte ingår i någon beredskapssektor. Kulturarv ingår inte i någon beredskapssektor och har heller inte någon utpekad beredskapsmyndighet med ansvar för att samordna beredskapsarbetet. Kulturarv finns däremot med i MSB:s nyligen reviderade lista över viktiga samhällsfunktioner, som var på remiss under april–maj 2023.⁷

Under våren 2022 förde Riksantikvarieämbetet dialog med MSB om beredskap för skydd av kulturarv. Som en följd av dialogen fick Riksantikvarieämbetet möjlighet att inkomma med underlag till MSB:s regeringsuppdrag om åtgärder för att stärka det civila försvaret fram till 2030. Underlaget sammanställdes i samarbete med Riksarkivet och Kungliga biblioteket och i samråd med länsstyrelserna. I underlaget lyftes flera åtgärder för att stärka beredskapen för skydd av kulturarv, bland annat betonades behovet av resurser för evakueringsmagasin och ersättningsmagasin för sådana som i dagsläget är placerade i olämpliga lägen ur beredskapssynpunkt.

⁶ Riksantikvarieämbetet, 2022c.

⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2023.

Ytterligare ett förslag var att återinrätta ett kulturskyddsråd för att etablera en formell samverkan mellan berörda aktörer för att stärka skyddet av kulturarv.⁸

I MSB:s redovisning av regeringsuppdraget genom rapporten *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans* lyfts kulturarv som ett av de områden som tydligare behöver inkluderas i totalförsvarsarbetet. För att planläggningen av kulturarvet ska kunna samordnas effektivt föreslår MSB inrättandet av ett nationellt kulturskyddsråd med företrädare för Riksantikvarieämbetet, MSB, länsstyrelserna eller civilområdescheferna och ytterligare ett antal statliga museer, bibliotek, arkiv samt Svenska kyrkan.

I rapporten betonas MSB kulturens roll för att stärka motståndskraft och försvarsvilja under höjd beredskap och krig. Här inkluderas såväl kulturarv som övriga kulturinstitutioner och kulturutövare. MSB betonas också vikten av att diskussioner om kulturens roll i totalförsvaret sker med respekt för yttrandefrihet och kulturens fria roll i ett demokratiskt samhälle.

⁸ Se även Legnér, 2022. Ett kulturskyddsråd inrättades 1960 för samordning av undanförselplanering och Mattias Legnér föreslår i rapporten ett återinrättande för förbättrad samordning.

3. Kartläggning av förutsättningar och behov

3.1 Behov och utmaningar

I det här avsnittet redovisas övergripande för behov och utmaningar kopplade till arbetet med beredskap för skydd av kulturarv. Avsnittet baseras på Riksantikvarieämbetets arbete från mars 2022.

Grundläggande krisberedskap

Arbetet med beredskap för krig tar sin utgångspunkt i den grundläggande krisberedskapen. För förvaltare av kulturarv kan denna krisberedskap omfatta att kulturarvet är dokumenterat, att man genomför riskanalys och prioriteringsarbete, att man har en uppdaterad katastrofplan samt att man övar olika möjliga scenarier kontinuerligt. Riksantikvarieämbetet har under lång tid erbjudit stöd med praktisk inriktning till museer och andra kulturarvsförvaltare inom riskhantering och katastrofberedskap.⁹ Riksrevisionen konstaterade dock i en granskning av de centrala museernas samlingsförvaltning 2019 att beredskapen för plötsliga katastrofer var bristfällig.¹⁰ I en underökning 2022 uppgav 30 procent av museerna att de hade en uppdaterad katastrofplan.¹¹ Medvetenheten om behovet finns, men museerna har haft svårt att prioritera arbetet. Det gånga året har inneburit mycket fokus på beredskap. Riksantikvarieämbetet fortsätter att prioritera arbetet med stöd inom området riskhantering och katastrofberedskap och förväntningen är att fler museer har en uppdaterad katastrofplan på plats 2023.

Fram till nyligen har fokus för arbetet med riskhantering och katastrofplanering legat på framtida kriser som bränder, vattenskador, stöldar och skadedjur. Med det förändrade säkerhetsläget i omvärlden följer att kulturarvsförvaltare nu behöver beakta de hot som ett nytt och oförutsägbart säkerhetsläge innebär och bygga upp sin beredskap för att kunna skydda kulturarvet under höjd beredskap och krig.

Utmärkning av kulturegendom

Kulturarv är skyddat enligt folkrätten genom 1954 års Haagkonvention för skydd av kulturegendom i händelse av väpnad konflikt. Konventionen med dess tilläggsprotokoll, I och II, syftar till att skydda kulturegendom och bevarandet av kulturarv i

⁹ Riksantikvarieämbetet, u.å.

¹⁰ Riksrevisionen, 2019.

¹¹ Riksantikvarieämbetet, 2022a.

händelse av en väpnad konflikt. Sverige anslöt sig till konventionen 1985 (SÖ 1985:7) och godkände det andra protokollet 2017.

För att underlätta identifiering får kulturarv märkas ut med det internationella kännetecknet för kulturegendom, den blåvita skölden. Bestämmelserna för hur detta arbete ska gå till i Sverige är reglerade i totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12). Det är länsstyrelserna som ansvarar för urvalet av kulturarv medan Riksantikvarieämbetet utfärdar föreskrifter och ger tillstånd om utmärkning.¹² För närvarande pågår arbete med att förbereda denna utmärkning vid länsstyrelser runt om i landet. Utmärkt egendom ska vara skyddad under väpnad konflikt, förutsatt att egendomen inte används för militära syften och att det inte är nödvändigt att angripa egendomen för att nå viktiga militära mål.

Internationella erfarenheter, inte minst från kriget i Ukraina, visar att skyddet av kulturegendom ofta inte respekteras av krigförande parter. Det har lyfts att det som värderas högst också kan vara det som är mest hotat och att det kan behövas en diskussion om utmärkningen som åtgärd verkligen ger önskat resultat.¹³ Samtidigt medför arbetet med utmärkning av kulturegendom ett medvetandegörande på hemmaplan som i sig kan innebära ett skydd, bland annat genom att underlätta för Försvarsmakten att undvika att övningsverksamhet skadar kulturarv.¹⁴

Undanförsel av kulturegendom

Undanförsel av egendom av ”stor historisk eller kulturell betydelse” regleras i lagen om undanförsel och förstöring och förordningen om undanförsel och förstöring.

Riksantikvarieämbetet, Kungliga biblioteket, Riksarkivet samt museimyndigheterna ansvarar för att planlägga undanförsel av arkivhandlingar, böcker, konstverk, natur- och kulturhistoriska föremål inom sitt ansvarsområde. De utpekade myndigheterna ska i beredningsplaneringen samråda med MSB, som i sin tur ska samordna planläggningen av undanförsel i övrigt. På regional nivå har länsstyrelserna motsvarande uppgift, där planläggning ska ske i samverkan med Försvarsmakten.

Erfarenheter från tiden för andra världskriget, då undanförsel planerades och delvis genomfördes i Sverige, visar att undanförsel av samlingar är en svårorganiserad uppgift som kräver noggrann planering i god tid. Det förekom skador i samband med packning, hantering och transport och även fukt- och mögelskador på grund av förvaring i olämpligt klimat. Bristen på lämpliga evakueringsmagasin var ett

¹² Riksantikvarieämbetets föreskrifter om utmärkning av kulturegendom (KRFS 2022:1).

¹³ Mcwilliams, 2022b.

¹⁴ Legné, 2022.

återkommande problem. Diskussioner fördes redan då kring vilken omfattning av undanförsel som är rimlig.¹⁵

Dagens undanförselplanering medför utmaningar på såväl nationell som regional nivå. Utmaningarna kan ta sig uttryck i frågor som:

- Vad ska undanföras? Sannolikt blir undanförsel aktuell för en mycket liten, prioriterad del av samlingarna, men hur liten och vad ska prioriteras?
- Vart ska samlingar föras? Vilka geografiska lägen är säkra? Hur bör en säker lokal vara utformad? Hur kan iordningsställande och drift av evakueringsmagasin finansieras? Kan man samutnyttja evakueringsmagasin?
- När ska undanförselplaner sättas i verket? Troligen kommer hotbilden göra att tidpunkten för evakuering skiljer sig mellan olika platser i landet. Lagen om undanförsel träder i kraft vid höjd beredskap men då kan det vara för sent.
- Hur ska transporter genomföras? Hur kan det säkerställas att det finns fordon och drivmedel tillgängligt, samt att dessa inte är uttagna för andra prioriterade uppgifter? Vägar kan vara svårframkomliga och farliga. Samlingarna riskerar att skadas under transport.
- Vem ska göra vad i planeringen och utförandet av undanförsel? Det finns otydligheter vad gäller roller och ansvar, såväl nationellt som regionalt.

Övriga skyddsåtgärder

Såväl utmärkning som undanförsel inrymmer således både obesvarade frågor och aspekter att diskutera beträffande hur dessa åtgärder bäst ska genomföras. Samtidigt är det viktigt att understryka att det beredskapsarbete för skydd av kulturarv som tas upp i lagstiftningen bara är en del av det arbete som behövs för att uppnå ett gott skydd.

Undanförsel kommer att vara aktuell för en liten, prioriterad del av samlingarna. Det innebär att stora delar av det flyttbara kulturarvet kommer att behöva skyddas *in situ* genom att förstärka säkerheten på plats, med hjälp av till exempel omlokalisering av samlingar inom byggnader. Likaledes behöver skyddet för det kulturarv som inte är flyttbart, såsom byggnader och fornlämningar, planeras. Det kan handla om såväl förstärkning och skydd av byggnadsstrukturer som utökad bevakning. Metoder för detta och metodernas effektivitet behöver utvärderas och utvecklas.

¹⁵ Legnér, 2022.

Det finns även behov av att planera och prioritera arbete med dokumentation av kulturarv för eventuell återuppbyggnad efter en katastrof eller konflikt, eller för att kunna bevisa ägarskap i de fall kulturarv stjäls, plundras eller förs bort.

Förändrade förutsättningar

Sedan lagstiftningen skrevs har samhället och omvärlden, men också synen på kulturarv förändrats. Digitaliseringen har medfört att kulturarvet idag även existerar i digital form. Det digitala kulturarvet utgörs av digitalt födda objekt, digitaliserade objekt av olika slag samt data som dokumenterar och beskriver samlingarna. Delar av de digitaliserade samlingarna är således inte original men av mycket stort värde för att förstå samlingarna och ovärderliga i det fall de fysiska samlingarna skulle förstöras. Digitala samlingar är sårbara för såväl cyberhot som fysiska hot mot hårdvara och nämns inte specifikt i lagstiftningen.

Synen på kulturarv har också förändrats och vidgats under de senaste decennierna och värderingar och prioriteringar har omprövats.¹⁶ Kulturarv kan betraktas och beskrivas ur olika perspektiv och med olika utgångspunkter. Ett perspektiv som vuxit fram under de senaste decennierna utgår ifrån kulturarvets betydelse för människor, och som ett grundläggande samhällsligt värde för tolerans, demokrati och kopplat till människors möjlighet till delaktighet.¹⁷ I vissa sammanhang betraktas kulturarv som något som får mening och värde i olika sociala och kulturella processer i samtiden. Av det följer frågor som handlar om på vilka grunder urval av kulturarv görs och vem som får vara delaktig i urvalsprocesser. Till detta kan läggas att samlingarna vid kulturarvsinstitutionerna kontinuerligt har vuxit i volym sedan beredskapsplaner senast gjordes.¹⁸ Sammantaget gör detta att urvalsarbetet kring vad som ska prioriteras i beredskapsplaner och exempelvis komma i fråga för undanförelse, har ökat i komplexitet.

Beredskap för upprätthållande av verksamheter

Tillgängligheten till kultur och kulturarv är viktig för det psykologiska försvaret och samhällets motståndskraft under kris och krig. Kulturarvsinstitutioner behöver planera för vilken krigsorganisation som behöver finnas, och hur den ska bemannas, för att verksamheter ska kunna bedrivas under höjd beredskap och krig och för att ha möjlighet att skydda kulturarvet. Det finns hos kulturarvsverksamheter behov av information och kompetenshöjande åtgärder kring planeringen för att kunna upprätthålla verksamhet under kris och krig. Det är sannolikt att även andra kulturverksamheter, utöver kulturarvsområdet, har liknande behov av kompetenshöjande åtgärder.

¹⁶ Se även diskussion i McWilliams, 2022b, för ytterligare aspekter.

¹⁷ Génétay & Lindberg, 2014.

¹⁸ Legnér, 2022.

Hotbilder

Under tiden för andra världskriget sågs luftangrepp som det främsta hotet mot kulturarv.¹⁹ Vi behöver dra lärdom av den tidens planer och erfarenheter, men samtidigt analysera de hot som idag riskerar att skada och påverka kulturarv i Sverige och de åtgärder som behövs för att förebygga, stå emot och hantera dessa hot.

Som utgångspunkt för totalförsvarsplaneringen har Försvarsmakten och MSB tagit fram gemensamma planeringsantaganden i skriften *Handlingskraft*.²⁰ Därutöver finns scenarier framtagna av FOI som kan användas i beredskapsplaneringen.²¹ Scenarierna är generella och kan vara svåra att överföra direkt till beredskapsplanering för skydd av kulturarv. Det har framförts önskemål om en mer specifik hotbildsanalys anpassad för kulturarvsaktörer. Riksantikvarieämbetet har därför under 2023 gett i uppdrag till FOI att genomföra ett sådant arbete.²²

Redan i fredstid finns risk att kulturarv hamnar i fokus för olika typer av hybrida hot som informationspåverkan, desinformation, sabotage, terrorism, informationspåverkan och cyberhot. Hoten kan även kopplas till narrativ kring kulturarv. Otillbörlig informationspåverkan kan bland annat syfta till att förvrida uppfattningar och tolkningar av verkligheten, till exempel betydelsen av ett kulturarv.²³ Det finns hos kulturarvsaktörer ett behov av information och kompetensutveckling kopplat till hantering av sådana hot.

Övning och hjälpinsatser

En viktig förberedande åtgärd för att kunna hantera en krissituation är regelbunden övning. Genom övningar i olika former, allt ifrån enkla skrivbordsövningar till omfattande samarbetsövningar med fler aktörer involverade, finns möjlighet att testa planer och utvärdera vad som fungerar och vad som behöver utvecklas vidare. Det finns behov av ett ökat stöd för övningsverksamhet på olika nivåer.

Därutöver finns behov av att utveckla förmågan att hjälpa och ta emot hjälp av till exempel spontanfrivilliga och frivilliga försvarsorganisationer samt att långsiktigt arbeta med uppbyggnad av så kallade first aid-teams för räddningsinsatser för kulturarv som utvecklats av Iccrom.²⁴

¹⁹ Legné, 2022.

²⁰ Försvarsmakten och MSB, 2021.

²¹ FOI, 2014.

²² Arbetet beräknas vara klart under januari–februari 2024.

²³ Myndigheten för psykologiskt försvar, 2023.

²⁴ Iccrom, u.å.

3.2 Rättsliga utgångspunkter

I det här avsnittet redogörs för den rättsliga grunden för rådets verksamhet och organisation. Kartläggningen har syftat till att utreda om nuvarande lagstiftning ger erforderligt stöd för rådets organisation och uppgifter samt belysa vilka ytterligare anvisningar som regeringen behöver överväga för att skapa ett rättsligt fundament för rådets verksamhet.

Rättsliga grunder för rådets placering

Skyddet för kulturarv i kris och krig, i den tillämpning som sker i fredstid, kan beskrivas som ett rättsområde som avser en viss lagstiftning exempelvis kulturmiljölagen (1988:850). Skyddet kan även vara kopplat subjekt (myndigheter, organ, m.m.) som har uppdrag och skyldigheter enligt författningar, särskilda uppdrag eller överenskommelser att arbeta för att skydda kulturarvet. Skyddet kan också omfatta det faktiska behovet av olika åtgärder för att fysiskt skydda objekt och immateriella uttryck.

Skydd såsom fysiska åtgärder och planering för dessa åtgärder, behöver sättas in i en rättslig kontext beträffande vilken myndighet som har till huvuduppdrag att se till att beredskapsplaneringen fungerar och att det vid höjd beredskap och krig finns en s.k. ”godtagbar skyddsnivå”.

Faktiska skydd omfattar bland annat skyldigheter att fysiskt skydda föremål och digitala data på dess befintliga plats. Det kan även gälla sådant som följer av föreskrifter i beslut om kulturresevat enligt miljöbalken och byggnadsminnen enligt kulturmiljölagen. Vårdplikten av kyrkliga kulturminnen enligt 4 kap. kulturmiljölagen och utmärkning av egendom enligt totalförsvarets folkrättsförordning är exempel på skyldigheter av nu nämnt slag. Dessa områden ligger delvis inom Riksantikvarieämbetets arbetsområde. Riksantikvarieämbetet förvaltar data om kulturarvet enligt uppdrag i instruktionen. Viss överlappning inom detta område finns, eftersom andra myndigheter också förvaltar material, såsom Riksarkivet och Kungliga biblioteket.

Frivilliga åtgärder, såsom förstärkningsåtgärder och underhåll av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och planering för hot, risker och krig, regleras genom plan- och bygglagen (2010:900) och annan lagstiftning. Hos icke statliga aktörer skulle sådan verksamhet kunna komma till stånd genom information och samverkan.

Det faktiska skyddet kan även anses omfatta att flytta föremål, benämnt ”undanförrel” enligt lagen om undanförrel och förstöring. Riksantikvarieämbetet omfattas direkt av denna reglering. Riksantikvarieämbetet ska också stödja museer samt samverka med civilsamhället. Enligt 22 § andra stycket totalförsvarets folkrättsförordning ska Riksantikvarieämbetet i samråd med Försvarsmakten utfärda föreskrifter om utmärkning av kulturegendom (se KRFS 2022:1).

Riksantikvarieämbetet är också ansvarig för tillståndsprövning av användande av den internationella symbolen för kulturegendom i enlighet med lagen (2014:812) om skydd för kännetecken i den internationella humanitära rätten.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ansvarar för samordningen enligt förordningen om undanförsel och förstöring. Lagstiftningen i den delen kan sägas vara en del av beredskapslagstiftningen och den omfattar därmed många rättsområden.

Sammanfattningsvis bör kulturarvsskyddet styra i frågan om vilken myndighet som ska ansvara för kulturskyddsrådets hemvist. Flera myndigheter arbetar med området med lagstöd, en del av skyddet faller dock inom det som kan ske frivilligt, särskilt vad gäller civilsamhället och den privata sektorn (förutom trossamfundet Svenska kyrkan).

Kulturskyddsrådet bör bli ett organ som har till uppdrag att arbeta över hela rättsområdet utifrån en avgränsning om fysiskt skydd för kulturarvet i kris och krig. Riksantikvarieämbetet som den nationella kulturarvsmyndigheten, kan genomföra detta arbete och samverka och i vissa fall planera för samordning av åtgärder tillsammans med andra inom kulturarvsområdet. Detta är lämpligen ett rättsligt argument för att placera organet hos Riksantikvarieämbetet. I sammanhanget kan beaktas att Riksantikvarieämbetet också omfattas av skyldigheterna i bland annat 7 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Riksantikvarieämbetet är inte en beredskapsmyndighet enligt 18 § förordningen om statliga myndigheters beredskap. Men om tyngdpunkten kan läggas vid skyddsdelen, som i viss mån övergriper beredskapsrättens, kan uppdraget om att inrätta ett kulturskyddsråd riktas till Riksantikvarieämbetet som huvudansvarig utan författningsändringar. Del av uppdraget bör dock även riktas till den nationella beredskapsmyndigheten, MSB, som har lagstöd för samordning och vägledning inom det området.

Överinseendebehov av kulturarvskyddsområdet

Kulturarvsskyddsområdet för åtgärder och planering i kris och krig är således fragmenterat. Vissa delar består av äldre lagstiftning, kanske inte tillämplig i modern tid eller utifrån de omvärldsförändringar som har skett.

Riksantikvarieämbetet har inte, inom ramen för detta uppdrag, haft möjlighet att genomföra någon övergripande analys av kulturarvsskyddsområdets funktionalitet och genomslagsförmåga. Därmed har inte heller någon närmare analys av behov av kompletteringar genomförts, till exempel vad gäller om det fysiska skyddet och det arbete som kan ske enligt gällande rätt faktiskt uppnår beredskapsmålen. Tills vidare finns dock som nämns ovan, flera olika regelverk som Riksantikvarieämbetet

bedömer i första hand bör komma i tillämpning och är nödvändiga att de får önskat genomslag i närtid.

3.3 Resultat av dialog med berörda aktörer

Här nedan sammanfattas de huvudsakliga synpunkter som framkom under dialog-samtalen med berörda aktörer, se bilaga 2 för lista på aktörer.

Höga förväntningar och stort engagemang

I dialogsamtalen har vi mötts av ett stort engagemang för frågorna och för uppdraget. Många aktörer har lyft att de fyra möten om beredskap och undanförsel som Riksantikvarieämbetet kallat till under det senaste året har varit uppskattade och har bidragit med inspiration och kraft in i beredskapsplaneringen hos kulturarvsorganisationerna.

Intresset för att delta i rådets arbete är stort. Flera aktörer lyfter vikten av att den egna organisationen och det kulturarv man representerar inte glöms bort i beredskapsplaneringen. Samtidigt finns en förståelse för tanken att begränsa antalet ledamöter i rådet för att främja effektivitet och fokus i arbetet.

Tydliga uppgifter och verksamhet

Flera aktörer har lyft vikten av att det görs tydligt vilka uppgifter rådet ska ha och vilka resultat man kan förvänta sig av rådets arbete. En farhåga som lyfts av flera är att ett råd utan beslutsmandat och utan tillförda resurser riskerar att bli en ”tandlös diskussionsgrupp” som inte bidrar till att lösa de samordningsutmaningar som behovskartläggningen visar. Utöver samordning vill flera aktörer se mer styrning av kulturarvsaktörernas arbete med beredskap för skydd av kulturarv. Det föreslås vara i form av föreskrifter eller som uppdrag i myndigheternas regleringsbrev. En aktör föreslår att det också kan vara i form av mjukare styrmedel som till exempel samlingsförvaltningsstandarden Spectrum²⁵ eller liknande verktyg, som anger en nivå och standard som är möjlig att följa upp. Kulturskyddsrådet kan förslagsvis identifiera behov och initiera sådana styrmedel, menar denna aktör.

Flera aktörer för fram att rådet även bör kunna lyfta gemensamma behov och ta fram konkreta förslag på åtgärder eller styrmedel till såväl Riksantikvarieämbetet som regeringen.

Undanförsel och skydd – obesvarade frågor och behov av samordning

Den uppgift som träder fram som mest angelägen för rådet att hantera är frågorna kopplade till undanförsel enligt lagen om undanförsel och förstöring och

²⁵ Riksantikvarieämbetet, 2023.

förordningen om undanförelse och förstöring. Flera nämner att ansvar och roller i planeringen för undanförelse är otydliga på såväl nationell som regional nivå, både i lagtexter och i hur undanförelse ska genomföras praktiskt. Här lyfts vikten av förtydligande av roller och ansvar samt samordning aktörerna emellan. Flera museimyndigheter har gjort mycket av grundarbetet inom sin egna organisation, men kommer inte vidare i planeringsarbetet då frågor om vart samlingar kan evakueras, hur stor volym som kan komma i fråga, hur transporter ska ske och när planer ska sättas i verket – inte har några svar. Behovet av dialog och samordning med MSB upplevs som stort.

Nära kopplat till frågan om undanförelse är frågan om skydd för det kulturarv som inte kommer att kunna undanförelsas. Även kring detta saknar man information om hur det ska genomföras.

Behov av en långsiktig strategi för samlingsförvaltning

Samlingarna vid museer, arkiv och bibliotek är mycket stora och kommer inte att kunna evakueras i sin helhet. Evakuering är en riskfylld skyddsåtgärd som behöver göras av en mycket liten betydelsefull andel av samlingarna, med noggranna förberedelser av tränad personal. Museer har idag varierande status vad gäller säkerheten på sina befintliga föremålsmagasin. En del av dessa är direkt olämpliga ur beredskapssynpunkt. Det kan gälla geografiska placeringar med närhet till potentiella militära eller civila mål, eller magasin som är inrymda i skyddsrum avsedda för människor och som därför ska tömmas inom 48 timmar vid höjd beredskap.

Flera aktörer lyfter vikten av en långsiktig strategi och satsning på förvaring av samlingarna, inklusive de digitala samlingarna, som utöver krav på bevarandeförhållanden, tillgänglighet och energieffektivitet, även beaktar beredskapsarbetets krav på säkerhet.

Digitalt kulturarv och audiovisuellt material är viktiga kulturarv

Många av de aktörer vi pratat med bekräftar behovsanalysen, men menar att skyddet av det digitala kulturarvet behöver betonas starkare. Digitala samlingar är sårbara för såväl cyberhot som fysiska hot mot hårdvara. Det digitala kulturarvet nämns inte i lagen om undanförelse och förstöring, men är omfattande och i behov av förstärkt skydd. Audiovisuellt material är ytterligare en viktig föremålskategori som inte beaktas i lagstiftningen.

Civilsamhällets organisationer – en viktig kraft i kris och krig

Ideella insatser inom hembygdsrörelsen, arbetslivsmuseerna och andra ideella organisationer står för en stor del av det arbete som görs för att bevara, utveckla och tillgängliggöra kulturarvet. Det kulturarv som förvaltas genom huvudsakligen ideellt

arbete är omfattande och innehåller bland annat industrisamhällets kulturarv, byggnader, samlingar och transporthistoriskt kulturarv.

Hembygdsförbundet lyfter i dialogen att grundarbetet inom samlingsförvaltning, riskhantering och katastrofberedskap är en utmaning inom den ideella sektorn. Det saknas ofta tillräckliga resurser men också kunskapsstöd. Det stöd som Riksantikvarieämbetet ger inom området upplevs huvudsakligen vara utformat för professionella utövare och man efterfrågar stöd om till exempel samlingsförvaltning anpassat efter förutsättningarna inom den ideella sektorn.

Frivilligsektorn lyfts fram som en viktig kraft som kan bidra i kris och krig, och de behöver finnas med i beredskapsplaneringen. De ideella kulturarvsorganisationerna finns över hela landet och har ofta en stark koppling till det lokala samhället. Det finns många exempel på hur betydelsefullt det civila engagemanget varit i samband med tidigare kriser. Man agerar och kommer till undsättning och har dessutom ovärderlig kunskap om till exempel lokaler, tjänster och kompetenser som finns lokalt och som kan behövas snabbt.

Sveriges Hembygdsförbund, Arbetslivsmuseernas samarbetsråd och Arbetets museum lyfter i dialogen, med hänsyn till ovanstående, vikten av att det civila samhällets kulturarvsorganisationer finns representerade i kulturskyddsrådet. Man menar även att det är viktigt för att rådet på ett trovärdigt sätt ska kunna representera hela kulturarvsområdet.

Beredskap för att kunna upprätthålla verksamhet

Många lyfter behovet av beredskapsplanering för att kunna upprätthålla viktig verksamhet även under kris eller krig och många hänvisar till erfarenheter av museernas roll och betydelse i krigets Ukraina. Frågor man ställer sig handlar till exempel om vad som kan betraktas som samhällsviktig verksamhet och vilka regler som gäller i planeringen för krigsorganisation och krigsplaceringar.

Myndigheten för psykologiskt försvar lyfter också vikten av att beakta barnrättsperspektivet i arbetet och barns rätt till kultur och utbildning samt minoritetsgruppers inkludering i arbetet med skydd av kulturarv och kulturarvsverksamheter.²⁶

Vikten av att lyfta blicken – hela hotskalan

Flera aktörer i dialogen lyfter vikten av att kulturskyddsrådet även beaktar fredstida hybrida hot som exempelvis informationspåverkan.

Myndigheten för psykologiskt försvar lyfter i ett skriftligt svar att eftersom kulturskyddsrådet är tänkt att fungera under fredstida förhållanden bör det också ta höjd för de hybrida hot som kännetecknar nuvarande konflikter, där hot och

²⁶ Myndigheten för psykologiskt försvar, 2023.

påtryckningar mot personal och verksamhet, sabotage och informationspåverkan förekommer redan nu. Vidare menar Myndigheten för psykologiskt försvar att rådet bör kunna hantera frågor som rör immateriellt kulturarv och narrativ kring kulturarv. Det är viktigt för att kunna hantera informationspåverkan som kan syfta till att förvräda uppfattningar och tolkningar av verkligheten.

Riksantikvarieämbetet bör leda rådets arbete

De aktörer som kommenterat placeringen av rådet har alla ansett att Riksantikvarieämbetet är bäst lämpad för detta uppdrag, med hänvisning till myndighetens uppdrag och ansvarsområde. De har också hänvisat till att myndigheten tagit ansvar i frågan om beredskap för skydd av kulturarv samt har fokus och ”driv” i frågorna. MSB pekar även på att det är i linje med regeringens beslut om en ny struktur för svensk beredskap att den myndighet som äger sakfrågorna leder arbetet.

Behovet både brådskande och långsiktigt

Flera aktörer framhåller vikten av att ett kulturskyddsråd kommer på plats snabbt. Det finns risk att man tappar kraft i frågan om det drar ut på tiden. Ett snabbt inrättande är möjligt genom att inrätta rådet genom ett regeringsuppdrag till Riksantikvarieämbetet. MSB anser dock att uppdraget att ansvara för kulturskyddsrådet i framtiden bör framgå av Riksantikvarieämbetet instruktion för att ge tyngd och långsiktighet till uppdraget.

Behov av att kunna hantera sekretessbelagd information

MSB lyfter vikten av att rådet kan hantera sekretessbelagd information och att rådets arbete ordnas på ett sådant sätt att uppgifter vid rådets möten eller annan kommunikation kan omfattas av sekretess. Varje myndighet behöver ha förmåga att hantera sådan information för att kunna genomföra beredskapsplanering. Denna förmåga kommer inte att finnas på plats från start, men frågan bör behandlas snarast efter rådets inrättande, menar MSB.

Resursfrågan ett orosmoln

Flera aktörer i dialogen tar upp brist på resurser för beredskapsplaneringen och utmaningarna i att därför behöva omprioritera redan knappa resurser inom verksamheterna. Utöver det planeringsarbete som utförs finns behov av säkrare föremålmagasin och det kräver mycket stora resurser. I dialogerna har vi också återkommande blivit påmind om att många museer, särskilt de mindre, sedan länge har en eftersatt samlingsförvaltning och därmed saknar de grunder på vilken man bygger en god beredskap för samlingarna.

Flera aktörer ser med oro på att kulturskyddsrådets verksamhet ska genomföras utan extra tillskott av resurser.

4. Riksantikvarieämbetets samlade bedömning

Sammantaget kan Riksantikvarieämbetet konstatera att det finns stora behov av samordning och stöd i beredskapsarbetet för skydd av kulturarv.

Riksantikvarieämbetets bedömning är att ett råd med aktörer från såväl kulturarvs- som beredskapsområdet, med fokus på samordning och underlag för vägledning, adresserar de mest omedelbara behoven som ingen enskild kulturarvsförvaltare kan lösa på egen hand.

Ett skyndsamt inrättande vore gynnsamt för att inte tappa fart och kraft i den beredskapsplanering som kulturarvsaktörerna påbörjat under det gångna året. Genom ett inrätta rådet för en begränsad period om förslagsvis tre år, med utvärdering i slutet av den första perioden, ges möjlighet att under arbetets gång göra justeringar i såväl rådets sammansättning av aktörer som uppgifter och övriga arbetsformer.

4.1 Rådets arbete bör resultera i samordning och underlag för vägledning

I dialogen framkom ett starkt medskick om att kulturskyddsrådets uppgifter görs tydliga och tar sikte på de mest angelägna och svårlösta uppgifterna som ingen enskild aktör kan lösa på egen hand. Bland dessa uppgifter är planering för undanförel enligt lagen om undanförel och förstöring och förordningen om undanförel och förstöring den som träder fram som mest angelägen och aktuell för rådet att hantera. Roller och ansvar behöver förtydligas på såväl nationell som regional nivå och samordning krävs aktörerna emellan för att planläggningen ska vara effektiv. Undanförel kommer i praktiken att bli aktuell för en mycket liten del av kulturarvssamlingarna. Därav följer ett behov av en diskussion om möjligheter och omfattning av undanförel respektive andra skyddsåtgärder för sådant som inte undanförs, med hänsyn tagen till bland annat geografiskt och strategiskt läge och hotbild.²⁷ Sådana diskussioner behöver föras tillsammans med beredskapsaktörer.

Det finns därutöver stora behov av såväl information som kompetenshöjande insatser inom området beredskap för skydd av kulturarv. Rådet bör kunna identifiera behov av, och samordna kunskaps- och kompetensutvecklingsinsatser. Var och en av de i

²⁷ Riksantikvarieämbetets föreslår i budgetunderlaget för 2024–2026, bland annat mot bakgrund av beredskapsperspektivet, att myndigheten ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för museisektorns långsiktiga föremålsförvaring och vilken roll Riksantikvarieämbetet bör ta för att möta behoven inom ramen för verksamheten Svensk museitjänst (dnr RAÄ-2023-539).

rådet företrädde organisationerna bör inom ramen för sina ordinarie anslag och uppgifter verka för att information, kunskap och erfarenheter sprids för att bidra till kunskapsförhöjning och i förlängningen till en effektiv beredskapsplanering inom kulturarvssektorn. Riksantikvarieämbetet har i sitt uppdrag ett särskilt ansvar gentemot kulturarvssektorn att sprida information och främja kunskapsförsörjning. Riksantikvarieämbetet avser att för detta ändamål driva ett brett forum för beredskap för skydd av kulturarv (se avsnitt 4.3). Former och innehåll i detta forum kan utgöra ett ämne för rådets diskussioner.

Ett medskick från dialogerna är en önskan om tydligare vägledning kring beredskapsarbetet för skydd av kulturarv. Rådet utför sitt uppdrag med utgångspunkt i de ingående myndigheterna och organisationernas verksamhetsområden, uppdrag och ansvar, samt inom ramen för befintliga anslag. Det är därför viktigt att de i rådet ingående aktörerna förfogar över legala, ekonomiska eller andra ”mjuka” styrmedel som är relevanta i kulturskyddsarbetet. Rådet kan då i sin verksamhet initiera och medverka till myndigheternas rättsliga vägledningsarbete eller arbete med andra styrmedel som information, råd och stöd.

De huvudsakliga målgrupperna för kulturskyddsrådets arbete bedöms initialt vara dels aktörer inom kulturarvsområdet i bred bemärkelse, inklusive ideella organisationer och privata verksamheter, dels aktörer inom beredskapsområdet. Aktörer inom kulturarvsområdet är i behov av information och kunskap om till exempel hotbilder, som aktörer inom beredskapsområdet besitter, men även omvänt – beredskapsaktörer är i behov av kännedom om kulturarvets skyddsvärde och särskilda behov och förutsättningar.



4.2 Aktörer i rådet med roll och ansvar i arbetet med kulturarvsskydd

Flera aktörer i dialogen har framfört önskemål om representation från en stor bredd av organisationsformer och förvaltare av olika typer av kulturarv. Samtidigt uttrycks en förståelse för att ett råd med ett begränsat antal ingående aktörer kan främja effektivitet i rådets arbete.

Riksantikvarieämbetet gör bedömningen att ett råd med ett begränsat antal ingående aktörer kan arbeta mest effektivt med de uppgifter som initialt framstår som de mest angelägna och som huvudsakligen rör samordning och arbete med underlag för vägledning.

Då rådets arbete utgår från de ingående organisationernas verksamhetsområden, uppdrag och ansvar, är det viktigt att de ingående aktörerna förfogar över styrmedel (ekonomiska, legala eller andra) som kan bidra till en effektiv beredskapsplanering.

I den första perioden av rådets arbete bedöms frågan om samordning samt förtydliganden av roller och ansvar kopplat till undanförel enligt lagen om undanförel och förstöring och förordningen om undanförel och förstöring vara den som framstår som mest angelägen att arbeta med. I detta arbete är de aktörer som har uppgifter enligt nämnda förordning viktiga. Det innebär att MSB, som ska samordna planläggningen nationellt, och länsstyrelserna, som ska planlägga undanföreln regionalt, är viktiga aktörer och de föreslås båda ingå i rådet. MSB är också den myndighet som nationellt har ansvar för frågor om krisberedskap och civilt försvar och ska utveckla och stödja arbetet med civilt försvar, medan länsstyrelserna har det geografiska områdesansvaret och är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet.

Utöver dessa har Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet och Kungliga biblioteket samt de centrala museimyndigheterna ansvar för planläggningen av undanförel inom sina respektive ansvarsområden. Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet och Kungliga biblioteket föreslås ingå i rådet. Riksantikvarieämbetet bedömer att ett centralmuseum bör vara representerat i rådet och föreslår att en representant utses på förslag av Centralmuseernas samarbetsråd.

På regional nivå har alltså länsstyrelserna ansvar för att planlägga undanföreln. Som representant för förvaltare av kulturarv som kan komma i fråga för undanförel eller annan skyddsåtgärd på den regionala nivån föreslås att en representant för de regionala museerna ingår i rådet. Riksantikvarieämbetet föreslår att en representant utses på förslag av Länsmuseernas samarbetsråd. Länsmuseernas samarbetsråd har till ändamål att tillvarata de 24 regionala museernas gemensamma intressen samt att vara ett forum för utbyte av erfarenheter och inspiration till utveckling. De

samarbetar med civilsamhället och stödjer hembygdsföreningar och andra aktörer i länet med råd och stöd i kulturhistoriska frågor.²⁸

En viktig funktion för rådet bedöms vara att utgöra en plattform för dialog och utbyte av kunskap mellan aktörer inom kulturarvsområdet och aktörer inom beredskapsområdet. Av den anledningen föreslår Riksantikvarieämbetet att länsstyrelserna utser en företrädare vardera från kulturmiljö- respektive beredskapsområdet, förslagsvis kontaktlänsråden för respektive område, för att ingå i rådet.

Det kyrkliga kulturarvet består av cirka 3 400 kyrkor och är en stor och viktig del av Sveriges kulturarv. Sverige har sedan år 2000 inte någon statskyrka, men Svenska kyrkans kyrkobyggnader, kyrkliga inventarier och begravningsplatser omfattas av 4 kap. kulturmiljölagen. Svenska kyrkan har ett statligt uppdrag i samhällets arbete med civil beredskap när det gäller vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Riksantikvarieämbetet föreslår därför att en företrädare för Svenska kyrkan ingår i rådet.

Förslaget ovan innebär att inte alla typer av samlingar, kulturarv eller organisationsformer är representerade i rådet. De i rådet ingående aktörerna förväntas dock sammantaget besitta tillräcklig kunskap om olika kulturarvsförvaltares förutsättningar för att kunna arbeta med de övergripande och gemensamma utmaningarna. I det fall rådet bedömer att det finns behov av kompletterande kompetens eller ytterligare perspektiv kring en fråga som ska diskuteras bör det finnas möjlighet att adjungera ledamöter.

För frågor som lämpligast behandlas genom informations- och kunskapspridning samt nätverkande och spridning av goda exempel, föreslår Riksantikvarieämbetet ett forum för kunskapsdelning där en bredd av aktörer bjuds in att delta för att ta del av, och dela information och erfarenheter (se avsnitt 4.3).

Enligt Riksantikvarieämbetets förslag bör rådets verksamhet utvärderas efter de första tre åren. Efter den första perioden kan det finnas anledning att se över, och eventuellt utöka, rådets sammansättning.

4.3 Ett brett forum för kunskaps- och erfarenhetspridning kompletterar rådets arbete

Riksantikvarieämbetet har sedan mars 2022 sammankallat aktörer berörda av lagen om undanförelse och förstöring till sammanlagt fyra mötestillfällen om beredskap och undanförelse. Vid dessa möten har såväl forskare som företrädare för MSB och Försvarsmakten bjudits in för att ge sina perspektiv på beredskapsplaneringen. Därutöver har de deltagande museerna delat med sig av sina erfarenheter av hur de

²⁸ Länsmuseerna. u.å.

tagit sig an arbetet med till exempel riskanalys, katastrofplanering och prioritering av kulturarv.

I dialogen framkommer att dessa möten varit uppskattade och bidragit med inspiration och kunskap till beredskapsarbetet hos de deltagande aktörerna. Riksantikvarieämbetet planerar därför att fortsätta driva ett forum för information, kunskaps- och erfarenhetsdelning om beredskapsfrågorna för skydd av kulturarv. Antalet deltagande aktörer behöver dock utökas och breddas utöver de med roll och ansvar enligt undanförel-lagstiftningen. Till forumet bör företrädare för till exempel Svenska kyrkan, Sverige Museer, Sveriges hembygdsförbund, Arbetslivsmuseernas samarbetsråd, Sveriges kommuner och regioner med flera aktörer bjudas in. Genom samverkan med centrala aktörer inom konst- och kulturområdet kan också en vidare grupp av kulturinstitutioner och konstutövare ta del av och dela relevant kunskap och erfarenheter.

Riksantikvarieämbetet bedömer att forumet kan komplettera rådets arbete genom att omfatta frågor som lämpligast hanteras genom informations spridning och kunskaps- och erfarenhetsdelning. Därtill bör forumet kunna fungera som en kommunikationskanal för rådets arbete direkt till berörda aktörer.

I forum-formen kan flera av de frågor som förts fram inom behovskartläggningen lyftas. Det kan handla om såväl frågor kring beredskapsplanering för skydd av kulturarv som förutsättningar för att kunna upprätthålla verksamhet under samhällsstörningar. Det kan också vara insatser för att höja kompetensen om grundläggande totalförsvarskunskaper hos kultur- och kulturarvsaktörer. Exempel på sådana frågor kan vara:

- kontinuitetsplanering för verksamheter vid samhällsstörningar
- kunskaper för att förebygga, motstå och hantera informationspåverkan
- prioritering av viktiga verksamheter
- krigsorganisation och krigsplacering för skydd av kulturarv och upprätthållande av kulturarvsverksamheter
- hotbilder och scenarier som underlag för beredskapsplanering
- övningsverksamhet för skydd av kulturarv
- förutsättningar för att hjälpa och ta emot hjälp av spontanfrivilliga och frivilliga försvarsorganisationer.

Flertalet av ovan nämnda frågor ligger inom andra myndigheters ansvarsområden än Riksantikvarieämbetets, varför samarbete kring innehåll och program bör ske med MSB, Myndigheten för psykologiskt försvar, Försvarsmakten, FOI och flera relevanta aktörer. Syftet är att underlätta för kultur- och kulturarvsaktörerna att få del av relevant information, kunskap och goda exempel för att stärka förutsättningarna för beredskapsarbetet inom kultur- och kulturarvsområdet.

4.4 Fortsatt arbete för inkludering av hela kultursektorn i beredskapsarbetet

Kulturens betydelse för samhället i kris eller krig omfattar hela konst- och kulturområdet. Genom att skapa sammanhang, ge utrymme för reflektion och upplevelser och även ge människor möjlighet att känna hopp och skapa visioner om framtiden, bidrar kulturen till samhällets motståndskraft och psykologiska försvar i svåra tider.

Många av frågorna kopplade till beredskapsplanering för att kunna upprätthålla verksamheter i kris och krig är gemensamma för en bredd av aktörer inom kulturområdet. Det gäller även frågor om att förebygga, motstå och hantera informationspåverkan och andra hot som kan riktas mot kulturverksamheter även i fredstid.

MSB konstaterar att kultursektorns deltagande i planeringen för det civila försvaret idag är underutvecklad och att det inte finns planering för hur kulturverksamheter i stort ska upprätthållas under höjd beredskap och krig.²⁹ Det är därför viktigt att fortsatt arbeta för den breda kultursektorns inkludering i beredskapsarbetet.

Riksantikvarieämbetet bedömer att det genom det forum för beredskap för skydd av kulturarv som beskrivs ovan (avsnitt 4.3), finns stora möjligheter att genom samverkan med centrala aktörer inom konst- och kulturområdet, kunna bidra till att en vidare grupp av kulturverksamheter kan ta del av och dela kunskap och erfarenheter inom beredskapsområdet.

Fortsatt arbete behövs för att kartlägga behoven och utveckla formerna för inkludering av hela kultursektorn i beredskapsarbetet. En möjlighet kan vara att en eller flera myndigheter ges i uppdrag att utarbeta förslag på hur man kan samla kulturaktörer för ökad involvering i beredskapsarbetet. Kulturrådet, som ansvarig myndighet på konst- och kulturområdet, är en viktig aktör liksom Myndigheten för psykologiskt försvar och MSB. I samband med att rådets verksamhet utvärderas finns också möjlighet för regeringen att överväga om en eller flera företrädare för den bredare kultursektorn liksom ytterligare beredskapsaktörer behöver ingå även i kulturskyddsrådet.

4.5 Särskilt om uppdragets rättsliga reglering och behov av författningsreglering i övrigt

Riksantikvarieämbetet har övervägt om det behövs författningsändringar för att få en rättslig grund för verksamheten i ett organ som kulturskyddsrådet. Analysen visar att

²⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2022.

det för närvarande finns tillräckliga grunder för organets verksamhet. Det finns i nuläget inget behov av författningsändringar för att ett organ ska kunna börja arbeta.

Riksantikvarieämbetets instruktion omfattar att bland annat ”verka för ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas” och att myndighetens samverkan med myndigheter och andra aktörer också ska omfatta det civila samhällets organisationer.

Riksantikvarieämbetet bedömer att det för organets funktion inte behöver ske några författningsändringar, inte heller behöver det för närvarande införas ett uppdrag om detta i myndighetens instruktion. Eventuella underlag från rådets arbete förvaltas av respektive myndighet, som också får bedöma om det behövs vidare vägledning.

Kulturarvsskyddsområdet bör anses falla under Kulturdepartementets verksamhetsområde. Rådet bör därför placeras hos Riksantikvarieämbetet som huvudansvarig myndighet.

För utredningar och rådgivande organ av mer eller mindre permanent status kan regeringen tillämpa kommittéförordningen (1998:1474). I den finns bestämmelser om kommittéernas arbetsformer m.m. Svenska Unescorådet är ett exempel på råd som har ett kommittéuppdrag. Regeringen kan även besluta att ge andra organ än kommittéer och särskilda utredare i uppdrag att utreda en viss fråga. Riksantikvarieämbetet bedömer att det inte finns skäl för att föreslå att regeringen ska tillämpa kommittéförordningen (1998:1474).

Riksantikvarieämbetet bedömer att formerna för uppdragets genomförande är beroende av att förvaltningslagens regelverk kompletteras med vissa särskilda förfaranden för genomförandet av uppdraget. Dessa bör beskrivas i beslutet om inrättande av rådet. Rådets arbetsformer i denna mening redogörs för särskilt i denna rapport (se avsnitt 5:3).

Riksantikvarieämbetet bedömer inte att de i uppdraget ingående myndigheterna behöver få informationsplikt för att kunna redogöra för information som omfattas av sekretess under inledningen av rådets uppdragstid.

4.6 Rådet bör inrättas genom beslut om regeringsuppdrag

Riksantikvarieämbetet har analyserat möjliga former för inrättande av råd och kommittéer. Riksantikvarieämbetet gör bedömningen att den mest ändamålsenliga formen för inrättandet av ett nationellt kulturskyddsråd är genom att regeringen fattar beslut om uppdrag om inrättande och deltagande i rådet. Bakgrunden till bedömningen är dels att det är angeläget att rådet inrättas så skyndsamt som möjligt, dels att de uppgifter som rådet föreslås få inte i sig kräver att berörda myndigheter

ges nya uppgifter genom författningsändringar. I beslutet om regeringsuppdrag rörande rådets inrättande bör rådets arbetsuppgifter, sammansättning och övergripande arbetsformer framgå. Beslutet om uppdrag att inrätta rådet bör kompletteras med ett uppdrag till berörda myndigheter att bistå rådet.

Då det är sannolikt att det görs erfarenheter under rådets arbete som kan komma att påverka synen på såväl rådets sammansättning som dess uppgifter och arbetsformer bedömer Riksantikvarieämbetet att det är ändamålsenligt att rådet inrättas för en begränsad period, med möjlighet till förlängning och utvärdering i slutet av den första perioden. Detta för att möjliggöra justeringar i sammansättning, arbetsuppgifter och övriga former för rådets verksamhet.

En översiktlig sammanställning av förslag till möjligt innehåll i regeringsbesluten redovisas i avsnitt 5.3.

4.7 Årlig redovisning av rådets verksamhet

Riksantikvarieämbetet föreslår att rådet årligen redovisar sin verksamhet i en rapport till regeringen. Redovisningen bör innehålla en beskrivning av rådets verksamhet samt en beskrivning av åtgärder eller aktiviteter för beredskap för skydd av kulturarv som genomförts av de ingående aktörerna i samverkan.

I de fall rådet avser att väcka förslag som har statsfinansiella konsekvenser eller andra konsekvenser för myndigheternas resurser och verksamhet bör dessa redovisas i de deltagande myndigheternas ordinarie budgetunderlag. Formerna för detta bör beröras i regeringens beslut om uppdrag att bistå rådet till berörda myndigheter.

Utvärdering av rådets första tre år föreslås vara en del av Riksantikvarieämbetets återrapportering av regeringsuppdraget att inrätta rådet.

5. Ett nationellt kulturskyddsråd

I det följande redovisas Riksantikvarieämbetets förslag till inrättande av ett nationellt kulturskyddsråd med utgångspunkt i de resonemang som redogjorts för tidigare i rapporten.

5.1 Rådets uppgifter

Kulturskyddsrådet verkar i fredstid och har som övergripande syfte att skapa förutsättningar för effektiv beredskapsplanering utifrån kulturarvsskyddets behov och de ingående aktörernas uppgifter och ansvar.

Förslag på uppgifter:

- Samordna planeringen av undanförsel och skydd av kulturarv mellan kulturarvsaktörer och beredskapsaktörer där samordningsvinster kan uppnås.
- Identifiera brister och nödvändiga åtgärder för effektiv beredskapsplanering utifrån kulturarvsskyddets behov.
- Identifiera behov av och samordna kunskaps- och kompetensutvecklingsinsatser.
- Medverka till underlag för myndigheternas vägledningsarbete.
- Verka för att kunskap om arbetet med skydd av kulturarv och om kulturarvets bidrag till totalförsvaret, sprids till berörda aktörer inom totalförsvaret.

5.2 Rådets organisation

Riksantikvarieämbetet föreslår att följande aktörer initialt ingår i rådet:

- Riksantikvarieämbetet
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Kungliga biblioteket
- Riksarkivet
- Länsstyrelserna (kontaktlänsråden för kulturmiljö respektive beredskap)
- Centralmuseerna (representant utses av regeringen efter förslag från Centralmuseernas samarbetsråd)
- De regionala museerna (en företrädare erbjuds möjlighet att delta efter förslag från Läns museernas samarbetsråd)

- Svenska kyrkan (en företrädare erbjuds möjlighet att delta efter förslag från Svenska kyrkan)

Riksantikvarieämbetet föreslår att de organisationer som finns representerade i rådet företräds av personer på ledningsnivå. För ingående nationella myndigheter innebär det att generaldirektören i första hand föreslås ingå i rådet. Riksantikvarieämbetet föreslår att rådets ledamöter initialt utses för en period om tre år.

Rådet föreslås placeras hos Riksantikvarieämbetet med riksantikvarien som ordförande i rådet. Riksantikvarieämbetet föreslås bistå rådet med möteskoordinering och mötesdokumentation.

Riksantikvarieämbetet bedömer det ändamålsenligt med cirka fyra möten i rådet per år.

Ytterligare aktörer föreslås kunna bjudas in till rådets möten som adjungerande ledamöter när behov finns och beroende av vilka områden som ska diskuteras.

I den initiala perioden av rådets arbete ansvarar samtliga deltagande myndigheter och andra aktörer för att det inte hanteras uppgifter vid rådets möten eller övrig kommunikation som kan omfattas av sekretess.

5.2.1 Beredningsgrupp

Som stöd för rådets arbete inrättas en beredningsgrupp bestående av en expert från var och en av de i rådet företrädna organisationerna. Beredningsgruppens uppgift är att stödja rådet med underlag. Respektive organisation som finns representerad i rådet föreslås utse sin representant i beredningsgruppen.

5.2.2 Former för spridning av information, kunskap och erfarenheter

Var och en av de i rådet företrädna organisationerna förutsätts att inom ramen för sina ordinarie anslag och uppgifter verka för att information, kunskap och erfarenheter som är relevanta för rådets verksamhetsområde sprids och bidrar till en effektiv beredningsplanering inom hela kulturarvssektorn. Riksantikvarieämbetet har genom uppdragen i sin instruktion ett särskilt ansvar gentemot kulturarvssektorn för detta. Riksantikvarieämbetet bedömer inte att det behövs ett särskilt uppdrag utöver uppdraget att bistå rådet (se avsnitt 5.3) för att få detta till stånd. Former och innehåll på övergripande nivå för insatserna utgör ett naturligt ämne för rådets diskussioner. I avsnitt 4.3, *Ett brett forum för erfarenhetsdelning kompletterar rådets arbete*, i denna rapport redogörs för hur arbetet med informationsspridning kan gestalta sig vid tidpunkten för rådets inrättande.

5.3 Former för inrättande av rådet

Riksantikvarieämbetet föreslår att det nationella kulturskyddsrådet inrättas genom regeringsbeslut om ett särskilt uppdrag. Beslutet bör i ett första skede avse en begränsad tidsperiod i syfte att efter denna utvärdera och vid behov justera rådets uppdrag och sammansättning av aktörer utifrån de erfarenheter som görs under de första åren.

5.3.1 Beslut om inrättande

I beslutet om inrättande av rådet bör regeringen beskriva rådets uppgifter och eventuella styrningar av rådets arbetsformer liksom vilka som ingår i rådet. Av beslutet om inrättande av rådet föreslås följande framgå:

- Rådets uppgifter och övergripande arbetsformer.
- Att chefen för följande myndigheter utses till ledamöter i rådet:
 1. Riksantikvarieämbetet
 2. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
 3. Kungliga biblioteket
 4. Riksarkivet
- Att två länsråd som ska företräda länsstyrelserna utses till ledamöter i rådet av regeringen i särskild ordning.
- Att regeringen i särskild ordning, efter förslag från centralmuseernas samarbetsråd, utser chefen för ett av de centrala museerna till ledamot i rådet.
- Att en företrädare för de regionala museerna ska erbjudas möjlighet att ingå i rådet.
- Att en företrädare för Svenska kyrkan ska erbjudas möjlighet att ingå i rådet.
- Att regeringen utser rådets ordförande.
- Att det till rådet kopplas en beredningsgrupp med en expert från var och en av de myndigheter och centrala museer vars chefer ingår i rådet inklusive två experter från länsstyrelserna som länsstyrelserna utser. En expert som företräder de regionala museerna och som utses av Länsmuseernas samarbetsråd erbjuds att delta. En expert som företräder och utses av Svenska kyrkan erbjuds att delta.

- Att rådet inrättas för en första period om 3 år med årlig redovisning, förslagsvis 1 mars.
- Att Riksantikvarieämbetet som en del i återrapporteringen av uppdraget ges i uppdrag att utvärdera rådets arbete. Återrapporteringen ska ge regeringen underlag inför eventuellt beslut om förlängning av uppdraget.

5.3.2 Beslut om uppdrag att bistå rådet

I samband med beslutet att inrätta rådet bör regeringen också fatta beslut om uppdrag till berörda myndigheter att bistå rådet. Av beslutet bör framgå:

- att de myndigheter vars chefer ingår i rådet ska bistå rådet i dess arbete
- att arbetet ska ske inom ramen för myndigheternas verksamhetsområden och inom befintliga anslagsramar
- att de organisationer som inte är myndigheter bereds möjlighet att bistå på det sätt som beskrivits i beslutet om inrättande av rådet
- att Riksantikvarieämbetet ges i uppdrag att, inom ramen för befintliga anslagsramar, bistå rådet med möteskoordinering och sammanställning av underlag inför möten
- att myndigheterna ska, och att övriga organisationer erbjuds möjlighet att, bidra i nätverkets beredningsgrupp som stödjer rådet i arbetet med underlag
- att förslag som har statsfinansiella konsekvenser eller andra konsekvenser för myndigheternas resurser och verksamhet ska redovisas i de deltagande myndigheternas ordinarie budgetunderlag.

5.4 Konsekvenser av att inrätta ett nationellt kulturskyddsråd

Riksantikvarieämbetet bedömer att inrättandet av ett nationellt kulturskyddsråd kan bidra med gemensam kraft för att driva utvecklingen av kulturarvsskyddet och stärka förutsättningarna för kultursektorns beredskap för att skydda kulturarvet såväl som för att kunna upprätthålla verksamhet vid höjd beredskap eller krig.

Särskilt bedöms inrättandet av ett nationellt kulturskyddsråd kunna stärka förutsättningarna för att få till stånd den samordning mellan kulturarvsaktörer och beredskapsaktörer och det förtydligande av roller och ansvar som behovsanalysen och dialogen med aktörer inom ramen för detta regeringsuppdrag visar behov av.

Vidare bedöms kulturskyddsrådets verksamhet bidra till att information, kunskap och erfarenheter inom området beredskap för skydd av kulturarv och beredskap för att kunna upprätthålla verksamhet under kris och krig, sprids till en bredare krets av kulturarvsaktörer.

Riksantikvarieämbetet bedömer att det finns stora möjligheter till synergier mellan de informationsinsatser som riktas till kulturarvssektorn och den bredare kultursektorns behov.

Konsekvenser av att rådets arbete ska genomföras inom befintliga anslagsramar är att de ingående aktörerna behöver bidra med arbetstid och eventuella administrativa kostnader för rådets verksamhet utan ersättning.

Riksantikvarieämbetets insats är mer omfattande och kommer att bestå i förarbeten för att skapa en bra grund för samverkan i rådet samt att samordna och dokumentera rådets möten. En förutsättning för att rådets verksamhet ska fungera ändamålsenligt är att Riksantikvarieämbetet fortsatt har möjlighet att prioritera arbetet med att stödja kulturarvsförvaltare i beredskapsarbetet för skydd av kulturarv.

Referenser

- Biblioteksbladet. 2022. *Ökat förtroende för biblioteken – ”Landade springande efter pandemin”*. <https://www.biblioteksbladet.se/nyheter/okat-fortroende-for-biblioteken-landade-flygande-efter-pandemin/> (2023-08-08).
- FOI. 2014. *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*. FOI Memo 5089. <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI%20Memo%205089> (2023-08-07).
- Försvarsmakten och MSB. 2021. *Handlingskraft: Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*. <https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/2-om-forsvarsmakten/dokument/handlingskraft.pdf> (2023-08-07).
- Génetay, Cissela & Lindberg, Ulf. 2014. *Plattform Kulturhistorisk värdering och urval: grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet*. Riksantikvarieämbetet. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-3451> (2023-08-07).
- Iccrom. u.å. *First Aid and Resilience for Cultural Heritage in Times of Crisis (FAR)*. <https://www.iccom.org/programmes/first-aid-and-resilience-times-crisis-far> (2023-08-08).
- Legné, Mattias. 2022. *Skydd av kulturarv: Kunskapsöversikt på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Riksantikvarieämbetet*. Uppsala universitet. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-480548> (2023-08-07).
- Länsmuseerna. u.å. *Om länsmuseernas samarbetsråd*. <https://lansmuseerna.se/organisation/om-oss/> (2023-08-08).
- McWilliams, Anna. 2022a. *Kulturarvets betydelse i krig och konflikt: En diskussion om behov av kulturarvsforskning för totalförsvaret*. Stockholm, FOI. <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--5362--SE> (2023-08-07).
- McWilliams, Anna. 2022b. *Skydd av kulturarv i krig och krigsfara*. Stockholm, FOI. <https://www.foi.se/rapporter/rapportsammanfattning.html?reportNo=FOI%20Memo%207963> (2023-08-07).
- Myndigheten för psykologiskt försvar. 2023. *Kommentarer på utkast ”Underlag för dialog om ett nationellt kulturskyddsråd”*. Inkommande svar till Riksantikvarieämbetet, dnr RAÄ-2023-1163.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2022. *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvaret i balans*. <https://www.msb.se/contentassets/59209e4f0e0d482d99177a85b6a68ec6/civilt-forsvar-mot-2030---ett-totalforsvar-i-balans.pdf> (2023-08-07).

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2023. *Remiss: Lista över viktiga samhällsfunktioner*. <https://www.msb.se/sv/om-msb/vart-uppdrag/regeringsuppdrag/remisser-fran-msb/Remiss-lista-over-viktiga-samhallsfunktioner/> (2023-08-08).
- Regeringskansliet. 2023. *Regeringen tillsätter utredning för nytt nationellt kulturskyddsråd*. (Regeringsbeslut Ku2023/00471). <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/03/regeringen-tillsatter-utredning-for-nytt-nationellt-kulturskyddsrad/> (2023-08-08).
- Riksantikvarieämbetet. u.å. *Riskhantering och katastrofberedskap*. <https://www.raa.se/samhallsutveckling/riskhantering-och-katastrofberedskap/> (2023-08-08).
- Riksantikvarieämbetet. 2022a. *Incidenter inom museernas samlingsförvaltning: sammanställning av enkätundersökning 2022*. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:diva-7452> (2023-08-07).
- Riksantikvarieämbetet. 2022b. *Riksantikvarieämbetets underlag för åtgärder inom civilt försvar*. Svar på MSB:s hemställan. Dnr RAÄ-2022-1839.
- Riksantikvarieämbetet. 2022c. *"Kulturen skapar framtidsvisioner"*. <https://www.raa.se/omvarld-och-insikt/kulturen-skapar-framtidsvisioner/> (2023-08-08).
- Riksantikvarieämbetet. 2023. *SPECTRUM 5.0 – En standard för samlingsförvaltning*. <https://www.raa.se/museer/samlingsforvaltning/sa-fungerar-samlingsforvaltning/spectrum-en-standard-for-samlingsforvaltning/> (2023-08-08).
- Riksantikvarieämbetets föreskrifter om utmärkning av kulturegendom (KRFS 2022:1). 2022. Kulturrådets författningssamling. https://www.kulturradet.se/globalassets/start/om-oss/sa-arbetar-kulturradet/sa-styrs-vi/forfattningssamling/forfattningssamling-dokument/forfattningssamling/riksantikvarieambetet/krfs_2022_1.pdf (2023-08-08).
- Riksrevisionen. 2019. *Bevara samlingarna – säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning*. RiR 2019:5. https://www.riksrevisionen.se/download/18.6016136016895135534afd13/1549276219353/RiR_2019_5_ANPASSAD.pdf (2023-08-08).
- SOU 2021:77. *Från kris till kraft: Återstart för kulturen*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/09/sou-202177/> (2023-08-07).
- Sveriges Museer. 2023. *Rekordhögt förtroende för museerna*. <https://sverigemuseer.se/nyheter/rekordhogt-fortroende-for-museerna/> (2023-08-08).
- Unesco. 1954. *Konvention om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt jämte tilläggsprotokoll, Haag den 14 maj 1954*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/sveriges-internationella-overenskommelser/1954/05/so-19857/> (2023-08-08).

Bilagor

Bilaga 1

Regeringsbeslut KU2023/00471

2023-03-30
Ku2023/00471

Kulturdepartementet

Riksantikvarieämbetet
Box 1114
621 22 Visby

Uppdrag att utreda former för ett nationellt kulturskyddsråd

Regeringens beslut

Regeringen ger Riksantikvarieämbetet i uppdrag att utreda de organisatoriska och juridiska förutsättningarna för att inrätta ett nationellt kulturskyddsråd.

I uppdraget ingår att:

- ta närmare ställning till vilka uppgifter och mandat som ett nationellt kulturskyddsråd bör ha,
- ta ställning till vilka aktörer som bör vara representerade i rådet och föreslå hur och för hur lång tid rådets ledamöter och ordförande ska utses,
- ta ställning till hur rådet bör vara organiserat och vilken myndighet som bör ha ansvar för rådets verksamhet,
- lämna de författningsförslag som behövs, samt
- kartlägga och beskriva vilka konsekvenser som ett inrättande av ett nationellt kulturskyddsråd kan få.

Lämnade förslag ska kunna genomföras inom befintliga anslagsramar.

Följande utgångspunkter gäller för uppdraget. Ett nationellt kulturskyddsråd ska verka för att kultursektorn är rustad för att skydda kulturarvet, såväl fysiskt som digitalt, samt att kultursektorn ska ha god beredskap för att kunna upprätthålla verksamhet vid höjd beredskap eller krig. Ett nationellt kulturskyddsråd bör bidra till kompetenshöjning och samordna relevanta aktörer i frågor som rör kultursektorns beredskapsplanering och som bör eller måste lösas i samverkan, eller där berörda kulturinstitutioner inte har förutsättningar att agera på egen hand.

Uppdraget ska genomföras i dialog med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för psykologiskt försvar, Statens fastighetsverk, Statskontoret, länsstyrelserna och de myndigheter som enligt 2 § förordningen (1993:243) om undanförelse och förstöring är ålagda att planera för undanförelse inom sitt ansvarsområde. Vidare bör företrädare för centrala aktörer inom kulturområdet utanför den statliga sektorn bjudas in till dialogen. Deltagarna i dialogen ska kunna bidra med förslag och lämna synpunkter på det underlag som ska redovisas till Regeringskansliet.

Riksantikvarieämbetet ska löpande informera Regeringskansliet (Kulturdepartementet) om hur arbetet fortskrider. Riksantikvarieämbetet ska senast den 10 augusti 2023 lämna en skriftlig slutredovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Kulturdepartementet).

Ärendet

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap slutredovisade i rapporten *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans* (MSB2095) den 1 november 2022 sitt regeringsuppdrag om förslag på åtgärder som kan vidtas för att stärka det civila försvaret (Fö2023/00046).

Enligt den nya beredskapsstruktur som infördes den 1 oktober 2022 ingår kulturmyndigheterna inte i någon beredskapssektor. Därmed finns inte heller någon utpekad beredskapsmyndighet med ansvar att samordna beredskapsarbetet inom kulturområdet. Samtidigt konstaterar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i sin rapport att kultursektorns deltagande i planeringen för det civila försvaret i dag är underutvecklad och att planering saknas för hur kulturverksamhet ska upprätthållas under höjd beredskap och krig. Den planering för krishantering som hittills har gjorts vid kulturmyndigheterna och andra kulturinstitutioner i enlighet med lagstadgade skyldigheter och professionella riktlinjer har haft andra syften än att skydda samlingar och verksamhet under höjd beredskap och krig.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap föreslår i sin rapport en rad åtgärder för bland annat skydd av kulturarv. En av de föreslagna åtgärderna är att ett nationellt kulturskyddsråd ska inrättas.

Skälen för regeringens beslut

Kulturarvet och kulturen har ett eget värde och en avgörande betydelse för att stärka försvarsvilja, nationell identitet och motståndskraft i händelse av höjd beredskap och krig.

Kulturarvsinstitutioner förvaltar föremål och handlingar som utgör primärkällor till kunskap som kan ha betydelse för att öka motståndskraften mot otillbörlig informationspåverkan och även för samhället viktiga grunddata för myndigheter, rättsväsende, allmänhet och andra aktörer i fredstid såväl som i tider av höjd beredskap och krig. Under en väpnad konflikt kan kulturarvet utsättas för angrepp i syfte att bryta ned försvarsviljan, försvaga ett folks identitet eller utplåna spår för att möjliggöra en ändrad historieskrivning. Detta utmanar de demokratiska värden som ska skyddas enligt målen för Sveriges säkerhet.

Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet har ett viktigt uppdrag att verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Arkiven kan också spela en viktig roll när det gäller att bekämpa otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information, som ofta utgör en integrerad del av den moderna krigsföringen. Kulturmiljöer, museer, scenkonstinstitutioner och andra kulturaktörer kan i händelse av höjd beredskap och krig bidra till stärkandet av gemensam identitet, försvarsvilja, välbefinnande och uthållighet hos befolkningen. I händelse av höjd beredskap eller krig är det därför av stor betydelse att kulturverksamheter kan hållas fortsatt tillgängliga för allmänheten.

Kulturarvet tillhör oss alla och det finns ett stort värde i att ansvaret för förvaltningen av det är spritt bland många aktörer. Det är varken lämpligt eller möjligt för staten att ha ett ensamt ansvar för all kulturell verksamhet som bedrivs i Sverige, trots att verksamheterna i grunden är angelägna. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap konstaterar i sin rapport att det finns behov av att peka ut och skärpa ansvaret inom kulturen och för skyddet av kulturarvet. Som en del i planeringen för höjd beredskap och krig ingår planering bland annat av undanförelse av prioriterat kulturarv samt av noggrann dokumentation och uppmärkning av sådant kulturarv som det inte är möjligt att föra undan. För statliga myndigheter gäller lagen (1992:1402) om undanförelse och förstöring. Genom förordningen i samma ämne är Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Kungl. Biblioteket och de

statliga museimyndigheterna ålagda att planera för undanförelse inom sina ansvarsområden. Någon motsvarande skyldighet finns inte för övriga aktörer inom kultursektorn. Omfattningen av kulturegendom i olika samlingar inom kulturområdet som kan behöva planläggas är svår att överblicka. Andra aktörer, t.ex. Svenska kyrkan och Statens fastighetsverk men även ideella föreningar och enskilda, förvaltar viktigt kulturarv. Behovet av samordning och gemensam metodutveckling mellan kulturarvsaktörerna är stort.

Regeringen bedömer att ett nationellt kulturskyddsråd kan ge förutsättningar för samordnade och kostnadseffektiva beredskapsinsatser. Ett sådant råd kan också bidra till en kompetenshöjning inom hela kultursektorn genom att sprida information och goda exempel.

På regeringens vägnar



Parisa Liljestrand



Eva Stengård

Kopia till

Finansdepartementet/ Ba, ESA, K, SFÖ
Försvardepartementet/ MFI, SSK
Utbildningsdepartementet/ F
Socialdepartementet/ CSU
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet/ US
Fortifikationsverket
Institutet för språk och folkminnen

Kungl. Biblioteket
Lunds universitet
Länsstyrelsen i Blekinge län
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Gotlands län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Örebro län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Moderna museet
Myndigheten för psykologiskt försvar
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Nationalmuseum
Naturhistoriska riksmuseet
Polisen
Riksarkivet
Statens centrum för arkitektur och design
Statens Fastighetsverk
Statens försvarshistoriska museer
Statens historiska museet
Statens maritima och transporthistoriska museer
Statens museer för världskultur
Statens musikverk
Statskontoret
Umeå universitet
Uppsala universitet
Åjtte, Svenskt fjäll- och samemuseum

Gamla Uppsala museum
Nobelprismuseet
Riksförbundet Sveriges museer
Röhsska museet
Stiftelsen Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek
Stiftelsen Arbetets museum
Stiftelsen Carl och Olga Milles Lidingöhem
Stiftelsen Dansmuseifonden för Dansmuseet
Stiftelsen Judiska museet i Stockholm
Stiftelsen Nordiska museet
Stiftelsen Prins Eugens Waldemarsudde
Stiftelsen Skansen
Stiftelsen Strindbergsmuseet
Stiftelsen Tekniska museet
Stiftelsen Thielska galleriet
Sveriges Fängelsemuseum
Zornsamlingarna

Bilaga 2

Dialog med myndigheter och organisationer.

Vi har genomfört dialogmöten med företrädare för följande myndigheter och organisationer.

Aktörer som omnämns i regeringsuppdraget

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2023-06-26
Myndigheten för psykologiskt försvar, 2023-05-09
Statens fastighetsverk, 2023-06-15
Statskontoret, 2023-05-31
Länsstyrelserna, kulturmiljöforum, 2023-05-31
Länsstyrelserna, försvarsdirektörers nätverk, 2023-05-30
Riksarkivet, 2023-05-30
Kungliga biblioteket, 2023-05-31
Statens försvarshistoriska museer, 2023-06-19
Statens historiska museer, 2023-06-20
Nationalmuseum, 2023-06-20
Moderna museet, 2023-06-09
Statens musikverk, 2023-06-14
Naturhistoriska riksmuseet, 2023-06-12
Statens centrum för arkitektur och design, 2023-06-29
Statens museer för världskultur, 2023-06-13
Statens maritima och transporthistoriska museer, 2023-05-12

Statliga stiftelsemuseer

Stiftelsen Nordiska museet, 2023-06-21
Stiftelsen Tekniska museet, 2023-06-09
Stiftelsen Arbetets museum, 2023-06-20

Centrala aktörer inom kulturmiljöområdet utanför den statliga sektorn

Svenska kyrkan, 2023-06-09
Sveriges hembygdsförbund, 2023-06-07
Länsmuseernas samarbetsråd, 2023-06-13
Sveriges kommuner och regioner, 2023-06-19
Riksförbundet Sveriges museer, 2023-06-19
Arbetslivsmuseernas samarbetsråd, 2023-06-21

Övriga

Kulturrådet, 2023-06-20 (telefonkontakt)
Husgerådskammaren med Bernadottebiblioteket, 2023-05-05
Svenska Filminstitutet, 2023-06-08

Följande har getts möjlighet till dialog

Stiftelsen Skansen

