Region Stockholm

Kulturförvaltningen
Regionarkivet

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-01-26

Diarienummer:
KN 2021/925

Handläggare:
Johanna Lagerström

Remiss av FormatE från Riksarkivet

Ärendebeskrivning

Ärendet är en remiss från Riksarkivet gällande två författningsförslag; *Föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav vid framställning av elektroniska handlingar* (TeK) och *Föreskrifter och allmänna råd om arkivrättsliga krav vid framställning av allmänna handlingar* (ArK). Samlingsnamnet för remissen är FormatE.

Beslutsunderlag

Föreliggande tjänsteutlåtande 2021/925
Förslag till yttrande från Regionarkivet 2022-01-26

Kulturnämnden beslutar följande.

1. Kulturnämnden beslutar att anta förslaget till remissyttrande och uppdrar åt förvaltningen att sända in yttrandet till Riksarkivet.
2. Paragrafen justeras omedelbart

Kulturförvaltningens förslag och motivering

Bakgrund

Författningsförslagen ska ersätta Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:2) om tekniska krav för elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling).

TeK reglerar tekniska krav på materiel och metoder för att framställa elektroniska handlingar för hela den offentliga sektorn. ArK reglerar arkivrättsliga krav vid framställning av allmänna handlingar som ska eller kan komma att bevaras för all framtid och eventuellt överlämnas till Riksarkivet. Fokus för Region Stockholms synpunkter är TeK som kommer att få stor påverkan på val av metoder och format för framställning av digital information i framtiden. Vid ikraftträdande kommer ArK enbart att vara styrande för den statliga sektorn och i yttrandet läggs därför betydligt mindre vikt vid dess innehåll.

Regionarkivet har handlagt remissen men stämt av vissa delar med verksamhetsexperter hos flera myndigheter i Region Stockholm. Förslaget till yttrande har även samordnats med Västra Götalandsregionen och Region Skåne i syfte

Bilagor: Yttrande

att säkerställa att gemensamma behov och synpunkter framgår tydligt i allas yttranden.

Överväganden

Syftet med författningsförslagen, främst TeK, är skapa ett gemensamt regelverk för digitalt bevarande som gäller för hela den offentliga sektorn. Region Stockholm delar Riksarkivets uppfattning att ett sådant gemensamt regelverk är till nytta och tycker att initiativet är bra. Det är dock problematiskt att författningsförslagen försöker innefatta allt vilket inte är möjligt. Trots den uttalade avsikten att vara komplett saknas vissa format, funktioner och metoder. Författningsförslaget tar till exempel inte alls upp arkivering av komplexa filformat. Region Stockholm anser att det är mer effektivt att föreskriva om utifrån vilka principer format för beständighet och arkivbeständighet ska väljas. Sådana principer och kriterier hade varit till stor nytta för offentliga myndigheter i arbetet med att säkerställa det digitala bevarandet och följa kommande föreskrifter.

Region Stockholm ställer sig frågande till i vilken utsträckning Riksarkivet bör styra över regionala och kommunala myndigheters användning av format och metoder utan att ta hänsyn till de ekonomiska konsekvenser som det innebär. Ett införande av TeK kommer att innebära betydande kostnader för de myndigheter som förväntas följa den. Det saknas en ordentlig analys av de ekonomiska konsekvenserna av ett införande. Den analysen krävs för att deras författningsförslag ska vara trovärdigt.

Det remitterade förslaget är mycket omfattande, närmare 2000 sidor, och innehåller mängder med hänvisningar, både inom och mellan de olika dokumenten. Vilken funktion den kompletterande dokumentationen kommer att ha vid ett ikraftträdande framgår inte. Det är därför svårt att värdera dess betydelse för kommande tillämpning av författningarna. Författningsförslagen är svårlästa och remissen som helhet saknar en tydlig disposition och en röd tråd att följa.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet ger inga ekonomiska konsekvenser för nämnden.

Beslutsexpediering

Yttrande skickas till Riksarkivet senast den 18 februari 2022

Eva Bergquist
Förvaltningschef

Kulturförvaltningen
Regionarkivet

REMISSVAR
2022-01-26

Diarienummer
KN 2021/925
ARK 2021–0165

Yttrande gällande Riksarkivets förslag till författningarna TeK och ArK (RA-KS 2021/18)

Inledning

Riksarkivet har skickat förslag till författningar på remiss till Region Stockholm. Kulturnämnden är arkivmyndighet i Region Stockholm och lämnar därför detta yttrande gällande remissen. Ärendet har handlagts av Regionarkivet.

Sammanfattning

Riksarkivets remiss omfattar två författningsförslag; *Föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav vid framställning av elektroniska handlingar* (TeK) och *Föreskrifter och allmänna råd om arkivrättsliga krav vid framställning av allmänna handlingar* (ArK).

Den förra (TeK) reglerar tekniska krav på materiel och metoder för att *framställa* elektroniska handlingar för hela den offentliga sektorn. Den senare (ArK) reglerar arkivrättsliga krav vid framställning av allmänna handlingar som ska eller kan komma att bevaras för all framtid och eventuellt överlämnas till Riksarkivet.

Syftet med författningsförslagen är att skapa ett gemensamt regelverk för digitalt bevarande som gäller för hela den offentliga sektorn. Region Stockholm delar Riksarkivets uppfattning att ett sådant gemensamt regelverk är till nytta och tycker att initiativet är bra. Det är dock problematiskt att författningsförslagen försöker innefatta allt vilket inte är möjligt. Trots den uttalade avsikten att vara komplett saknas vissa format, funktioner och metoder. Författningsförslaget tar till exempel inte alls upp arkivering av komplexa filformat. Region Stockholm anser att det är mer effektivt att föreskriva om utifrån vilka principer format för beständighet och arkivbeständighet ska väljas. Den bruttolista som nu remitteras riskerar att bli inaktuell mycket snabbt.

Remissen är mycket omfattande. Utöver författningsförslagen Tek och Ark, består den av tillhörande författningskommentarer, en konsekvensutredning och en läsinstruktion. Det framgår inte vilken funktion den kompletterande dokumentationen kommer att ha vid ett

ikraftträdande. Det är därför svårt att värdera dess betydelse för kommande tillämpning av författningarna. Författningsförslagen är svårlästa med mängder av hänvisningar inom och mellan olika dokument. Det saknas en tydlig disposition och en röd tråd att följa.

Generella ställningstaganden

Remissen består, utöver författningsförslagen Tek och Ark, av tillhörande författningskommentarer, en konsekvensutredning och en läsinstruktion. Dess omfattning gör den svårtillgänglig. En konsekvens av detta är att läsaren behöver leta i flera olika dokument för att hitta sammanhängande sakinformation och resonemang. I framförallt författningskommentarerna och konsekvensutredningen har rubrikerna dessutom en otydlig namnsättning vilket gör att dess funktion som sökväg försvåras.

Det saknas en redogörelse för vilka värderingsprinciper som gör att vissa format och metoder valts framför andra. Region Stockholm anser att det hade varit mycket intressant att få ta del av de resonemang som legat till grund för urvalet och klassningen av formaten. Sådana principer och kriterier hade varit till stor nytta för offentliga myndigheter i arbetet med att säkerställa det digitala bevarandet och följa kommande föreskrifter.

Region Stockholm ställer sig frågande till i vilken utsträckning Riksarkivet bör styra över regionala och kommunala myndigheters användning av format och metoder utan att ta någon hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna som det medför. Ett införande av TeK kommer att innebära betydande kostnader för de myndigheter som förväntas följa den. Det saknas en ordentlig analys av de ekonomiska konsekvenserna av ett införande. Den analysen krävs för att deras författningsförslag ska vara trovärdigt.

Begreppsapparaten som finns i författningsförslagen är delvis ny och definitionerna är inkonsekventa. Främst behöver definitionerna av, och sambandet mellan, beständighet och arkivbeständighet ingå i författningsförslagen. Detta resonemang återfinns nu endast i författningskommentarerna.

Förslagen är otydliga gällande hur Riksarkivet tänker sig ett införande. Det behövs en mer definierad införandeperiod. Vidare framgår det inte hur de elektroniska handlingar som redan framställts i mindre lämpliga format ska hanteras för att kunna bevaras. Sådana övergångsbestämmelser är avgörande för hur myndigheterna ska planera för att tillämpa författningarna.

Författningsförslaget om tekniska krav (TeK)

Författningsförslaget syftar således till att skapa ett gemensamt regelverk kring digitalt bevarande för hela den offentliga sektorn. Den lyfter fram materiel, format och metoder som bör/bör inte/får/får inte/ska användas för att säkerställa beständighet hos elektroniska handlingar.

Vidare finns i TeK krav på format som ska följas vid *framställning* av elektroniska handlingar och under den tid informationen används och förvaras hos myndigheten. Detta är en stor förändring jämför med nuvarande hantering då formatkrav i realiteten ställts först vid ett överlämnande av arkiv till arkivmyndigheten. Region Stockholm instämmer med Riksarkivet i att denna förändring behövs och att tidig tillämpning av rätt format ofta underlättar bevarandet. Men vid ett ikraftträdande måste ett omfattande arbete genomföras gällande informationshanteringen inom hela den offentliga sektorn. Hur och när ett sådant skifte ska genomföras tas inte upp vilket gör det svårt för myndigheterna att överblicka vilka konsekvenser ett införande i praktiken innebär. Till exempel saknas ett resonemang om hur detta ska finansieras för samtliga myndigheter som omfattas av förändringen.

Begreppsapparaten som finns i TeK är otillräcklig. Det är svårt att få klarhet i vad som egentligen menas med flera av de centrala begreppen eftersom de inte förklaras tydligt. Detta förstärks av att de beskrivningar som faktisk finns ofta förklaras i relation till andra begrepp som i sin tur behöver förklaras. Flera av de centrala begreppen i förslagen går inte heller att hitta bland definitionerna. Exempelvis förklaras vare sig begreppet ”beständighet” eller ”arkivbeständighet” i TeK. Något som är anmärkningsvärt eftersom resonemanget avseende sambandet mellan ”beständighet” respektive ”arkivbeständighet” samt ”ursprungligt skick” och ”funktionellt skick” är avgörande för att ge läsaren en förståelse för författningsförslagens teoretiska grund.

Bilaga 2, Metoder för Teknisk kontroll

Region Stockholm anser att det är för otydligt hur den tekniska kontrollen ska genomföras i praktiken. Det framgår vad som ska kontrolleras, men inte när eller hur ofta. Det behövs gemensamma kriterier för den tekniska kontrollen eller att teknisk kontroll och godkännande utförs av exempelvis RISE. Det är orimligt att kräva att varje enskild myndighet själva ska upprätta rutiner för att kontrollera och godkänna nya format och system

Bilaga 3, Tekniska krav för olika fall

I bilagan är formaten listade efter funktion eller användningsområde, tex; bild, ljud etc. Funktionerna återfinns dock på flera olika ställen i bilagan vilket gör att det är svårt att få en samlad bild av vad som gäller för en typ av funktion/användningsområde. Exempelvis finns beskrivningar för hantering av tekniska ritningar utspridda under hela avsnitt *3.3 Särskilda tekniska krav*, under rubriken *Licenser och patent* samt rubriken *Implementering*. Bilagan hade varit lättare att läsa om allt rörande en funktion/användningsområde samlats under en gemensam rubrik.

Principerna för urvalet av vilka format och metoder som är bra och vilka som är mindre bra har helt utelämnats i författningsförslaget. De är viktiga i arbetet med att säkerställa det digitala bevarandet i framtiden och för att arkivmyndigheterna ska kunna styra arbetet med informationshantering. Bilaga 3 riskerar vidare att bli inaktuell relativt fort med tanke på den snabba tekniska utvecklingen. Region Stockholm vill betona vikten av att arkivmyndigheter kan lita på att bilagan kontinuerligt uppdateras i takt med den tekniska utvecklingen.

Det finns olika typer av tekniska krav som ska användas för ”alla olika fall”, ”vissa typer av fall”, ”generella fall”, ”speciella fall” och ”svåra fall”. Beskrivningen av när de olika fallen gäller är otydlig och behöver förenklas avsevärt. Detta gäller även beskrivningen av de särskilda och allmänna tekniska kraven. Författningsförslaget undviker helt frågan om arkivering av komplexa filformat.

Särskilt om hälso- och sjukvård

Att bedriva hälso- och sjukvård är en av Region Stockholms kärnprocesser. I hälso- och sjukvårdsprocessen används DICOM som tillämpat tekniskt format vid skapande av röntgenbilder. Formatet har utelämnats i TeK.

Särskilt om tekniska ritningar

I formatgenomgången för tekniska ritningar saknas DNG och DWG-filer. DWG är ett av de vanligaste formaten inom branschen och har blivit en de-facto-standard där alla applikationer har förmåga att importera och exportera dessa. I bland annat Australien och Kanada accepterar man dessutom DWG som ett arkivformat. I praktiken är det i princip omöjligt att välja bort de vanligaste formaten och programmen som används i branschen. Det är viktigt att få ta del av hur Riksarkivet resonerat när de valt att inte ens behandla formaten i genomgången.

I den operativa verksamheten finns ett behov av ritningar och modeller som går att jobba i. När filer konverteras blir resultatet informationsförlust eftersom det i enlighet med TeK inte finns något lämpligt beständigt format att konvertera till, som exempelvis i fallet DWG. Vid en konvertering kan inte heller verksamheten återanvända modellerna och ritningarna. För att uppfylla både de krav som ställs i TeK och verksamhetens behov skulle därför en dubbellagring av vissa handlingar krävas.

I bilagan saknas också hantering för andra vanligt förekommande format på området, som Tekla (TEK) och Revit (Format för Revit native formats: RVT, RFA, RTE, RFT). Dessa utgör troligen framtida format för hantering av typhandlingar där det inte är lämpligt att konvertera till annat filformat (exempelvis till IFC), eftersom man då tappar viktig information från grundformatet.

Vad gäller komplexa filformat som upprättas i stora mängder bör Riksarkivet definiera en lägstanivå för bevarande med en tillhörande vägledning för hur detta ska gå till rent praktiskt.

Författningsförslaget om arkivrättsliga krav (ArK)

I bilaga 1 under rubriken ”Allmänna handlingar med webbsidor” anges följande; *För framställning av allmänna handlingar som webbsidor ska följas Vägledningen för webbutveckling (VW)*. Vilken vägledning som avses framgår dock inte. Vägledningar för webbutveckling finns bland annat på webbriktlinjer.se, DIGG, e-delegationen och PTS.

I ArK får inte webbsidor organiseras och sammanställas i WARC. WARC-formatet är ett etablerat format vid webbcrawling och tillämpas inom offentlig sektor vid arkivering av webbplatser. Riksarkivet bör med anledning av detta ta fram tydliga vägledningar och styrdokument för webbarkivering som anger vad som kan ersätta WARC-formatet.

Synpunkter från myndigheter inom Region Stockholm

Gemensamt för de synpunkter som inhämtats är att språk och disposition behöver förenklas för att de kommande författningarna ska kunna tillämpas av myndigheterna. Strukturen behöver förbättras för att det ska bli tydligt och sökbart för tilltänkta användare. Något som skulle underlätta läsningen är om man samlar rubriker om format som hör till samma kategori i en följd.

Myndigheterna i Region Stockholm framför att de saknar motiveringar till varför vissa format ska användas och varför de är att föredra framför andra. Dessutom saknas flera format och funktioner som är centrala i deras verksamhet. Flera myndigheter ifrågasätter kravet på att använda vissa format redan vid framställningen av elektroniska handlingar i den operativa verksamheten. Detta dels på grund av att de format som finns i TeK inte uppfyller verksamhetens behov, dels med anledning av den stora lagringskapacitet som vissa format kräver.