

2021-12-13

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS 2021/1000

Remiss – Riksarkivets förslag på författningar Yttrande över remiss FormatE från Riksarkivet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Kommunstyrelsen antar förslag på yttrande enligt bilaga 2 till tjänsteskrivelsen daterad den 13 december 2021.

Sammanfattning

Riksarkivet har skickat ut en remiss som utreder e-format och arkivrättsliga krav. Riksarkivet arbetar med att ta fram föreskrifter som ska ersätta Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:2) om tekniska krav för elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling). Remissen omfattar två författningsförslag varav ett av föreslagen har påverkan för kommunens verksamhet.

Ärendet

Ärendets beredning

Remissen har beretts av kommunarkivet, nämndadministrativa enheten, tillsammans med juridik- och kanslistaben.

Innehållet i remissen

Riksarkivet har skickat ut en remiss som utreder e-format och arkivrättsliga krav. Riksarkivet arbetar med att ta fram föreskrifter som ska ersätta Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:2) om tekniska krav för elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling). Remissen omfattar två författningsförslag:

- *Föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav vid framställning av elektroniska handlingar (TeK)* reglerar tekniska krav på materiel och metoder för att framställa elektroniska handlingar med hänsyn till behovet av *beständighet* och gäller för hela den offentliga sektorn. Det vill säga, att handlingar är eller har förutsättningar för att bli arkivbeständiga. Författningen TeK avser att reglera vad som är lämpligt för beständighet i allmänhet. Detta bedöms utifrån kriterier för vad som krävs för att med tiden koda och avkoda ett format.

- *Föreskrifter och allmänna råd om arkivrättsliga krav vid framställning av allmänna handlingar (ArK)* reglerar arkivrättsliga krav vid framställning av allmänna handlingar där det finns behov av *arkivbeständighet*. Föreskrifter (ArK) reglerar arkivrättsliga krav vid framställning av allmänna handlingar där det finns behov av arkivbeständighet.

Båda författningsförslagen är resultatet av ett arbete som bedrivits under benämningen Format E, ursprungligen ett forsknings- och utvecklingsprojekt.

Av Riksarkivets remiss anges att underlaget är omfattande eftersom *författningskommentarerna* är avsedda att redogöra för både bakomliggande resonemang till författningsförslaget TeK och utgöra ett referensverk för specifikationer. *Konsekvensutredningen* omfattar utredningsunderlaget för hela arbetet. *Vägledningar* kommer att tas fram i ett senare skede.

Förslagen i remissen i korthet

Utifrån att det enbart är ett av författningsförslagen som berör offentliga sektorn i sin helhet innehåller nedan redogörelse enbart en beskrivning av det författningsförslaget som har beröring på kommunen ("Föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav vid framställning av elektroniska handlingar (TeK)").

Delen TeK i remissen avser att föreskriva vilka val av format och metoder som får användas för att framställa olika typer av digital information såsom dokument, databaser, bilder, ritningar, video, ljud, geodata etcetera med hänsyn till att dessa ska vara beständiga och möjliga att öppna och återanvända över tid. Tanken är att en verksamhet redan från början, till exempel vid inköp av nya IT-system, vid kravställning gentemot entreprenörer etcetera ska ta höjd för att information ska kunna användas under lång tid och i många fall ska arkiveras för framtida behov. Genom att utgå och använda gemensamma material och metoder gynnar det också möjligheten att återanvända utvecklingsinsatser och kompetens inom området. Författningen reglerar inte innehållet eller användningen av digital information.

Utöver vad som föreskrivs i TeK så behöver den egna arkivmyndigheten ta fram beslut, riktlinjer med mera för vad som ska gälla inom den egna verksamheten - en egen version av Riksarkivets föreskrift ArK.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag på yttrande i korthet

Riksarkivets föreskriftsrätt inom området

Det är positivt att Riksarkivet prioriterar frågan om arkivering av elektroniska handlingar då huvuddelen av myndigheters handlingar sker i digitalt format. Riksarkivet författningar och allmänna råd utgör en värdefull vägledning för bland annat kommuner i fråga om arkivvård. I sammanhanget är det dock av vikt att uppmärksamma att det i varje kommun ska finnas en särskild arkivmyndighet och att kommunstyrelsen utgör sådan arkivmyndighet om inte kommunfullmäktige beslutat annat (7-8 §§ arkivlagen).

Arkivmyndigheten utövar tillsyn över att myndigheterna (nämnderna) fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen vilket bland annat inbegriper dokumenthantering och arkivbildning. I Nacka kommun är kommunstyrelsen arkivmyndighet och av kommunens arkivreglemente anger kommunfullmäktige ansvarsfördelningen internt vad gäller arkivhanteringen i kommunen. Av 16 § arkivlagen framgår att fullmäktige får besluta om föreskrifter om arkivvården¹. Bestämmelsen innebär därmed att det endast är fullmäktige som får meddela föreskrifter eftersom detta särskilt uttrycks i lag. Sammanfattningsvis omfattar bestämmelsen att fullmäktige fastställer vad som gäller för en ändamålsenlig arkivvård för de nämnder och styrelser över vilka de har föreskriftsrätt.

Av Riksarkivets remiss framgår att författningsförslaget om FormatE ska bli tvingande även för kommuner. Riksarkivets bygger sitt ställningstagande på en tolkning av 2 § 2 punkten arkivförordningen av vilket framgår att Riksarkivet får, om regeringen inte föreskriver annat, meddela föreskrifter om vad som för olika fall krävs av materiel och metoder med hänsyn till behovet av beständighet. Då arkivlagen inte ger Riksarkivet något bemyndigande att lämna föreskrifter för andra än statliga myndigheter inom området kan Riksarkivet inte anta bindande författningar för kommunala myndigheter. I arkivlagen ges inte Riksarkivet något bemyndigande alls för kommuner och regioner. Inte heller står det något om arkivbeständighet i arkivförordningen, utan även det tas först upp i arkivlagen. Utifrån denna aspekt kan inte det författningsförslag vara bindande för kommunen. Riksarkivets tolkning om att dessa har föreskriftsrätt inom området ligger inte heller i linje med bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen i 14 kapitlet regeringsformen. Föreskrifter om vilka material och metoder som i olika fall uppfyller tekniska krav *för att framställa* beständiga elektroniska handlingar inom kommunen anses vara ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen och något som är förbehållet kommunfullmäktige i varje kommun.

¹ Åtgärder som innebär att kunna återfinna informationen såväl idag som i framtiden samt krav på förteckningar, val av beständiga metoder samt ändamålsenligt skydd. Av arkivlagen framgår vad som avses med arkivvård (4-6 §§ AL).

Struktur och klarspråk i remissunderlaget

Stadsledningskontoret bedömer att det är av stor vikt att påtala behovet av att Riksarkivets remiss och underlag förenklas och skrivs enkelt och begripligt utifrån bland annat vad som anges i 11 § språklagen. Det är beklagligt att stora delar av Riksarkivets remissunderlag är så pass komplext, omfattande och ställer höga krav på förkunskaper inom området. Det medför att remissinstanser måste lägga oproportionerligt mycket resurser på att läsa in sig på underlaget särskilt då remissen har påverkan på många kommuner och regioner. Liknande resonemang har Nacka kommun även lyft i yttrandet över Riksarkivets remiss "Förstudie om användning och hantering av underskrifter med elektroniska materiel och metoder". Riksarkivet har däremot inte hörsammat detta. Tyvärr medför Riksarkivets bristande struktur och upplägg av remissunderlaget att det väsentliga innehållet inte kan behandlas och analyseras på så sätt som önskas av Riksarkivet. Riksarkivets gedigna remissrunda till 800 offentliga verksamheter vittnar om att det finns en stor efterfrågan på återkoppling och synpunkter från offentliga myndigheter inte minst då Riksarkivet anser sig ha föreskriftsrätt inom ett nytt område. Denna hantering är beklaglig både utifrån Riksarkivets perspektiv och för de enskilda offentliga verksamheter som berörs av Riksarkivets förslag.

Ekonomiska konsekvenser

Om Riksarkivet ska anses ha föreskriftsrätt innebär det att kommunen behöver ställa nya krav i samband med upphandlingar inom området vilket innebär högre kostnader för olika verksamheter.

Konsekvenser för barn

Förslagen i remissen har inga direkta konsekvenser för barn. Det ska däremot noteras att en ändamålsenlig arkivvård är av stor vikt för alla åldersgrupper utifrån såväl rättssäkerhetsaspekt, historiska eftersökningar och statistik.

Bilagor

1. Utdrag från Riksarkivets förslag på författningar – Sammanfattning
2. Förslag på yttrande

Hans-Otto Halvorsen
Direktör stöd och Service
Stadsledningskontoret

Helena Lindahl
E-arkivarie
Nämndadministrativa
enheten

Anneli Sagnérius
Kommunjurist
Juridik- och kanslistaben