

Riksarkivet
DNR: RA-KS 2021-00018
riksarkivet@riksarkivet.se

Yttrande gällande Riksarkivets remiss av FormatE, förslag till nya författningar om tekniska krav för elektroniska allmänna handlingar

Detta är ett yttrande från Sveriges universitets och högskoleförbund (SUHF) på Riksarkivets förslag till föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav vid framställning av elektroniska handlingar (TeK) samt föreskrifter och allmänna råd om arkivrättsliga krav vid framställning av allmänna handlingar (ArK).

Eftersom författningsförslagen är mycket omfattande och kan få långtgående konsekvenser för universitet och högskolor, har Sveriges universitets och högskoleförbund (SUHF) valt att lämna ett yttrande, trots att förbundet inte är remissinstans. Yttrandet har tagits fram av en arbetsgrupp inom Expertgruppen för arkiv- och informationshantering. Arbetsgruppen har bestått av Anna Danielsson (Göteborgs universitet), Daniel Reese (Sveriges lantbruksuniversitet), Gabriel Larsson (Karolinska Institutet), Johan Norming (Malmö universitet), Margareta Ödmark (Stockholms universitet) och Mattias Dorrian (Södertörns högskola).

I sammanställandet av remissvaret har synpunkter inhämtats från ATI-nätverket (ett nätverk för IT-arkitekter på Sveriges lärosäten) samt filformatsgruppen på Svensk Nationell Datatjänst. Även Högskolenätverket för arkivarier har inbjudits att lämna synpunkter. Den slutliga utformningen av svaret har arbetsgruppen stått för.

SUHF har i remissvaret valt att fokusera på övergripande synpunkter på form och innehåll. För mer detaljerade frågor hänvisas till enskilda lärosätens eventuella svar. SUHF:s yttrande ersätter inte de svar som kan ha lämnats in av enskilda lärosäten.

Synpunkter på underlagets omfattning och komplexitet

Författningsförslagen är efterlängtade och rör ett viktigt område. Utgångspunkten att lyfta fram bevarandefrågan i ett tidigt skede av handlingars livscykel är bra, liksom ansatsen att nyansera kraven för olika behov och omständigheter. Det är ett gediget arbete som SUHF gärna skulle vilja bemöta på ett motsvarande sätt.

Ett problem med remissen som helhet är dock att underlaget är så pass omfattande och innehållet så komplext, att SUHF upplever det som svårt att på ett rättvisande sätt ta ställning till författningsförslagen. Underlaget hade kunnat vara betydligt mer komprimerat, fokuserat på huvudpunkterna och varit utan stora delar av den analys och bakgrund som finns i dess nuvarande utformning.

SUHF anser också att författningsförslagen är onödigt svårlästa. En föreskrift bör vara enkel, klar och lätt att överblicka. SUHF upplever inte att så är fallet med dessa författningsförslag. Läsaren måste ofta "pussla ihop" grundläggande information genom att följa hänvisningar mellan olika paragrafer och begreppsdefinitioner. Detta innebär att innebörden ofta går förlorad i detaljerna. Själva remissens form som pdf-filer med bilagor gör den också svår att läsa och svår att söka i. De två nivåerna – Tek och Ark – bidrar ytterligare till komplexiteten.

Att implementera författningsförslagen ställer potentiellt stora krav inte bara på en myndighets arkivfunktion, utan också på andra funktioner vid myndigheten (exempelvis upphandling och IT). Underlagets omfattning och komplexitet gör det dock svårt för myndigheternas arkivfunktioner att förmedla dess innehåll vidare till resten av myndigheten, vilket är problematiskt med tanke på att de organisatoriska konsekvenserna av att implementera författningsförslagen kan bli stora.

SUHF ställer sig vidare frågande till om kompetensen och resurserna finns på Riksarkivet för att förvalta och uppdatera dessa författningsförslag över tid, samt ge stöd och vägledning till myndigheterna i de fall då riktlinjer för format saknas.

Synpunkter på remissförfarandet

Kostnaden för en remiss av denna omfattning är hög sett till de resurser som krävs för att analysera remissen. En mindre remissrunda i ett tidigt skede hade varit ett bättre tillvägagångssätt för att få åsikter om språk, disposition, innehåll och omfattning och bidragit till att den remiss som gick ut till alla myndigheter hade kunnat bli mer tydlig – och därmed resulterat i mer konkreta synpunkter och kunnat bemötas på ett mer givande sätt.

SUHF tycker också att avsändaren för remissen är otydlig. I läsinstruktionerna (s.4) står att resonemang, slutsatser och förslag är utredarens egna om inget annat anges, och att Riksarkivet kan ta ställning till underlaget först efter en genomgång av yttranden från remissen. Riksarkivet anges också som en av remissinstanserna. Med anledning av detta upplever SUHF att det ofta blir oklart vad som är utredarens åsikt respektive Riksarkivets ståndpunkt som myndighet.

Synpunkter på författningsförslagets fokus och upplägg

SUHF anser att en föreskrift i form av en lista med godkända respektive icke godkända format kan vara en svår väg att gå. SUHF har svårt att se att TeK-föreskriften i sin nuvarande form någonsin kommer bli fullständig. Den tekniska utvecklingen går snabbt och kommer att kräva ständiga ändringar och omarbetningar av föreskriften för att upprätthålla en korrekt bild av de tekniska formaten. Utredaren skriver i läsanvisningarna (s.7) att han inte ansluter sig till påståendet att den "tekniska utvecklingen går för fort" som en tillräcklig godtagbar förklaring till de problem som finns inom området. Detta är säkert riktigt, men den tekniska utvecklingen gör likafullt att det framstår som mycket svårt att förvalta en föreskrift med denna utformning, inte minst med tanke på författningsförslagets längd och komplexitet.

Riksarkivet har rätt att föreskriva i vilka format handlingar ska levereras till Riksarkivet. Samtidigt borde det stå myndigheter fritt att fram till dess säkerställa att allmänna handlingar är läsbara över tid på det sätt som Riksarkivet redan i dag föreslår på sin webbplats.¹

¹ <https://riksarkivet.se/medium-och-formatval> (hämtad 2022-02-21).

Förslagsvis hade det därför varit lämpligare att inte detaljstyra på den nivå som sker i författningsförslagen, utan istället endast ställa upp mer generella kriterier på format. Listor över lämpliga format skulle då istället ha kunnat finnas i vägledningar eller rekommendationer som kopplar till föreskriftens krav, men som går snabbare och enklare att ändra i takt med den tekniska utvecklingen. Att i författningsförslagen fokusera på generella kriterier och principer hade också gjort det tydligare hur Riksarkivets inställning till olika format motiveras. Detta hade i sin tur ökat myndigheternas möjligheter att arbeta mer självständigt i de fall där specifika riktlinjer saknas.

SUHF vill också understryka att det viktiga bör vara att bevara information över tid, inte format. Informationen är det som ska kunna tolkas och vara läsbar över tid. För att kunna göra detta tror SUHF att det snarare är dokumentation om format och plan för bevarande som är av vikt. På detta område ser SUHF ett större behov av stöd och vägledning från Riksarkivets sida: Hur kan myndigheterna arbeta strategiskt med proaktivt elektroniskt bevarande och rent praktiskt vid arkivering av information?

Forskningsdataperspektivet

Som representanter för högskolesektorn vill SUHF ta tillfället i akt att lyfta fram forskningsdataperspektivet.

Generellt anser SUHF att det är bra även ur ett forskningsperspektiv att författningsförslaget lyfter fram att material som kan bli allmänna handlingar redan på ett tidigt stadium bör göras arkivbeständigt och att det ska planeras för arkivering redan från början.

Forskningsdata har dock en stor bredd av format som inte täcks av listan i TeK.² Forskningsdataformaten som saknas är ett exempel på hur svårt det kan bli att upprätthålla en formatlista av den här typen i längden. I vissa typer av forskningsverksamhet finns kanske heller inte format lämpliga ur ett arkivperspektiv att tillgå. Då är det viktigare att bevara det som finns med befintliga format än att inte bevara alls.

SUHF anser vidare att forskningsverksamhetens drivkrafter och resultat, samt omvärldens krav på öppna data, på ett lärosäte inte kan låta sig marginaliseras av vilka format som får användas i forskningsverksamheten. Att implementera TeK på ett lärosäte skulle med tanke på detta kunna innebära en negativ påverkan på forskningsverksamhetens utveckling och försvåra för internationella samarbeten.

Övriga synpunkter på och frågor kring författningsförslaget

Andra lag- och författningskrav

Utredaren har i remissen berört hur förslagen korrelerar till andra författnings- och lagkrav. SUHF ställer sig ändå undrande till hur författningsförslagen kommer att påverka myndigheternas möjlighet att uppfylla kraven i till exempel Lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service och RA-FS 2009:1.

Definitioner

Det skapas många nya begreppsdefinitioner i författningsförslaget. Med tanke på mängden nya definitioner, och de potentiellt stora följderna dessa skulle kunna få även för framtida

² Se SND:s filformatsguide <https://snd.gu.se/sv/hantera-data/guider/att-valja-filformat> (hämtad 2022-02-21).

föreskrifter, anser SUHF att dessa med fördel hade kunnat skickas ut tidigare i en separat remiss.

Avslutning

SUHF:s expertgrupp för arkiv och informationshantering har ett intresse av att delta i det fortsatta arbetet med författningsförslagen och är intresserad av en fortsatt dialog i frågan, innan beslut fattas eller inför revidering av beslut.

Enligt uppdrag

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Marita Hilliges', with a period at the end.

Marita Hilliges
generalsekreterare