

YTTRANDE

Datum
2022-01-31
Ert datum
2021-10-01

Dnr
STY 2021-664
Er referens
RA-KS 2021/18

Riksarkivet
riksarkivet@riksarkivet.se

Riksarkivets föreskrifter om tekniska krav (TeK) och arkivrättsliga krav (ArK) vid framställning av elektroniska allmänna handlingar

Tullverket har granskat remitterade förslag till föreskrifter mot bakgrund av myndighetens uppdrag och hur föreskrifterna påverkar Tullverkets verksamhet.

Tullverkets ställningstagande

Tullverket bedömer att föreslagna föreskrifter kommer att försvåra myndighetens hantering av allmänna handlingar betydligt och leda till omfattande merkostnader för Tullverket. Konsekvensutredningen hanterar inte de omfattande följder som föreskrifterna skulle få för myndigheternas verksamhet eller hantering av IT-området.

Förslaget till föreskrifter är i nuvarande form svårtolkade och kan i stort inte tillämpas i praktiken. Ett urval av synpunkter i övrigt lämnas under respektive föreskriftsrubrik nedan.

Enligt Tullverkets uppfattning är Riksarkivets föreskriftsrätt enligt arkivlag och arkivförordning begränsad till att omfatta allmänna handlingar och handlingar som blir allmän handling när de har arkiverats. I nuvarande skrivning framstår det som att föreskrifterna även omfattar handlingar som enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen inte är allmän handling.

Tullverket avstyrker Riksarkivets förslag till föreskrifter.

Tullverket förespråkar istället en föreskrift inom området på en mer generell nivå, innehållande till exempel beskrivna allmänna egenskaper för lämpliga format för bevarande av allmän handling. Det skulle kunna hanteras genom en omarbetning av RA-FS 2009:1. Alla skrivningar rörande detaljerad teknik bör istället hanteras som vägledning eller motsvarande rekommendationer, vilket är en förutsättning för att få en väl fungerande förvaltning och relevanta föreskrifter för området.

Föreskrifter och allmänna råd om arkivrättsliga krav vid framställning av allmänna handlingar (ArK)

- Riksarkivet föreskriver, med stöd 11 § 1 p. arkivförordningen (1991:446), om arkivrättsliga krav på materiel och metoder vid framställning av elektroniska handlingar. Av inledningen framgår vidare att föreskriften omfattar elektroniska handlingar "som är

eller kan bli allmänna och ska eller kan komma att bevaras för all framtid, och eventuellt överlämnas till arkivmyndigheten”.

Formuleringen är otydlig och kan tolkas som att föreskriften även omfattar sådana elektroniska handlingar som inte är allmän handling enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen.

Enligt Tullverkets uppfattning omfattar Riksarkivets föreskriftsrätt enligt arkivlag och arkivförordning enbart handlingar som är allmänna, eller som blir allmän handling i och med att de arkiveras.

- Det är svårt att förstå vad föreskriften egentligen syftar till att reglera. Det särskilt mot bakgrund av bestämmelserna om avgränsningar i 1 kap. 3 §, med tillhörande allmänna råd. Här avgränsas föreskriften från att gälla bland annat arkivvården av allmänna handlingar. Tullverket ställer sig frågande till avgränsningarna och ser att dessa i princip strider mot vad föreskriften i stort syftar till att reglera.

Arkivvård av elektroniska handlingar, t.ex. konvertering till nya filformat och strukturer varefter utvecklingen fortskrider, är grundläggande för att elektroniska handlingar ska kunna bevaras med bibehållen läsbarhet, sökbarhet och autenticitet över tid.

- Kap. 3 i föreskriften utgår inte från myndigheternas behov av reglering inom området. I nuvarande skrivning är såväl struktur som formuleringar otydliga. Tullverket ser inte hur bestämmelserna ska kunna tillämpas i praktiken.
- Bilaga 1 till föreskriften är enligt Tullverkets uppfattning mer teoretisk än praktiskt tillämplig och bör därför omarbetas och anpassas till myndigheternas behov av vägledning. Tullverket ser inte hur bilaga 1 i dess nuvarande form ska kunna förvaltas och hållas uppdaterad i föreskriftsform, utan den bör formuleras om som en vägledning. En del av kraven i bilaga 1 avviker från Tullverkets bedömning av vilka filformat som ska användas för digital arkivering, t.ex. för video, ljud, e-underskrift och web.

Konsekvenserna för Tullverket av att följa förslaget innebär omfattande merkostnader för IT-verksamheten och Tullverkets verksamhet i stort. Det skulle även leda till stora komplikationer för Tullverkets interna IT-arkitektur, som med stor sannolikhet förhindrar Tullverket från att följa de krav som ställs i bilagan.

Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav vid framställning av elektroniska handlingar (TeK)

- Ett återkommande problem med föreskriften är att vedertagna nationella och internationella termer och begrepp inom IT, informations- och arkivförvaltning inte används i föreskriften. Förslaget innehåller nya termer och begrepp som enligt Tullverkets uppfattning inte är vedertagna inom det område föreskriften är avsedd att reglera. Det leder till kommunikationssvårigheter och tolkningsproblem.

Tullverket ser därutöver inte hur föreskriften ska kunna tillämpas praktiskt i Tullverkets verksamhet. Tullverket ställer sig också frågande till hur Riksarkivet ska kunna kontrollera att föreskriften efterlevs vid inspektioner av arkiv hos statliga myndigheter.

- Det är svårt att få en överblick över strukturen i stort och särskilt att förstå villkorsformuleringarna i bilaga 3 om allmänna tekniska krav. Krav på filformat m.m. som "ska" användas och vilka filformat m.m. som "får", "får villkorat", "får inte", "bör", "bör villkorat" och "bör inte" användas, står i vissa fall i konflikt med hur skälen till Riksarkivets bedömningar är formulerade. En entydig uttolkning är därmed svår att göra och i vissa fall är det inte möjligt.

Tullverket har även noterat vissa udda uttolkningar och tekniska sakfel i föreskriften, t.ex. tolkningar av tekniska specifikationer. En del av specifikationerna har därutöver ingen praktisk bäring på långtidslagring.

- Tullverket förvaltar ca 200 systemstöd som innehåller uppgifter och handlingar som ska bevaras för framtiden. Ett omfattande utvecklingsarbete pågår för närvarande med att ersätta föråldrade systemstöd och införa EU-kommissionens it-system inom Tullverkets fiskala område. Systemen ska användas av myndigheter i alla medlemsstater. Sverige har liten möjlighet att påverka EU-kommissionens val av it-plattformar, strukturer och filformat.

Om förslaget formuleras som en föreskrift kommer det att leda till mycket stora merkostnader för Tullverket.

- Det skulle enligt Tullverkets bedömning bli mycket svårt för Riksarkivet att förvalta och hålla en föreskrift uppdaterad på den detaljnivå som nu föreslås. Föreskriften bör därför formuleras på ett mer övergripande sätt och i stället framställas som en vägledning till myndigheterna.

Det väsentliga är ytterst att elektroniska uppgifter och handlingar som ska bevaras för framtiden, konverteras till ISO-standarder och väldokumenterade "de facto-standarder" senast i och med att de ska tas om hand för arkivering, t.ex. i ett e-arkiv.

Ärendets handläggning

I detta ärende har generaltulldirektören Charlotte Svensson beslutat. Föredragande har varit It-arkivarie Sven Jonsson. I den slutliga handläggningen har It-arkivarie Magnus Wåhlberg, enhetschefen Carina Blomqvist och rättschefen Karin Erlingsson deltagit.

TULLVERKET

Charlotte Svensson

Kopia till:

Finansdepartementet, S3

Tullverket

Verksledningsstaben

Kommunikationsavdelningen

Rättsavdelningen