

Yttrande från Täby kommun om Riksarkivets remiss av nya föreskrifter om tekniska krav vid framställning av allmänna handlingar

Sammanfattning

Riksarkivet har skickat ut förslag på två nya föreskrifter om tekniska krav vid framställning av elektroniska handlingar, som ska ersätta föreskriften RA-FS 2009:2 om tekniska krav för elektroniska handlingar. Ett av de två författningsförslagen, tekniska krav vid framställning av elektroniska handlingar (TeK), föreslås gälla för den kommunala sektorn och är därför aktuell för Täby kommun att granska. Riksarkivet har tidigare endast utfärdat föreskrifter som gäller för statliga myndigheter. Nu utfärdar Riksarkivet, med stöd av Arkivförordningen, föreskrifter som ska gälla för alla verksamheter som omfattas av arkivlagen därigenom även kommunala myndigheter.

Täby kommun anser att författningsförslaget TeK strider mot det kommunala självstyret – restriktivitet bör tillämpas när föreskrifter vänder sig gentemot kommunal sektor. Täby kommun anser också att de ekonomiska konsekvenserna för kommunal sektor inte är tillräckligt utredda i remissens konsekvensutredning. I sin helhet är det därför svårt för Täby kommun att ta ställning till konsekvenserna av författningsförslaget TeK.

Täby kommun ställer sig positiv till den breda och gedigna genomgången av format för elektroniska handlingar som presenteras i remissen. Det är ett nödvändigt arbete som stödjer arkivverksamheter runt om i landet i arbetet med att tillgängliggöra och arkivera samhällsviktig information i elektronisk form.

På grund av remissens stora omfattning och för att kommuner behöver behandla remissvar i nämnder, och därför har längre handläggningstider för remisser, anser Täby kommun att remissinstanser i kommunal sektor givits för kort svarstid. Dessutom ställer sig Täby kommun kritisk till remissens röriga utformning och språkliga svårtillgänglighet.

Synpunkter

Riksarkivet har remitterat två förslag på nya föreskrifter om tekniska krav vid framställning av elektroniska handlingar. Dessa ska ersätta föreskriften RA-FS 2009:2 Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav för elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling). En av författningarna föreslås gälla för kommunal verksamhet: Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav vid framställning av elektroniska handlingar, TeK. Riksarkivet stödjer sig i ett bemyndigande i Arkivförordningen 2 § för att utfärda föreskrifter som gäller alla verksamheter som omfattas av 1-2 a §§ arkivlagen, vilket innefattar hela den offentliga sektorn och därigenom kommunala myndigheter.

Det andra författningsförslaget, om arkivrättsliga krav vid framställningen av allmänna handlingar (ArK) kommer att gälla specifikt för statliga myndigheter och Täby kommun kommer därför inte granska förslaget.

Riksarkivet uppger vidare att kommuner och regioner, som står utanför Riksarkivet tillsyn och är sina egna arkivmyndigheter, ska ta fram egna arkivrättsliga föreskrifter för sin verksamhets hantering av elektronisk information utifrån TeK-föreskriften, jämförbara med ArK.

Täby kommun anser dock att det är ineffektivt och orealistiskt för varje kommun i Sverige att ta fram egna arkivrättsliga föreskrifter. Det hade varit önskvärt att Riksarkivet tidigare och mer genomgripande samarbetat med kommunal sektor i framtagandet av dessa författningsförslag, kanske genom forum tillsammans med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Remissens konsekvensutredning är omfattande och detaljerad och svår att följa och förstå. Utredningen ger snarare motiv till författningsförslaget än att redovisa konsekvenser av förslaget. Mot bakgrund av detta, är det angeläget att konsekvensutredningen innehåller tydliga och välmotiverade konsekvenser och slutsatser. Annars blir det svårt att ta ställning till författningsförslaget och vad detta innebär för olika intressenter.

Täby kommun anser att konsekvensutredningen är bristfällig rörande dels att motiveringar saknas kring verkställighetsföreskrifter och det kommunala självstyret och dels att författningsförslagen är kostnadsdrivande.

Motiveringar saknas kring verkställighetsföreskrifter och det kommunala självstyret

Principen om den kommunala självstyrelsen anses utgöra en av grunderna för den svenska demokratin. Principen innebär att kommuner har en fri sektor inom sådana områden som inte är obligatoriska enligt lag inom vilken de kan ombesörja sina egna angelägenheter. Mot bakgrund av detta menar Täby kommun att det i konsekvensutredningen är särskilt viktigt att en redovisning av författningsförslagets påverkan på den kommunala självstyrelsen framgår. Detta kan även utläsas av Myndigheternas föreskrifter Handbok i författningsskrivning (Ds 1998:43) s. 36:

”När det gäller föreskrifter som riktar sig till kommuner är det viktigt att beakta de villkor under vilka den kommunala självstyrelsen utövas. Föreskrifter som försvårar en nödvändig anpassning av den kommunala verksamheten till lokala förhållanden bör undvikas.”

Enligt Täby kommun innehåller konsekvensutredningen inga uttryckliga konsekvenser och slutsatser av författningsförslaget. Det gäller även i förhållande till frågan om den kommunala självstyrelsen. Det framgår exempelvis av stycke 4.6.2.1. att författningsförslaget *”varken direkt eller indirekt kommer att medföra förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer”*. Som anförts ovan menar Täby kommun att detta är ett påstående och inte en redovisad konsekvens av förslaget. Det finns visserligen resonemang om det kommunala självstyret bland annat i avsnitt 1.2.3.1. i konsekvensutredningen, där hänvisning görs till externa källor, exempelvis till Statskontorets rapport (2011:17). Täby kommun menar att en sådan hänvisning inte innebär att utredaren tydligt har redovisat sin egen ståndpunkt i förhållande till författningsförslaget och de överväganden som gjorts i samband med detta.

Att myndigheterna endast ska utfärda verkställighetsföreskrifter för kommunerna när det är absolut nödvändigt framgår bland annat av förarbetena till arkivlagen (prop. 1989/90:72 Bilaga 1 sid 36):

”Vissa verkställighetsföreskrifter kan också visa sig vara behövliga för den kommunala sidan. Jag vill dock påpeka att det av principen om kommunal självstyrelserätt följer att regeringen och statliga myndigheter skall vara restriktiva med att meddela föreskrifter för kommunerna. Verkställighetsföreskrifter till lagen bör alltså begränsas till vad som är absolut nödvändigt när det gäller det kommunala arkivväsendet.”

Riksarkivet *kan* därmed föreskriva mot kommunal sektor, vilket inte nödvändigtvis innebär att de *ska* föreskriva mot dem. Det går inte utifrån remissen ta ställning till om Riksarkivet ska föreskriva som förslaget och därför ställer sig Täby kommun osäker på denna punkt.

Sammanfattningsvis redogör inte konsekvensutredningen med all tydlighet varför författningsförslaget anses innehålla verkställighetsföreskrifter och att förslaget är absolut nödvändigt när det gäller det kommunala arkivväsendet.

Kostnadsdrivande författningsförslag

Ett annat problem med konsekvensutredningen är att det anförs att kostnaderna av förslaget redan följer av arkivlagen. För att kunna ta ställning till författningsförslaget hade det krävts att konsekvensutredningen beskrev vilka kostnader som kommunen och de kommunala bolagen kommer att drabbas av mot bakgrund av författningsförslaget. Utredaren verkar utgå ifrån att det går att hoppa över redovisning av eventuella kostnader. Av avsnitt 1.1.1.1 i konsekvensutredningen framgår följande:

”Författningen utgår från tidpunkten elektroniska handlingar framställs, vilken är en, om inte den kritiska, tidpunkten för att möjliggöra bevarandet av elektroniska handlingar. Författningen kan emellertid inte ålägga några skyldigheter för offentliga verksamheter. Till exempel, att införskaffa och använda lämplig materiel och metoder. Sådana skyldigheter följer av den redan gällande överordnande lagstiftningen 5 § 2 arkivlagen. Med andra ord, författningsförslaget förtydligar endast vad som avses med lämplig materiel och metoder för olika fall. Det följer att författningen inte har några direkta kostnadsmissiga konsekvenser (a. 6) för de verksamheter som omfattas av föreskrifterna /.../.”

I Myndigheternas föreskrifter, Handbok i författningsskrivning (Ds 1998:43) sid. 21, står att läsa:

”Att kostnaderna kan vara svåra att beräkna är inte något godtagbart skäl för att inte uppskatta kostnaderna alls. Det är inte heller godtagbart att enbart hänvisa till att bakomliggande lagar eller förordningar förutsätter att myndigheten skall meddela föreskrifter i ämnet. /:::/ Myndigheterna måste ta ställning till både om de kostnader som föreskrifterna ger upphov till kan godtas och, om det finns alternativa lösningar, vad dessa kostar.”

Utredaren kan alltså inte underlåta att uppskatta kostnader för författningsförslaget och alternativa förslag genom att hänvisa till bakomliggande lagstiftning.

TeK-föreskriften ska reglera vilka format som bäst lämpar sig för elektroniska handlingars beständighet, vilka materiel och metoder som ska användas. Det kan i realiteten bli mycket kostnadsdrivande för kommunala verksamheter, att anpassa sig till beständiga/arkiveringsbara format än dem de använder i sina verksamhetssystem idag. Täby kommun anser att det generellt finns dåliga förutsättningarna att skapa handlingar i beständiga arkiveringsbara format från början, eftersom att många av de kommunala verksamhetssystemen ofta varken producerar filer som är beständiga eller lämpliga för arkivering. I Täby kommun läggs idag till exempel stora resurser på filkonvertering vid arkivering i e-arkiv. Det bör vara rätt antaget att kostnader för att anpassa format kommer att hamna på de kommunala nämnderna i deras arbete, för att de sedan ska kunna leverera handlingar till arkivmyndigheten vilket också är ett krav för att uppfylla arkivlagen.

Utredaren menar att eftersom det är fråga om verkställighetsföreskrifter ger de inte upphov till några kostnader. Man har dock varken utvecklat tillräckligt varför författningsförslaget är absolut nödvändigt för det kommunala arkivväsendet eller redovisat några alternativa lösningar i förhållande till detta. Täby kommun anser alltså att de kostnadsmissiga konsekvenserna av författningsförslaget inte är tillräckligt utredda från utredningens sida i konsekvensutredningen. Att utredaren uppger att kostnaderna redan existerar i arkivlagen och då kommunerna måste följa lagen innebär inte en utredd kostnadskonsekvens för kommunerna. Därför kan Täby kommun inte ta ställning till förslaget.

Tekniska överväganden

Den största förtjänsten med förslaget till författning TeK, är en gedigen lista över format med genomgång av vilka format som ska användas, vilka standarder som gäller för formaten, hur det blir beständigt samt hur det ska valideras. Formaten värderas utifrån om de bör/bör inte, får/får inte eller ska/ska inte användas. Dock uppfattar Täby kommun den använda skalan som otydlig och menar därför att den hade behövt förklaras mer utförligt.

I remissen förs en diskussion om format för bevarande av elektroniska allmänna handlingar samt lägger över större ansvar på myndigheter att bedöma konsekvenserna av de formatval de gör, om de är lämpliga för läsbarhet och

tillgänglighet under användandetiden och om de sedan kommer gå att arkivera. Det framgår tydligt att kommunala myndigheter behöver arbeta med sin kravställning av verksamhetssystem och vilka filformat som används i dessa. Eftersom Riksarkivet lägger över ansvaret på kommunal sektor hade det varit önskvärt med mer samarbete med aktörer i denna sektor tidigare i arbetet med remissen, för att ge mer stöd i arbetet och för att tillsammans komma framåt i frågan.

Täby kommun menar också att författningsförslagen borde ta hänsyn till andra regeringsuppdrag som pågår parallellt; till exempel Myndigheten för digital förvaltnings (DIGG) uppdrag som syftar till att bygga upp en svensk digital infrastruktur. Även har regeringen gett Lantmäteriet, Boverket och Länsstyrelsen ett antal regeringsuppdrag som alla ska bidra till det långsiktigt uppdraget att ta fram en obruten digital samhällsbyggnadsprocess.

Inom samhällsbyggnadsområdet arbetar Täby kommun för att ritningar och data som levereras in till kommunen från invånare och företag ska kunna lagras i en gemensam databas, och att ett eller flera verksamhetssystem ska läsa från den. I remissens formatlista finns SQL och SQLite med som databaser. Listan skulle behöva utvecklas för att även inkludera andra databaser. Att remissen förordar enbart databasformatet SQLite riskerar att utesluta andra databaser på marknaden och ge marknadsfördelar till vissa företag.

CAD-format som har någon form av "intelligens" kopplad till sig saknas i remissen, antingen DWG eller dess exportformat DFX. Det som föreslås i remissen är PRC som är ett sätt att exportera 3D till pdf-format. Det saknas även filformat som har geografisk koppling, exempelvis Oracle, PostGres, AutoCAD (DXF) eller GeoJSON.

Författningsförslagets utformning och omfattning

Förutom förslag på två nya författningar (TeK och ArK) ingår författningskommentarer, konsekvensbedömning och läsanvisningar i remissmaterialet. Remissen omfattar cirka 1600 sidor.

Remissen blandar långa talspråkligt formulerade meningar med ord och uttryck som kan uppfattas som svåra att förstå. Exempelvis heter läsinstruktionens kapitel 6.1.2.4 "Det kommer kosta ofantligt kolossala enorma summor med mycket stora pengar att konvertera våra befintliga elektroniska handlingar eller anpassa våra IT-system eller köpa in nya IT-system för att uppfylla kraven i

författningsförslagen!". Denna typ av meningar kombineras med användning av ord som fakultativa.

Täby kommun anser att omfattningen av remissmaterialet kombinerat med dess svåröverskådliga disposition samt brister i klarspråk och formalia gör innehållet rörigt och slutsatserna svåra att ta till sig. Remissen hade behövt ytterligare genomgång av språk och disposition innan den skickades ut. Det hade kunnat öka tydligheten och ställt budskapet i centrum om remissen hade tagit hänsyn till klarspråk och myndigheternas skrivregler.

Täby kommun anser att remissinstanser i kommunal sektor givits för kort svarstid. Inom kommunal sektor har vi generellt längre handläggningstider för att besvara remisser, eftersom svaret ska behandlas i nämnd. Det hade varit bra om remisstiden därför fått vara längre för att ta hänsyn till detta och samtidigt hade då remitterande myndighet kunnat få in mer välgrundade och tydliga svar.