

Delrapport

Digitalt bevarande av data – problemområden

ES2025-01





Innehåll

1. Sammanfattning	4
2. Inledning	5
3. Långsiktigt och hållbart framtidsperspektiv.....	6
4. Värdera information	7
5. Från dokument till data.....	9
5.1 Handlingsbegreppet.....	9
5.2 Metadata	10
5.3 Begreppens innebörd.....	10
5.4 Bevarande av elektroniska signaturer	10
5.5 Tillgänglighetsanpassning.....	10
5.6 Arkivhantering.....	11
6. Dela information.....	12
6.1 Hantera grunddata	12
6.2 Bevarande och gallring av delad data	12
6.3 Dela information inom EU	13
7. Ansvar för arkiv och arkivbildning	15
7.1 Arkivansvar i delade systemlösningar.....	15
7.2 Bilda arkiv och utföra arkivvård.....	15
7.3 Arkivredovisning och återsökning.....	15
7.4 Ägarskap och ansvarstagande.....	16
7.5 Behov av reglering och överenskommelse	16
7.6 Förmåga att ta ansvar	17
8. Kravställning och upphandling.....	19



1. Sammanfattning

I denna rapport redovisas problemområden för digitalt bevarande av data. Redovisningen baseras på resultatet av workshoppar som genomförts med eSams medlemmar.

Långsiktigt och hållbart perspektiv: Det behövs ett långsiktigt och hållbart framtidsperspektiv för grunddata, aggregerade data, delning och vidareanvändning av data i relation till bevarande och gallring, men även i relation till allmänna handlingar och offentlighetsprincipen. Det finns också behov av tydligare reglering kring användning/vidareanvändning av aggregerade data i andra sammanhang eller för andra ändamål än de var skapade för från början samt tydligare reglering och stöd vid bedömning av gallring och bevarande.

Värdera information: Det behöver övervägas vad som utgör den bevarandevärda informationen *totalt sett*, och hur myndigheterna kan avgöra vad som är samhällsviktig information. En värdering av informationen kan få konsekvenser för andra aktörer och/eller annan data eller information, exempelvis om den behövs av en annan organisation, verksamhet eller process.

Från dokument till data: Handlingsbegreppet är svårtolkat, det vill säga hur handlingsbegreppet förhåller sig till informationsobjektet och ner till enskilda attribut, och hur mycket som egentligen ingår i en handling, såsom kringinformation (exempelvis metadata). Information är inte alltid tydligt avgränsade handlingar, utan utgörs av informationsobjekt eller informationsmängder och frågor uppstår då hur dessa ska hanteras, t.ex. vad gäller arkivering och gallring.

Dela information: Det finns frågeställningar om vem som äger grunddata inom en myndighet och mellan myndigheter samt vem som ansvarar för information/grunddata som används i flera verksamhetssystem eller för olika ändamål.

Ansvar för arkiv och arkivbildning: Det blir allt vanligare att myndigheter samverkar i delade systemlösningar och därför behöver arkivansvaret tydliggöras. Det finns också behov av att tala mer om begreppet arkivbildare samt ansvaret för arkivbildning när stora informationsflöden och datadelning sker mellan myndigheter.

Kravställning och upphandling: Alla relevanta roller och kompetenser involveras inte alltid vid kravställning och upphandling av system. Det saknas en gemensam kravlista som kan användas vid upphandling eller vid kravställning vid egenutveckling av system.



2. Inledning

Förutsättningar för att använda, dela och tillgängliggöra data är aktuella frågor för myndigheterna och en viktig aspekt är möjligheten att säkerställa att data bevaras digitalt för att data ska förbli tillgängligt på lång sikt. Digitalt bevarande av data är viktigt för myndighetens datahantering och informationsstyrning och behöver beaktas t.ex. i referensarkitekturarbetet samt vid styrning och ledning av data. Digitalt bevarande skapar förutsättningar för t.ex. datadrivna analysverksamheter.

Syftet med denna rapport är att beskriva verksamhetsprocesser och sammanhang där osäkerheten kring bevarande och gallring är störst hos eSams medlemmar. Rapporten utgör en redovisning och syftar inte till att analysera identifierade problemområden. Redovisningen baseras på resultatet av workshoppar som genomförts med eSams medlemmar.

Rapporten riktar sig till en bred målgrupp som i sitt arbete berörs av myndighetens datahantering och informationsstyrning.

Arbetet med denna rapport har genomförts av en arbetsgrupp bestående av Morgan Nordberg (Riksarkivet), Sofia Särduquist (Riksarkivet), Susanne Fridh (Folkhälsomyndigheten), Mattias Hammarlund (Kronofogdemyndigheten), Bo Johansson (Skolverket), Sofie Niemi (Skatteverket), Catrine Nylén (Länsstyrelserna), Jenny Karlsson (Länsstyrelserna) och Linda Lindström (eSams kansli).



3. Långsiktigt och hållbart framtidsperspektiv

Myndigheter är generellt mindre benägna att dela information externt än tidigare. Det beror bland annat på ett förändrat säkerhetsläge i samhället. Även tillkomsten av EU:s dataskyddsförordning¹ har gjort att myndigheter avstår från att dela information publikt. Det kan vara utmanande att uppnå en balans mellan offentlighetslagstiftningen och ökade krav på och behov av öppna data i relation till kraven på informationssäkerhet.

Samhällets behov av data behöver tillgodoses. Det verkar fortfarande vara en norm att arkivera data i ett e-arkiv, men det kan istället behövas lösningar för att bevara data direkt i de it-system där data hanteras, till exempel nationell grunddata.

Ett långsiktigt och hållbart framtidsperspektiv behövs för grunddata, aggregerade data, datadelning, system samt vidareanvändning av data i relation till bevarande och gallring. Det gäller också i förhållande till allmänna handlingar och offentlighetsprincipen. Regleringar kring användning och vidareanvändning av aggregerade data i andra sammanhang eller för andra ändamål än de ursprungligen skapades för behöver bli tydligare. Dessutom behövs tydligare regler och stöd för att bedöma gallring och bevarande.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).



4. Värdera information

Informationens samhällsnytta, beroende på hur den bevaras och struktureras, är många gånger viktigare än var den förvaras eller vilken organisation som äger den. Ofta kan värdet öka när information delas och det finns anledning till återkommande värdering av informationen i samband med att gallringsfrister fastställs. En myndighets värdering av en informationsmängd kan påverka andra aktörer eller annan data/information.

Myndigheterna behöver mer vägledning kring värdering av information för att kunna avgöra vad som utgör den bevarandevärda informationen totalt sett och avgöra vad som är samhällsviktig information.

Ett för stort fokus på begreppet ”allmän handling” kan riskera att underminera det större bevarandeperspektivet. Det är inte alltid det som är att betrakta som en allmän handling som är det mest bevarandevärda. Det kan finnas ett bevarandevärde även för sådant som inte är allmän handling, t.ex. utkast eller arbetsmaterial, vilket behöver beaktas vid värderingen av information.

Det finns behov av att utveckla arbetsmetoder och stöd för kartläggning, värdering och bedömning av gallring och bevarande för data i relation till långsiktigt bevarande och begreppet ”allmän handling” (potentiell allmän handling). Till det sistnämnda kopplas frågor kring vad som ingår i en handling samt hur myndigheten ska värdera informationsmängder, såsom information i tabeller upp till hela databaser, inom och utanför myndigheten.

Det kan finnas olika synsätt inom en myndighet när det gäller värdering av information. Till exempel råder det delade åsikter om gallring, särskilt när det gäller personuppgifter. Om uppgifterna inte ligger säkert kan gallring framföras som en åtgärd, vilket dock inte är en giltig anledning enligt arkivlagen. Problem kan också uppstå om olika verksamhetssystem har skilda behov av samma information (t.ex. personuppgifter), och verksamheterna sätter olika gallringsfrister på samma information.

En konkret frågeställning är hur myndigheten ska kunna precisera olika frister i ett system på ett bra sätt, särskilt vid inaktualitet och när verksamheterna har olika behov. En möjlig lösning är att ange frister kopplade till olika användningsområden och/eller applikationer i en informationshanteringsplan.

Inom samma område kan läggas till att det är ett problem att olika yrkesroller med sina respektive regelverk, begrepp och krav vid olika tillfällen kartlägger information. Detta leder till diskrepans mellan hur informationsobjekt kartläggs och beskrivs. Flera roller



och kompetenser behöver därför arbeta mer tvärfunktionellt vid inventering av handlingar och uppgifter, för att skapa en röd tråd och ett enhetligt arbetssätt.

Inventering av uppgifter och handlingar kan vara svårare i en digital miljö, eftersom handlingarna är beroende av de system där de finns och hur dessa system är konstruerade.

Det råder osäkerhet kring hur prioriteringar ska göras när flera system ska arkiveras. Det finns frågor om hur man ska hantera avbrutna kopplingar, exempelvis kod som skrivits direkt i systemet och som behöver konverteras till ett annat format.

En annan fråga som kan kopplas till den praktiska hanteringen är formatkonvertering. Det går att få tag på läsare, men det löser inte alla problem som uppstår om man undviker eller skjuter upp formatkonverteringen.

Det är ett problem när lagar överlappar, till exempel gällande gallring. Svåra avvägningar måste göras som tar tid att utreda. Det är problematiskt med specialparagrafer i de enskilda myndigheternas registerlagstiftningar i förhållande till arkivlagens huvudregel om bevarande och gallring som undantag.



5. Från dokument till data

5.1 Handlingsbegreppet

Handlingsbegreppet är i många avseenden svårt att definiera. Hur handlingsbegreppet förhåller sig till informationsobjekt och enskilda attribut, liksom hur mycket som egentligen ingår i *en* handling, såsom kringinformation (metadata etc.) är frågeställningar som konkret visar på detta.

Handlingsbegreppet har olika innebörd och används olika av olika yrkesgrupper. Dessutom används olika begrepp för att beskriva informationshantering. Information är inte alltid tydligt avgränsade handlingar, utan mer informationsobjekt/mängder och frågor uppstår då hur dessa ska hanteras. En tydligare informationsstruktur behövs för att bättre motsvara handlingsbegreppet.

I en informationsstyrd verksamhet förändras synen på hur man skapar en handling. Utvecklingen går mer mot att använda begreppet ”informationsobjekt”, som kan bestå av flera delar. När information ses som byggstenar som kan kombineras i all oändlighet och även förs över till e-arkiv i delar oberoende av varandra uppstår nya juridiska tolkningsutmaningar. Till exempel kan det handla om vad som ska fixeras och när det ska ske i en handling. En relaterad fråga är när en befintlig handling (eller en kopia av en handling) blir en ny handling i en ny kontext.

Myndigheter verkar spara mer information än vad som varit avsikten, eftersom lagstiftningen ursprungligen var ämnad för analoga handlingar. Det kan leda till att man försöker fixera information för att skapa allmänna handlingar, även i fall där det inte är relevant. Hur man ställer sig till detta påverkar om man bevarar informationsobjektet eller en fixering, exempelvis i form av en PDF.

I stora datalager och statistikdatabaser blir handlingsbegreppet särskilt utmanande. Olika sätt att hantera och dela data är vanligare idag och att komplexa datastrukturer och aggregerad information som används i olika sammanhang gör det svårare att definiera när en ny allmän handling uppstår. Detta ställer krav på att handlingen fixeras eller ges en tydlig inramning. Frågan anknyter också till när data som bearbetas fortfarande betraktas som ett ”utkast” och när eller om den blir upprättad. Exempel på tolkningsfrågor är om strukturerad information i en databas utgör *en* handling eller en oändlig mängd potentiella handlingar. Detta är särskilt betydelsefullt i samband med en begäran om utlämnande.



Det kan finnas behov av tydligare definitioner av vad som menas med tekniskt skick och ursprungligt skick. Frågan ställs på sin spets om man har en databas med otaliga sök- och sammanställningsmöjligheter, men av t.ex. ekonomiska skäl enbart bevarar upprättade och expedierade utskick, förutom upprättade ”vyer” av uppgifter. En myndighet behöver kunna bevara strukturerad information utan att göra dokumentfiler av dem.

Det kan även finnas behov av att utreda om lagstiftningen kring "allmän handling" (tryckfrihetsförordningen) och arkivlagstiftningen behöver uppdateras för att bättre möta vår samtids behov.

5.2 Metadata

Ett intressant område är metadata och hur man ska hantera metadata exempelvis i en gallringssituation. Det anknyter till frågeställningen om metadata är en del av handlingen eller inte. En specifik frågeställning rör gallring i e-arkiv och vilka metadata, om några, som bör bevaras i en gallringssituation dvs. om de alltid omfattas av en gallringsbestämmelse. Metadata kan ses som bevis på att ett ärende funnits, men också användas för återsökning. Metadata kan också vara förankrad på ärendet och därför svår att ta bort rent tekniskt.

5.3 Begreppens innebörd

Vissa begrepp har olika innebörd beroende på sammanhang, förkunskaper och bakgrund, vilket skapar svårigheter. Ett exempel är att det kan vara svårt att avgöra vilka loggar som avses i förhållande till hur de beskrivs av it-verksamheten och leverantörer samt i Riksarkivets föreskrifter. Andra exempel på begrepp som ges olika innebörd av olika roller är bevarande, gallring och rensning.

5.4 Bevarande av elektroniska signaturer

Det finns frågeställningar kring hanteringen av elektroniska signaturer i verksamheten, exempelvis hur bevarandet ska ske, vem som ansvarar, vad som ska bevaras, om något alls. Frågorna är aktuella hos många myndigheter och det finns ett behov av tydligare riktlinjer.

5.5 Tillgänglighetsanpassning

Tillgänglighetsanpassning av dokument/information enligt tillgänglighetsdirektivet kolliderar ibland med Riksarkivets föreskrifter om bevarandeformat, och det finns behov av förtydligande kring hur dessa kan samordnas.



5.6 Arkivhantering

Det finns också frågor kring arkivering, till exempel om arkiveringen ska fortsätta att följa begreppet allmän handling eller istället omfatta den informationsmängd som bildats kring en frågeställning, ett uppdrag eller en funktion. Det tangerar också problem med att arkivera sådant som inte är tydliga handlingar. Referensarkitekturen behöver inkludera även gallring och långsiktigt bevarande. Ett komplicerande faktum är att många myndigheter saknar tillgång till e-arkiv.

Det kan behövas tydliga incitament för att slutgiltigt fasa ut äldre hanteringmetoder generellt inom staten. Det finns också behov av att utveckla funktionalitet för som möjliggör arkivuttag av system. Danmarks modell, som innebär en tidsgräns för leveranser, kan vara en intressant lösning även för Sverige. Det skulle dock sannolikt kräva förändringar på lag- eller förordningsnivå samt ett omställningsarbete för att anpassa arbetssätt och rutiner. Ett spår som skulle kunna undersökas ytterligare är om de domänansvariga även ska ha ett ansvar för det långsiktiga bevarandet. Detta kan uppnås på olika sätt till exempel genom att bygga in en sådan förmåga i befintliga system. Det finns behov av en dialog kring begrepp, arkitekturprinciper och liknande för att utforska detta spår.

En bevarandeprocess behövs för att driva bevarandefrågor på strategisk nivå. Dessa frågor är dock ofta lågt prioriterade inom myndigheter, vilket ibland leder till "ad hoc-bevarande" där hantering sker så gott det går. Pappersbaserad information som ska kombineras med elektronisk information, till exempel register, utgör också en svårighet.



6. Dela information

6.1 Hantera grunddata

Utbyte av information som hämtas eller delas med andra myndigheter är en stor fråga. Till detta kan läggas frågan om vem som äger grunddata inom en myndighet och mellan myndigheter, samt vem som ansvarar för information/grunddata som används av flera olika verksamhetssystem eller för olika ändamål. Här kan också finnas ett behov av tydligare rättslig reglering för situationer när myndigheter skickar information till andra myndigheter. Det råder osäkerhet kring hur en myndighet ska förhålla sig till grunddata vid delning av information. Ett exempel gäller delad information där flera myndigheter har tillgång till informationen samtidigt och om myndigheterna då har egna ingångar för att hämta information.

Gemensamma samarbetsytor blir allt fler och det finns osäkerhet angående vilka handlingar på ytorna som är allmänna hos alla aktörer. Det kan finnas ett behov av ytterligare föreskrifter om gallring av olika versioner av information på samarbetsytor. Otydligheter kan också uppstå när myndigheter utför uppgifter åt andra. För att säkerställa kvalitet i arkivbildning och effektivitet i samarbetet är det nödvändigt att tillgodose alla användares behov på en acceptabel nivå vid utformningen av system som innebär att information delas av flera aktörer.

Det kan behövas tydligare reglering inom området öppna data, särskilt kring hur informationen ska hanteras när olika myndigheter lämnar eller hämtar information.

6.2 Bevarande och gallring av delad data

Vem som är ansvarig när information delas mellan myndigheter är en stor fråga. Det handlar inte bara om själva delandet utan också om ansvar och bestämmanderätt för gallring och bevarande.

Utgångspunkterna för ett systematiskt arbetssätt behöver finnas på plats från början. Det innebär att det bör finnas en strategi för bevarande, krav på bevarandeplan för varje process eller system samt förutsättningar för leverans (till exempel ett e-arkiv) m.m. Tidpunkten för när en bevarande- och gallringsutredning ska genomföras bör övervägas och ske kontinuerligt under hela livcykeln – före, under och efter. Även återkommande revisioner på tidigare fattade beslut, till exempel gallringsbeslut, behöver planeras.

I relation till gallringsfrågan uppstår frågan om det går att ha gemensamma myndighetskrav på gallring. Olikheter i tillämpningen av gallringsregler mellan



myndigheter kan skapa problem, särskilt när myndigheter arbetar i samma miljö men tillämpar olika principer för gallring. Detta är ännu mer utmanande i system där verksamheter arbetar gemensamt men har olika regelverk och lagkrav som styr deras arbete, exempelvis inom internationella verksamheter.

En möjlighet kan vara att ta fram ta en myndighetsgemensam informationshanteringsplan eller kanske gemensamma tillämpningsbeslut.

6.3 Dela information inom EU

Samarbete och att dela information inom EU kan vara utmanande. En särskild problematik uppstår när EU:s plattformar, system och regelverk är involverade. Utpekat ansvar och tydliga riktlinjer behövs för hanteringen i EU-gemensamma system.

I flera EU-system förutsätts myndigheter inom EU att föra in information i ett och samma system. Det är ofta otydligt vem som har arkivbildningsansvaret i dessa system.

Dubbellagring är ytterligare en utmaning. Det finns exempel på myndigheter som, för säkerhets skull, bevarar informationen också hos sig själva under en period efter att den lämnats till ett EU-gemensamt system, till exempel för att säkerställa tillgång till informationen vid en revision.

Frågor om vem som är informationsägare och vem som ska gallra informationen aktualiseras även i dessa sammanhang. Gallringen i ett EU:s system regleras på olika sätt – ibland i registerlagstiftning, ibland i EU-lagstiftning och ibland inte alls. Detta skapar svårigheter när flera länder och EU centralt är inblandade.

Frågan om vad som blir allmän handling av information som myndigheter har tillgång till men inte använder aktualiseras också för EU-gemensamma system. Lagstiftningen tolkas på olika sätt och det verkar finnas en uppfattning hos vissa att allt behöver inte bli allmän handling bara för att myndigheten har tillgång till informationen i EU-systemet. Det så kallade delningsundantaget verkar tillämpas generöst i EU-sammanhang, men det kan ifrågasättas vilken tillämplighet detta undantag har över nationsgränserna.

Vid informationsdelning i EU-system aktualiseras också frågor kring diarieföring och sekretess. Handläggning kan ske direkt i EU-systemet, men där myndigheten ser behov av att spara "myndighetens" information och diarieföra den hos myndigheten. Det kan vara oklart hur verksamheten ska redovisas om en myndighet inte diarieför i ett eget diarium. Ibland hämtas information från databasen, och om myndigheten laddar ned och arbetar med något ska det tillföras ärendet. Det är svårt att avgränsa allmänna handlingar



i denna process, särskilt då det är fråga om många kanaler, kommentarer som tillförs dokument etc. Information kan tillgängliggöras till exempel via e-post med en länk till ett nytt avsnitt i en databas. Det är svårare att följa regelverket i denna miljö.

Det förekommer också att det nationella regelverket och EU:s regelverk, till exempel i sekretessfrågor, krockar. EU kan ha en uppfattning att svenska myndigheter inte ska diarieföra vissa "hemliga" handlingar och uppgifter. Samtidigt kan myndigheten inte hänvisa till EU:s instanser för bevarande av dessa handlingar och uppgifter.



7. Ansvar för arkiv och arkivbildning

7.1 Arkivansvar i delade systemlösningar

Det blir allt vanligare att samverka med andra myndigheter i så kallade delade systemlösningar och i dagsläget används system som är kopplade till kommuner och regioner som andra statliga myndigheter samt EU-gemensamma system (se avsnitt 6.3).

Arkivansvaret behöver fastställas från början när två eller fler myndigheter och eventuella andra parter delar på information och eller system. En viktig fråga är hur myndigheters arkivbildningsansvar ska se ut när allmänna handlingar är tillgängliga hos flera olika myndigheter i delade system där samma information används. Att avgränsa arkiven handlar inte enbart om att skilja mellan allmänna handlingar och arbetsmaterial.

Det behövs strategier för att se till att ingenting “faller mellan stolarna” vid avgränsning av arkiven. Det är viktigt att dra gränsen rätt både i förhållande till kompletta handlingar med metadata och till olika delar som tillsammans utgör en definierad arkivhandling som ska ingå i en definierad arkivbildning.

7.2 Bilda arkiv och utföra arkivvård

Det finns behov av att tala mer om begreppet arkivbildare och ansvaret för arkivbildning vid stora informationsflöden och datadelning. Gallringsregelverket blir en del i systemförvaltningen och vem som ansvarar för gallringen är återkommande och viktig.

Styrningsfrågor, såsom vem som ska ta hand om dubbellagringen då flera myndigheter ansvarar för samma information, behöver adresseras. Det finns en risk att mer blir kvar än vad som behövs i en digital hantering. Samtidigt kan samma information behövas i flera sammanhang eller hos flera myndigheter, till exempel som sökmedel eller när den digitala kopian fått ett nytt sammanhang.

Hela databaser kan ibland flyttas över till ett nytt sammanhang för att tillgodose myndighetens långsiktiga behov av information. Information och data ses idag i allt högre grad som strategiska resurser, vilket ofta ökar intresset för att bevara dem över tid.

7.3 Arkivredovisning och återsökning

Det behövs reglering för dem som ska hantera arkivredovisningen. Myndigheter som inte är arkivbildande men som delar och använder information, behöver redovisa vilken information som används samt vilka sökingångar och söksammanställningar som



används. Frågan om återsökning blir särskilt viktig när systemet inte längre är aktivt utan har avställts för arkivering.

7.4 Ägarskap och ansvarstagande

En fråga som aktualiseras är informationsägarskap och ansvar *inom* myndigheten. Frågeställningar som kan uppstå är hur ansvaret ska fördelas och hur överenskommelser om gallring ska hanteras i förhållande till detta.

Informationsägarskap och ansvaret för delning av information och vidareanvändning är också en relevant fråga vid informationsdelning mellan myndigheter.

I en organisation kan informationsägare vara en person eller organisationen som helhet. Ofta saknas en organisation kring ansvar och förvaltning av information, både inom en myndighet och mellan flera myndigheter.

Datavårdskap och dess innebörd är ett område som väcker frågor. Datavårdskap kan definieras som den som har data i sitt system och som säkerställer dess kvalitet vid delade informationssystem.²

Det behövs modeller för fördelning av ansvar, exempelvis att ansvaret kan ligga på avdelningsnivå. Det är dock inte självklart att ”informationsägaren”, till exempel aktuell avdelning, ansvarar för informationen om myndigheten vill dela den med andra myndigheter.

7.5 Behov av reglering och överenskommelse

Mellan myndigheter kan det tas fram en överenskommelse som slår fast vad som gäller för arkivansvar, gallring och relaterade frågor. En större utmaning kan vara att fastställa hur samma information ska delas mellan flera verksamheter *inom* en och samma myndighet. Svårigheten att dela samma information ökar i relation till myndighetens storlek, där behovet av utpekat informationsansvar då blir större.

Det behövs tydligt utpekats vem som ansvarar för information, t.ex. genom ordentliga överenskommelser om arkivbildaransvar vid delade system. Det finns ett behov av att Riksarkivets PM om delade system uppdateras, eftersom det idag är vanligare med mer komplexa fall och processer. Stöd behövs även för att sätta gränser när myndigheter själva ska komma överens, då det kräver resurser att ta helhetsansvar. Ett tydligt utpekat ansvar underlättar processen.

² Definitionen kommer från en workshop och är inte framtagen av arbetsgruppen.



Vid delning av data i gemensamma lösningar uppstår frågor om proveniensprincipen³ kontra informationens återanvändbarhet och nytta. Här kan det behövas tydligare reglering. När arkivbildaransvar följer tydligt av lagstiftningen, till exempel att en myndighet har uppdraget att föra ett register, blir det betydligt enklare att hantera arkivfrågorna. Det är dock svårare att hitta lösningar när flera myndigheter har behov av samma informationen i sin kärnverksamhet.

7.6 Förmåga att ta ansvar

När olika avdelningar sköter olika former av normering (styrning, reglering och ansvarsfördelning) inom en och samma verksamhet så blir ansvarsfrågorna särskilt utmanande för myndigheten. Områdena interoperabilitet och AI bidrar till att frågorna om ansvar för information lyfts upp till ledningsnivå. Vissa förbiser juridiken kring allmän handling när data sätts i centrum (ner på attributnivå).

En annan fråga är om en arkivansvarig verkligen kan utöva sitt ansvar eftersom informationen också kan vara allmän handling hos någon annan som använder systemet. Det blir allt vanligare i dagens systemutveckling att system byggs med processer där flera myndigheter lämnar information eller gör åtgärder i ärenden i samma system. Vissa myndigheter fungerar då mer som systemförvaltare för system som andra använder. I sådana fall blir myndigheten en driftleverantör till andra myndigheter, vilket påverkar exempelvis ansvaret för att utreda och verkställa gallring eller att ansvara för bevarande.

När myndigheten delar system eller informationssystem, och är den aktör som sätter upp en systemmiljö där flera bidrar med data i, uppstår frågan hur man säkerställer kvaliteten på informationen i systemet. Det finns behov av att tala mer om begreppet arkivbildare i denna kontext – både vad begreppet innebär och vilket ansvar som följer med arkivbildarskapet, det vill säga ansvaret för arkivvården.

När det gäller frågor om interoperabilitet, AI och informationsägarskap är dessa komplicerade inte bara sakligt sett, utan också i hur begreppen förstås och används i olika sammanhang. I delade system och gemensamma informationsmängder mellan myndigheter, liksom i ansvarsfördelningen inom en organisation, aktualiseras frågor om vem som är informationsägare och vem som har mandat att utöva arkivvård, inklusive värdering och gallring.

Ur ett offentlighetsperspektiv är det, oavsett den nödvändiga rollfördelningen i informationsförvaltningen, ett olyckligt ordval att tala om ägande av allmänna handlingar

³ Proveniensprincipen är den princip enligt vilken ett arkiv sammanhålls som en enhet och ordnas i enlighet med arkivbildarens organisation och verksamhet.



– dessa ägs inte av arkivbildaren, de ägs av det allmänna. Arkivbildaren har dock ansvaret för dem.



8. Kravställning och upphandling

Det finns flera aspekter av området kravställning inför utveckling, avrop och upphandling, bland annat ansvar, delaktighet och vikten av att upphandlingsunderlag och avtal innehåller kritiska punkter, såsom rådighet över data och tillgång till systemdokumentation.

En brist är att inte alla relevanta roller och kompetenser involveras i kravställning och upphandling av system. Det gäller särskilt kompetens inom informationshantering med fokus på återsökning, bevarande och gallring. Det får ofta praktiska konsekvenser senare i arbetet och utan insyn i processen kan helheten först uppmärksammas för sent eller när systemet är på plats. Detta kan leda till att mer gallras eller bevaras än vad som är önskvärt. Myndigheter låter ofta data ligga kvar och betalar för lagringen tills det blir en akut fråga.

Det är önskvärt med en gemensam kravlista som kan användas vid upphandling och kravställning vid egenutveckling av system. Myndigheterna arbetar med kravställning på olika sätt och det finns därför behov av att samordna och styra detta centralt.

Exempel på krav som borde vara obligatoriska är möjlighet till import respektive export samt systemdokumentation. När det gäller systemdokumentation behövs hjälp från leverantören för att få tillgång till denna. Det kan vara svårt att få ut systemdokumentation från leverantören om de betraktar den som en affärshemlighet. Detta är ett krav som bör tas med i upphandlingen. Olika mallar, liksom olika syn och krav på ”systemdokumentation” är ett problem. Redundans mellan begrepp kan riskera att leda till motsättningar trots ungefär samma syfte.

Det kan vara en svår balansgång att formulera krav som passar alla och som ändå är tillräckligt specifika för att kunna följas på ett bra sätt. Befintliga generella specifikationer fokuserar ofta på personuppgifter eller säkerhetsfrågor. När systemet väl driftsatts kan det behöva göras en bevarandeplanering utifrån hur systemet faktiskt ser ut.

I ett iterativt arbetssätt behöver en kravställning upprepas under systemets livslängd (livscykel). Vid modern kravställning (agil) finns det annars en risk att det sker en glidning i hur kraven formuleras och att de riskerar att strykas helt trots att de är ”absoluta” utifrån författningskrav. En iakttagelse är att gallringsfunktionalitet ofta fungerar bättre i inköpta än i egenutvecklade system.

Vid utkontraktering och lagring hos extern leverantör eller vid inköp av system som tjänst är det av vikt med ett heltäckande avtal. En erfarenhet är att inte alla behövliga



kompetenser deltar vid kravställningen, trots att de sedan ska hantera exempelvis hemtagning av information. Frågan om vem som ansvarar för att kraven inkluderas och uppfylls är central.

Gallringen i molntjänster kan bli ett stort problem, vilket kan bero på hur avtalet reglerar tillgången till information. Detta kan också påverkas av företagsflyttar, uppköp och konkurser. En lösning som används idag är att ”dubbelregistrera” det vill säga att det som ska bevaras exempelvis i ett rekryteringsärende också registreras i diariet och bevaras där.

Myndigheter förefaller vara dåliga på att testa bevarandekravställningar som görs på system och det görs sällan en uppföljning på de krav som ställts.

Begrepp och begreppsanvändning är ett problem även vid kravställning (se avsnitt 5.3 om begrepp).

eSam är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan myndigheter för att underlätta och påskynda digitaliseringen inom det offentliga. eSam bildades 2015 som en frivillig fortsättning på E-delegationen. En viktig uppgift för eSam är att ta fram stöd och vägledningar som ger förutsättningar för att öka den digitala samverkan inom offentlig förvaltning.

Alla stöddokument finns på esamverka.se

I eSam ingår Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Boverket, Centrala Studiestödsnämnden, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Havs- och vattenmyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Länsstyrelserna, Migrationsverket, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Rättsmedicinalverket, Sida, Skatteverket, Skolverket, Statens institutionsstyrelse, Statens servicecenter, Statens tjänstepensionsverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Tullverket, Universitets- och högskolerådet samt Utbetalningsmyndigheten (juni 2024).

