

Allmänna handlingar och IT

Elektroniska dokument
och digitala arkiv
hos kommuner och landsting



Allmänna handlingar och IT

Offentlighetsprincipen har mycket gamla anor i Sverige. Den infördes 1766 och är ett viktigt inslag i vårt demokratiska samhälle. Grundtanken är att medborgarna skall ha möjlighet att sätta sig in i vad myndigheterna gör och kunna kontrollera effektiviteten i det allmännas verksamhet.

Vad är offentlighetsprincipen?

Den innebär att de dokument (handlingar) som tillkommer i verksamheten är tillgängliga för allmänheten. Naturligtvis kan inte alla dokument bli omedelbart offentliga. Regelverket kring detta handlar om sekretess men också om myndigheternas (och de kommunala företagens) skyldigheter när det gäller att bevara och skydda sina handlingar och att registrera och förteckna dem.

Några viktiga definitioner

I lagstiftningen används ordet *handling*. Det betyder ungefär detsamma som dokument. Enligt tryckfrihetsförordningen (TF) är en handling »en framställning i skrift eller bild«. Den kan också vara en datamängd, dvs. en fil i ett IT-system. Med en *allmän handling* avses en handling som omfattas av offentlighets- och arkivlagstiftningen. Den måste ha inkommit till eller upprättats hos en myndighet (eller ett kommunalt företag) samt vara förvarad där. En allmän handling kan vara offentlig eller hemlig (belagd med sekretess). Sekretess innebär förbud att röja uppgift, bl.a. genom att lämna ut en allmän handling. Sekretessreglerna finns i en särskild lag, sekretesslagen.

Vad innebär detta när det gäller elektroniska dokument?

En kommun eller ett landsting har skyldighet att:

- Lämna ut elektroniska dokument som är allmänna handlingar till den som begär att få se dem (dokumenten behöver dock inte lämnas ut i elektronisk form).
- Registrera (diarieföra) vissa elektroniska dokument.
- Hålla elektroniska dokument ordnade, *bevara dem* och redovisa dem i en arkivförteckning eller en dokumenthanteringsplan.
- Elektroniska dokument kan gallras (förstöras, raderas) men enbart om det finns ett gallringsbeslut som tillåter detta. I kommunens eller landstingets arkivreglemente finns uppgift om vem som får fatta gallringsbeslut.

Lagstiftningen är teknikneutral

Det är i lagens mening ingen skillnad mellan pappersdokument och elektroniska dokument. Samma bestämmelser beträffande offentlighet, bevarande och gallringsbeslut gäller. Även en databas eller ett helt IT-system omfattas av regelverket kring allmänna handlingar.

Utförligare om teknik

Följande avsnitt bygger i allt väsentligt på rekommendationerna i Riksarkivets leveranshandbok och Regionarkivets i Göteborg kravspecifikation för arkivfiler.

Som databärare rekommenderas cd-skivor av typ CD-R (SS-ISO 10149). Den snabba teknikutvecklingen innebär att arkiverade data relativt snart måste läsas över till andra media. Under alla förhållanden bör cd-r-skivor omkopieras med ca 7 års intervall. Magnetband eller bandkassetter rekommenderas inte som databärare. I vissa sammanhang, vid lagring av mycket stora datamängder (t.ex. röntgenbilder), kan det dock vara nödvändigt att använda magnetiska media. Teckenpresentationen i en arkivfil är systemoberoende och regleras av ISO-8859-1 (Latin 1) standard för 8 bitars teckenuppsättning (får ej förväxlas med DOS Latin 1, IBM-format, utökad ASCII).

Data bör ordnas på databäraren i en flat biblioteksstruktur där alla arkivfiler har givits unika filnamn. Dataorganisationen för en arkivfil med register-/tabelldata skall vara en sekventiell textfil där varje data-rad utgör en dataenhet (post) av en viss fast bredd bestående av ett antal dataelement (fält) med fast bredd (kolumner i arkivfilen). Samtliga datarader i arkivfilen har således samma format som beskrivs i medföljande metadatafil (transaktionsbeskrivning). När det gäller dokumentdatabaser (t.ex. Lotus Notes) sker avställning huvudsakligen på dokumentnivå. Endast dokumentregisterdelen ställs av till flata textfiler.

Styrtecken (ascii 0-31 decimalt, 0-1F hexadecimalt) får inte förekomma i arkivfiler då dessa är systemberoende. Undantag är nedstigningstecken (eller radbyte, <LF> Line Feed, asciivärde: 0A hexadecimalt, 10 decimalt) och radreturtecken (<CR>, Carriage Return, asciivärde: 0D hexadecimalt, 13 decimalt). I vissa arkivfiler som t.ex. konverterade bilagor (texdokument) kan även tecken för sidbyte få förekomma (<FF>, Form Feed, asciivärde: 0C hexadecimalt, 12 decimalt).

Praktiska förutsättningar

Utöver ovan nämnda krav på arkivfilformat och rekommenderade databärare måste även följande dokumentation och metadata bevaras för att den avställda och arkiverade elektroniska informationen (IT-systemen) skall kunna användas i framtiden.

- Systemdokumentation från det ursprungliga IT-systemet, t.ex. manualer, användarhandböcker med beskrivning av in- och utdata, beskrivning av rutiner för registrering och uttag, formulär, rapporter, skärmbilder, sökrutiner m.m.
- Förståelsedokumentation (metadata) dvs. tabellöversikt, postbeskrivning, relationer och indexering med förklaring i klartext för varje kolumn/fält samt transaktionsbeskrivning. Även verksamhetsorienterad kodning av information, t.ex. kontoplaner måste bevaras i klartext. Denna dokumentation bör finnas på arkivdatabäraren, dvs. arkiv-cd eller eventuellt annat medium man valt för det långsiktiga bevarandet.

terades. Om det efter utredning och samråd med kommunens eller landstingets arkivmyndighet är konstaterat att den elektroniska informationen saknar värde, kan man fatta ett gallringsbeslut och därefter gallra (radera) den aktuella datamängden. I annat fall måste informationen bevaras på ett långsiktigt hållbart sätt.

När man upphandlar ett IT-system som skall framställa och hantera data (handlingar) som måste bevaras längre än 10 år bör det vara ett obligatoriskt krav att systemet har funktioner för avställning och arkivering.

Långtidsbevarande av data

När elektroniska dokument eller data i IT-system skall bevaras måste man anlägga ett långsiktigt perspektiv. Vi talar alltså inte om 10 år utan om flera hundra år! Det ursprungliga programmet kan inte förväntas fungera så länge. Man måste därför koncentrera sig på att bevara de unika datamängderna i systemet. Med hjälp av ett leverantörsberoende gränssnitt, som fungerar bra i »närvarandetid« skapas åtkomst av data. Med »leverantörsberoende« avses ett program som finns på marknaden, t.ex. Microsoft Access, som har kort livslängd eftersom leverantören hela tiden utvecklar nya versioner. Avställda och arkiverade data måste bevaras i ett maskinläsbart format. Registerdata och avställda databaser (tabeller sparade som flata textfiler) måste bevaras på ett sådant sätt att det går att särskilja och identifiera enskilda dataelement (fält) och förstå vilken typ av information dessa element innehåller.

Dokument i leverantörsberoende format, t.ex. word eller excel, måste bevaras som bilder (rastrerat format TIFF CCITT Grupp 4), eftersom det inte finns något gemensamt format för detta slags elektroniska handlingar. Sådana dokument eller bilagor måste även bevaras i rent textformat (ISO 8859-1 format) för att det skall vara möjligt att läsa in dokumenttexten i en arkivdatabas som man sedan kan göra sökningar i.

På marknaden finns skräddarsydda system för bevarande av affärskritiska data. Sådana system har ett kort tidsperspektiv och är inte användbara för långtidsbevarande av elektroniska allmänna handlingar.

Huvudprincipen är alltså att programmets funktionaliteter lyfts bort medan data bevaras korrekt ordnade i enlighet med den ursprungliga systemeringen.

Tillgängliggörande

En allmän handling måste, enligt bestämmelserna i TF, kunna tillhandahållas med kort varsel. Det är således nödvändigt att ha system för tillhandahållande av bevarade data. Enklast sker detta på så sätt att man utvecklar en s.k. arkivdatabas i ett leverantörsberoende format med förprogrammerade funktionaliteter för förväntade frågor. Genom att t.ex. använda SQL-frågespråk kan även frågor eller sökningar utföras från fall till fall. Detta kräver att man har tillgång till personal som behärskar SQL-standarden.

Arkiverade elektroniska dokument, databaser eller IT-system måste alltså dels bevaras som arkivfiler, dels *tillhandahållas i någon form av arkivdatabas*. Det är normalt inte tillräckligt att endast arkivera/långtidsbevara själva datamängden.

Gallring (förstörande)

Det är tillåtet att gallra (förstöra) allmänna handlingar, såväl elektroniska som analoga (pappershandlingar). Som redan nämnts krävs dock ett gallringsbeslut innan gallring får verkställas. I kommunens eller landstingets arkivreglemente finns regler om gallringsbeslut. Om det inte finns något gallringsbeslut, får givetvis inte den aktuella handlingen (eller handlingarna) gallras. Elektroniska dokument och databaser är ömtåliga, de kan lätt gallras av misstag eller genom att man inte underhåller det aktuella IT-systemet. Det är lika allvarligt om en elektronisk allmän handling gallras utan stöd av ett gallringsbeslut som när samma sak sker med en pappershandling.

Bevarande (arkivering) av elektroniska dokument

Alla IT-system fungerar i en historisk nisch. Det betyder att eftersom hårdvara, operativsystem och programvara samverkar måste de tillhöra samma teknik- eller utvecklingsgeneration. Vill man byta hårdvara för att datorutrustningen börjar bli föråldrad måste man även byta operativsystem/version av operativsystem, och då måste programvaran uppgraderas så att den kan arbeta under det nya operativsystemet. Detta leder ibland till att man väljer att anskaffa ett nytt IT-system, samtidigt som man låter det gamla finnas kvar i sin ursprungliga miljö med föråldrad hårdvara.

Pappersdokument kan som bekant bevaras utan särskilda åtgärder i hundratal år. Livslängden på ett IT-system (hårdvara tillsammans med operativsystem och program) är på sin höjd 10 år. Vill man bevara datamängder under längre tid måste man migrera (exportera, flytta) dem till en nyare miljö eller avställa dem. Om det är en liten datamängd som skall bevaras kan man skriva ut de digitala dokumenten på papper. Man måste vara medveten om att ett sådant förfarande kräver gallringsbeslut eftersom man vid pappersutskrift förlorar de olika sammanställningsmöjligheter som ett IT-system erbjuder.

Avställning

Avställning innebär att handlingar eller uppgifter (datamängder), som blivit inaktuella i den löpande verksamheten, exporteras från en databas för att långtidsbevaras som arkivfiler. Bland programmerare och IT-verksamma används ofta felaktigt ordet gallring i stället för avställning. Gallring innebär att data förstörs. Med avställning menas således att de elektroniska dokumenten eller registerdata överförs till ett format som är särskilt anpassat för långtidslagring. Det finns ofta goda skäl att avställa data, t.ex. elektroniska patientjournaler beträffande avlidna patienter eller elektroniska personalakter för anställda som pensionerats. Genom att avställa data tynger man inte systemet med information som blivit inaktuell. Att den blivit inaktuell betyder inte att informationen inte längre behövs. Den kan mycket väl behövas, men kanske i ett annat sammanhang än där den ursprungligen skapades och han-

Standarder för metadata

Standardformat för bevarande av strukturerad information är SGML. Ett mer lätthanterligt format är XML men detta format är ännu inte fullt etablerat. Det finns ett antal de facto-standarder, av vilka SQL-standarderna är den mest kraftfulla men i hög grad leverantörsberoende. I ett långsiktigt bevarande måste de arkivfiler som skapas i en avställning kopplas till ett beståndsregister. Dessutom måste all behandling av databärare inklusive arkivfiler registreras i en behandlingsjournal (behandlingshistorik).

Vill du veta mer?

I Riksarkivets leveranshandbok kapitel 4.3 finns utförlig information i ämnet. Beskrivningar av rutiner samt praktiska exempel finns i Regionarkivets för Västra Götalandsregionen och Göteborgs stad kravspecifikation. Dessa finns tillgängliga på internet.

Webbadress till Riksarkivet

www.ra.se

Webbadress till Regionarkivet (Göteborg)

www.arkivnamnden.se

Denna folder är framtagen av Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor och utgiven av Riksarkivet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Ytterligare exemplar kan beställas från

Riksarkivet

Byrån för tillsyn och rådgivning

Box 12541, 102 29 Stockholm

Tel 08-737 63 45

E-post: gunnar.sundberg@riksarkivet.ra.se