Innehållsförteckning

Elektroniska handlingar

1. Långtidsbevarande av elektroniska handlingar
2. Gallring av elektroniska handlingar
3. Elektroniskt underskrivna handlingar
4. Krav som kan ställas vid upphandling
5. Dokumentation under drift och vid arkivering

Elektronisk dokumenthantering

1. Elektronisk dokumenthantering - en översikt
2. Planering och analys
3. E-post
4. Det elektroniska diariet
5. Elektroniska dokument, elektroniskt dokumentarkiv
6. Långtidsarkivera digitalt - eller på annat medium?

Observera att nedladdningsbara dokument finns längst ner på sidan.

Praktiska exempel på hantering av elektroniska handlingar finns i avsnittet Verksamhetssystem och webb under Samrådsgruppens idébank.

Elektroniska handlingar

När man talar om elektroniska handlingar är det främst de olika format och metoder som krävs för framställning, hantering och förvaring av upptagningar för automatiserad behandling som avses.

Den offentlighetslagstiftning som reglerar tillgången till och hanteringen av allmänna handlingar är teknikneutral. Det finns ändå skillnader vad gäller den praktiska hanteringen beroende på om den allmänna handlingen är i papper eller om den är digital.

Handlingar som upprättats som elektroniska handlingar består inte bara av elektroniska ersättare för traditionella handlingar, exempelvis protokoll eller e-post, utan varje unik sammanhängande konstellation av uppgifter som kan sammanställas utifrån tillgängliga uppgiftssammanställningar utgör en handling enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Man talar om sk potentiella handlingar och färdiga handlingar. Potentiella handlingar är handlingar som är möjliga att framställa ut IT-systemets hela informationsmassa. Det kan vara rapporter eller sammanställningar utifrån egna val som man tar fram på skärmen för stunden. Sammanställningsmöjligheterna kan sägas vara oändliga. De sk färdiga handlingarna däremot är avgränsade och fixerade. Exempel på färdiga handlingar är ett word- eller exceldokument.

En introduktion till hanteringen av elektronisk information ges i en skrift utarbetad inom Samrådsgruppen "E-förvaltning och informationshantering - att hantera, bevara och gallra

Phoca PDF

elektroniska handlingar". Denna kan hämtas här nedan.

Hanteringen av elektroniska handlingar inom statlig sektor regleras av Riksarkivet i två författningar:

- Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om elektroniska handlingar (upptagning för automatiserad behandling (RA-FS 2009:1). Denna innehåller bestämmelser om samtliga led i hanteringen av elektroniska handlingar: strategi och planering, utveckling och drift av system/applikationer, åtgärder för bevarande, systemdokumentation och informationssäkerhet.
- Riksarkivets föreskrifter om tekniska krav för elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling (RA-FS 2009:2). Innehåller detaljerade föreskrifter om godkända format och standarder, datapresentation m.m. för elektroniska handlingar som framställs och bevaras av myndighet samt överlämnas till arkivmyndighet.

Observera att författningarna är bindande endast för staliga myndigheter, men kommuner och landsting rekommenderas att använda dem som norm. RA-FS 2009:1-2 finns i dokumentlistan här nere.

Långtidsbevarande av elektroniska handlingar

Om en elektronisk handling ska bevaras för framtiden måste informationen vara i ett sådant format att ett oberoende av programvara och teknisk utrustning i största möjliga mån uppnås. Det är viktigt att denna aspekt beaktas redan vid planering och upphandling av systemet. Bland annat måste en exportfunktion därför byggas in i systemet, helst redan vid konstruktionen. Även andra krav på uttagets struktur etc bör ställas i upphandlingsskedet (se nedan).

Moderna databärare (t ex en PC, CD-skiva eller en DVD) är inte i sig arkivbeständiga. Överföring till nya databärare med vissa tidsintervall måste därför göras, också hos arkivmyndigheten.

Arkivmyndigheten bestämmer vilka typer av databärare och vilka produkter som ska användas vid överlämnandet, liksom hur de filer som överlämnas ska vara strukturerade (datarepresentation) m.m. och vilket format som ska användas. Här kan alltså Riksarkivets författningar vara ett stöd för kommunen / landstinget.

I arkivreglemente kan man specificera och reglera övergripande hur kommunen/landstinget ska hantera elektroniska handlingar. Se exempel på detta från Göteborgs region- och stadsarkiv (bifoga fil längst ner på sidan).

Gallring av elektroniska handlingar

Likaväl som ett IT-system ska kunna exportera data i ett programoberoende format, ska systemet även kunna gallra uppgifter på ett planmässigt sätt. De gallringsbeslut en nämnd antagit för en viss handlingstyp gäller normalt oberoende om handlingen är i papper eller digital. Det är därför viktigt att man säkerställer ett systems gallringsfunktioner.

Phoca PDF

Begreppet gallring har dock fått en utvidgad betydelse i det här sammanhanget. Gallring i upptagningar för automatiserad behandling avser alltså inte bara förstöring av allmänna handlingar eller uppgifter utan även

- förlust av information,
- förlust av möjliga sammanställningar,
- förlust av sökmöjligheter och
- förlust av möjlighet att fastställa informationens autenticitet.

Gallring kan således inträffa vid konvertering eller överföring till nytt medium även om all sakinformation bevarats.

Om myndigheten väljer att gallra system/applikationer i sin helhet bör man ändå bevara en översiktlig beskrivning av programmet. En sådan kan finnas i myndighetens arkivbeskrivning. Översikten kan undvaras om IT-systemet uteslutande används för att skapa handlingar som är gallringsbara enligt generella gallringsbestämmelser som antagits av myndigheten.

Systemanvisningar för ADB-system innehåller ofta anvisningar om gallring, utan att den myndighet som använder systemet fattat beslut därom. Det finns också exempel på ADB-system där ordet "gallring" visserligen inte förekommer, men där varje periodisk uppdatering innebär radering av tidigare lagrad information. Vid gallring av elektroniskt lagrad information gäller emellertid att varje gallring, oavsett orsak, ska stödjas på ett beslut av den myndighet som ansvarar för handlingarna.

Vissa registerförfattningar, lagar och förordningar innehåller krav på gallring av vissa uppgifter, exempelvis socialtjänstlagen.

Det bör understrykas att regler för bevarande, gallring, val av arkivmedium, konvertering, arkivering m.m. av elektroniskt lagrad information måste fastställas i förväg och bör återges i systemanvisningarna.

I de allra flesta system lämnar användaren spår efter sig, sk loggar. Dessa loggar kan t ex visa vem som gått in i ett system, vad användaren tittat på för sidor och vad användaren gjort för förändringar och tillägg. Loggar är allmänna handlingar och vid en gallringsutredning bör man alltså särskilt beakta de loggfiler som finns. Loggar kan ha olika dignitet beroende på typ av system och typ av logg. Nedan finner du ett exempel på ett gallringbeslut för olika typer av loggfiler som gäller för Landstinget i Östergötland.

Elektroniska underskrivna handlingar

Handlingar som inkommer till och/eller upprättas inom ramen för en myndighets elektroniska tjänster (e-tjänster) kan innehålla elektroniska signaturer. Riksarkivet har i rapporten Elektroniskt underskrivna handlingar (rapport 2006:1) analyserat ett antal frågeställningar, bl a dessa;

- vad är en elektroniskt underskriven handling?
- vilka är handlingens beståndsdelar - funktionellt och tekniskt?

Phoca PDF

- vilka krav kan ställas på formatet på de handlingar som ges in via en e-tjänst?
- hur ska man se på äkthet och ursprungligt skick?
- hur kan signaturen gallras /bevaras?

Rapporten kan laddas ner längst ner på denna sida.

Krav som kan ställas vid upphandling

Vid en upphandling av ett IT-system bör man redan från början ställa krav på systemets möjligheter och funktionalitet vad gäller bevarande och gallring av handlingar. Nedan i bifogade fil följer exempel på hur man kan formulera kraven. Naturligtvis är kravformuleringen beroende av vilken typ av system det är. Nedanstående är krav man kan ställa på ett system som både innehåller text och bilder, t ex ett diarieföringsystem med registeruppgifter och tillhörande handlingar ("bilder") eller ett journalsystem med journaltext och t ex inskannade handlingar.

Observera alltså att det kan krävas fler detaljerade och specificerade krav i en upphandling än de som beskrivs i nedanstående fil för att leverantören ska kunna leverara den produkt man vill ha. Detta är självklart beroende av vilken typ av system det gäller och i vilken verksamhet systemet ska användas.

Dokumentation under drift och vid arkivering

Under driften av ett system och senare vid arkivering, ska tillhörande dokumentation finnas till hands och utgöras av:

- en översiktlig beskrivning av systemet/applikationen,
- redogörelse för indata och utdata,
- redogörelse för registrerings- och uttagsmöjligheter,
- beskrivning av rutiner i systemet,
- beskrivning av lagrade data samt
- beskrivningar av ändringar i systemet/applikationen.

Det ska framgå vilka uppgifter och handlingar som finns i systemet och vilka sammanställningsmöjligheter myndigheten har eller har haft. Under drift kan denna information finnas i dokumentplanen där användningen av systemet ska framgå utifrån de handlingar som där redovisas.
Hos arkivmyndigheten bör en plan för långtidslagring upprättas med avseende på bland annat hantering, kopiering, förvaring och vård. Om konvertering till annat format sker, ska de metoder dokumenteras som krävs för presentation av uppgifter som tidigare har kunnat göras. Även genomförandet, uppgifter om vilken information som har konverterats och vilka format som använts ska dokumenteras.
Om upptagningen är en allmän handling ska den dessutom förtecknas på samma sätt som alla andra arkivhandlingar (se avsnittet Ordna och förteckna arkiv- arkivredovisning).

Elektronisk dokumenthantering

Phoca PDF

IT har sedan mitten av 1980-talet varit en förutsättning för verksamhetsutvecklingen i kommuner och landsting. Många IT-baserade verksamhetssystem saknar fortfarande funktioner för ett mer långsiktigt bevarande av data. Detta ställer kommuner, landsting och dess arkivfunktioner inför nya uppgifter.

Redan i traditionella system med pappershandlingar är det viktigt att arkivmässiga krav och önskemål läggs in på ett så tidigt stadium som möjligt. I modern arkivbildning blir detta än viktigare. Tidigare, långt in på 1980-talet, handlade arkivtjänsten i huvudsak om att ta hand om färdiga produkter (protokoll, korrespondens, dossierer etc.), så är det inte längre. Nu måste arkivtjänsten aktiv delta i utformningen av arkivbildningen redan vid källan och, då det gäller IT-system, redan innan systemen ens finns.

Elektronisk dokumenthantering– en översikt

De första stegen i IT-utvecklingen togs under 1960-talet, när kommuner och landsting började datorisera sina stora system för personal- och ekonomihantering. I nästa fas, från 1970-talet och framåt, skedde en gradvis datorisering av ärenderegistrering och dokumentproduktion. Vi fick ADB-stödda diarier och "ordbehandling". Tio år senare inleddes en fas som innebär att diarium, ordbehandling och olika system för objektsbunden information knöts samman i större eller mindre lokala datanät, med möjligheter till gemensam lagring av information.

I dagsläget går utvecklingen mot mer integrerade system med stor potential för effektivisering och omdaning av den kommunala förvaltningen. En uppmärksammad fara är dock att många systemlösningar kan liknas vid stora silos där lagring av uppgifter sker parallellt. Informationen, uppgifterna, i systemen kan varken återanvändas, återsökas eller integreras utan är "inlåst".

En viktigt inslag i modern dokumenthantering är e-post. Den revolutionerande utvecklingen av möjligheterna att kommunicera - med andra i samma förvaltning, med andra myndigheter eller med världen i övrigt - är vad som i första hand kännetecknar IT-samhället. Ett annat viktigt inslag är utvecklingen av heltäckande teknikstöd för en effektivare ärendehantering: Genom möjligheten att digitalisera även inkomna handlingar har "det papperslösa kontoret" börjat bli en realitet i den meningen, att personal och allmänhet blir allt mindre beroende av traditionella pappershandlingar för sin informationsförsörjning.

Vi föreställer oss vanligen det papperslösa kontoret som ett tillstånd där förvaltningens alla dokument kan presenteras på datorernas bildskärmar och där dessa dokument är identiska med de som kan skrivas ut. De nya möjligheterna att lagra och kommunicera information skapar dock en ny typ av "multidokument", digitala handlingar som blir bärare av olika funktioner och som därför inte alltid kan återges på en enda utskriven pappershandling.

System med flera integrerade databaser innebär att handlingar ställs samman och presenteras på bildskärmen just när den behövs. Eftersom handlingen är digital blir den inte kvar för eventuell arkivering utan den försvinner när den inte längre behövs. Detta är en revolutionerande skillnaden gentemot den analoga förvaltning som fanns tidigare. Då skapades arkivhandlingar som en naturlig följd av själva verksamhetens existens.

Planering och analys

Phoca PDF

I en offentlig förvaltning som producerar och lagrar handlingarna digitalt och kommunicerar dem via olika datanät blir informationen sårbar. Riskerna för felaktigt handhavande ökar likaså. Viktiga dokument kan utväxlas sekundsnabbt mellan olika myndigheter utan att normal registreringsskyldighet iakttas. Handlingar som i Personuppgiftslagens mening innebär behandling av personuppgift kan spridas i nätverk på ett sätt som ej är tillåtet. Dokument vilka fungerar som digitala originalhandlingar kan hanteras så att otillåtna ändringar blir omöjliga att spåra. Det stora utbudet av information och produkter gör det svårt att en överblick och svårt att välja rätt system. Tyvärr kommer arkivaspekterna många gånger långt ner bland prioriteringarna.

De stora kostnaderna för implementering av ny IT-system innebär att man försöker skynda på införande och driftsättning och avstår därför ofta medvetet från att sakligt och praktiskt lösa arkivfrågorna. Brister av det slaget får i längden negativa konsekvenser för verksamheten. Kostnaderna för digitala arkivlösningar som införs i efterhand är i allmänhet mycket stora. Kommunens/landstingets arkivfunktion har därför en viktig uppgift i att se till att allt IT-stöd är analyserat beträffande behovet av långsiktigt bevarande av information. Om man kunnat konstatera att data, d.v.s. uppgifter, skall bevaras och finnas tillgänglig längre tid än ett eller två år, måste IT-systemet ha funktioner för avställning av data, arkivering och inte minst möjlighet att återfå data.

E-post

Varje myndighet/kommunalt företag bör ha en särskild digital myndighetsbrevlåda, skild från de personliga brevlådor som förekommer i e-postsystemen. Där ska myndigheten kunna omhänderta och registrera de allmänna handlingar som passerar myndighetsgränsen - på väg in eller ut. Handlingar i pågående ärenden som cirkulerar inom det egna myndighetsområdet är inte allmänna handlingar, men när sådana handlingar passerar en myndighetsgräns blir de normalt allmänna handlingar och måste då hanteras i enlighet med det offentliga regelverket - se avsnittet Offentlighetsprincipen.
Regelverket har dock några undantag. Vissa handlingar blir således inte allmänna handlingar trots att de inkommer från annan myndighet, och behöver av det skälet inte sändas via myndighetsbevlåda.

Det gäller

- skriftväxling om pågående arbete mellan personer som ingår i en gemensam projektgrupp, även när personerna tillhör olika myndigheter,
- dokument som sänds till annan myndighet för samråd om slutgiltig utformning jml 2 kap. 9 § 2 st. tryckfrihetsförordningen (s.k. delning eller underhandskontakt - se avsnittet Offentlighetsprincipen).

Sekretesskyddade uppgifter får endast hanteras i e-postsystem om det kan garanteras att obehöriga ej får del av uppgifterna.

Många e-postbrevlådor får problem med sk spam (skräppost). SKL har gett ut en skrift om hur kommuner och landsting kan hantera detta. Skriften heter "Digital sopsortering - att hantera

Phoca PDF

skräppost i kommuner och landsting". Skriften belyser problemen med skräppost och ger ett antal råd och rekommendationer kring tekniska lösningar samt förhållningssätt till gällande lagstiftning. Hämta skriften som pdf här nedan.

Det elektroniska diariet

Regler för myndighetens elektroniska diarium kan i långa stycken vara identiska med de som gäller för det traditionella pappersdiariet. Man måste dock vara medveten om att bestämmelserna i personuppgiftslagen (PuL) kan lägga hinder i vägen för att lägga ut det elektroniska diariet på internet. Diarieföring av hemliga handlingar (handlingar som upprättats hos en myndighet eller inkommit till eller avsänts från en myndighet) är obligatorisk. Diariet måste dock utformas så att sekretesskyddade (hemliga) uppgifter inte kommer obehöriga till del.

Elektroniska dokument, elektroniskt dokumentarkiv

Övergång till enbart digital dokumenthantering och dokumentlagring sker knappast i ett slag utan steg för steg. Det kan vara fråga om att tidigare uttag på papper upphör inom en viss aktivitet, eller att en ny aktivitet från början görs enbart digital. I båda fallen förändras arkivbildningen på ett sätt som innebär att myndigheten måste fatta beslut om gallring av den digitala handlingen - eller välja system för digitalt arkiv. Sådana beslut bör alltid föregås av samråd med arkivmyndigheten.

Äldre gallringsregler är ofta avfattade som om dokumentation på papper är någonting självklart. I takt med att myndigheten förnyar sina gallringsbeslut måste dessa utformas så att de kan gälla oberoende av lagringsmedium. Om handlingen skall gallras bör man naturligtvis ta ställning till om den över huvud taget skall tas ut på papper. Elektroniska arbetshandlingar kan förstöras så snart de inte längre behövs och bör inte i onödan tas ut på papper. Elektroniska allmänna handlingar som får gallras när de ej längre är aktuella (när de lästs, när ärendet avslutats o.s.v.) behöver naturligtvis inte heller tas ut på papper.

En stor andel av myndighetens handlingar är emellertid handlingar som skall gallras med en frist på mellan 1 och 10 år och här är valet mer komplicerat. Det kan finnas bestämmelser i lag som förhindrar enbart digital lagring, t.ex. beträffande skannade leverantörsfakturor, men i övriga fall måste myndigheten (i förekommande fall: arkivmyndigheten) fatta beslut om gallringsfrist.
När myndigheten övergår till producera, hantera och lagra sin information (data – uppgifter) i IT-system har man i realiteten ett elektroniskt arkiv. Även om myndigheten inte fattat något beslut om de elektroniska dokumentens framtid bör man tänka på att det elektroniska arkivet utgör en del av myndighetens arkiv och därför måste därför organiseras med samma ambitioner som detta.

Målet måste vara att åstadkomma en god offentlighetsstruktur:

- strukturen i det elektroniska arkivet anpassas till myndighetsarkivet i dess helhet,
- handlingar som innehåller sekretesskyddade uppgifter skyddas från åtkomst av obehöriga,

Phoca PDF

- arbetshandlingar hålls klart åtskilda från allmänna handlingar,
- det måste finnas en strategi för långsiktigt bevarande av den elektroniska informationen.

Långtidsarkivera digitalt - eller på annat medium?

Ska myndigheten bevara sina elektroniska handlingar för framtiden i enbart digital form eller skall långtidsarkivering föregås av utskrift på papper eller mikrofilm? Det vill säga: skall informationen inför långsiktigt bevarande göras analog? Det senare medför förlust av autenticitet och förlust av möjligheter att söka och sammanställa. I många fall är denna förlust acceptabel och kan då föredras, men om förlusten inte kan accepteras måste man sörja för att handlingarna kan bevaras digitalt. I många fall är dessutom en utskrift på papper orealistisk p.g.a. den stora mängden data, t.ex. i ett patientjournalsystem.

Det måste särskilt påpekas att man inte kan behålla data i sitt ursprungliga system, d.v.s. låta hård- och mjukvara finnas kvar för att startas och användas vid behov. En dator har en teknisk livslängd på kanske 10 år. Så småningom kommer komponenterna, t.ex. hårddiskar, att haverera. Eftersom teknikutvecklingen är extremt snabb är det orealistiskt att tänka sig att underhålla äldre IT-system. Aktiva åtgärder måste således vidtas för att bevara och tillhandahålla data. Hur detta kan ske beskrivs i följande avsnitt.

Informationssamhället befinner sig i en övergångsfas mellan analoga och digitala lagringsformer. Kommunernas och landstingens myndigheter och företag kommer att välja de system som ger största möjliga effektivitet, såvida de är juridiskt oantastliga. Arkivtjänsten måste medverka i valet av system. Analog eller digital långtidslagring, detta beror på vad som skall lagras. Stora datamängder bör bevaras i digital form medan små datamängder i enklare tillämpningar säkerligen med fördel kan skrivas ut på papper. En förutsättning för digital arkivering är, som ovan påpekats, att det aktuella IT-systemet redan från början, vid installationen, har stöd för avställning (export) av data.

Nedladdningsbara dokument

Till sidans topp

Phoca PDF