



2013-06-27

Kustbevakningen
Huvudkontoret
Box 536
371 23 Karlskrona

Beslut om förelägganden efter genomförd arkivinspektion vid Kustbevakningen, Kustbevakningsflyget i Skavsta den 23 april 2013.

Riksarkivet har i uppdrag att utöva tillsyn över och regelbundet inspektera arkivverksamheten vid statliga myndigheter och vissa andra organ.

Inom detta uppdrag inspekterade Krigsarkivet arkivverksamheten vid Kustbevakningen (KBV), Kustbevakningsflyget i Skavsta den 23 april 2013 (inspektionsrapport, bilaga 1).

Beslut.

Med hänvisning till vad som framkom vid inspektionen beslutar Riksarkivet/Krigsarkivet att förelägga KBV och Kustbevakningsflyget följande:

- KBV och Kustbevakningsflyget ska utarbeta en strategi för bevarande av elektroniska handlingar (avsnitt 4 i rapporten).

Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:1) om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling), 3 kap.

- KBV och Kustbevakningsflyget ska ta ställning till vilka it-system som innehåller allmänna handlingar och utreda behovet av gallringsföreskrifter för dessa handlingar (avsnitt 5).

Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:1, ändrade 1997:4 och 2008:4) om arkiv hos statliga myndigheter, 3 och 7 kap.

- KBV och Kustbevakningsflyget ska komplettera arkivredovisningen med uppgifter om arkivhandlingar i it-systemen (avsnitt 6).

Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:1, ändrade 1997:4 och 2008:4) om arkiv hos statliga myndigheter, 6 kap.

- Kustbevakningsflyget ska flytta strömbrytaren i centralarkivet till lokalens utsida (avsnitt 7).

Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2013:4) om arkivlokaler, 6 kap. 11 §.

KBV:s och Kustbevakningsflygets återrapportering.

KBV och Kustbevakningsflyget ska redovisa vilka åtgärder myndigheten har vidtagit med anledning av ovan givna förelägganden. Redovisningen ska vara Krigsarkivet tillhanda senast den 1 december 2013.

Vid redovisningen ska Krigsarkivets diarienummer anges som referens.

.....
Karin Åström Iko
Tf riksarkivarie

.....
Peter Nordström 1.arkivarie

Kopia: Kustbevakningsflyget

Krigsarkivets inspektion av arkivvården vid Kustbevakningen, Kustbevakningsflyget i Skavsta den 23 april 2013.

Närvarande: *se underbilaga.*

Sammanfattning.

Krigsarkivet inspekterade den 23 april 2013 arkivvården vid Kustbevakningen (KBV), Kustbevakningsflyget i Skavsta, en inspektion som var väl förberedd av myndigheten.

Krigsarkivet ser med tillfredsställelse att KBV tar tag i arkiv- och dokumenthanterings-frågorna inom ramen för det så kallade DDA-projektet. Bland annat har utarbetats en klassificeringsstruktur som snart är färdig att tas i bruk. En del av den nya arkiv-redovisningen är alltså på plats varför Krigsarkivet inte tar upp denna fråga bland föreläggandena, men utgår ifrån att vi fortlöpande informeras om utvecklingen. Det är också glädjande att förvaringsbetingelserna för bilddatabasen har förbättrats.

Det framgår dock av rapporten och de givna föreläggandena att situationen på ett par områden är öppen för förbättringar. Det gäller inte minst utarbetandet av en strategi för bevarande av digitala handlingar samt en genomgång av KBV:s it-system för att fastställa vilka system som innehåller allmänna handlingar och för att förteckna dessa handlingar.

Vid sidan av föreläggandena uppmanas Kustbevakningsflyget och KBV att undersöka behovet av gallring i bilddatabasen och i samlingen av äldre fotografier från spaningsturerna.

Föreläggandena riktar sig både till Kustbevakningsflyget och till KBV centralt.

Inledning – inspektionens omfattning och föregående arkivinspektion.

Vid inspektionen behandlades planering och styrning av arkivbildningen och därmed sammanhängande rutiner, insända styrdokument, gallringsfrågor, diarieföring, arkivredovisning och övergång till ny verksamhetsbaserad arkivredovisning, framställning och bevarande av elektroniska handlingar, pappershandlingar och bilder, särskilt filmer och fotografier från spaningsturerna, samt förvaring av myndighetens arkiv.

Föregående arkivinspektion ägde rum den 26 februari 2009 (KrA dnr 232-2009/334). Då framställdes följande förelägganden (här i förkortad form):

1. *KBV ska upprätta en plan för långtidslagring för bilder framställda i samband med genomförda uppdrag och för att förvara dessa bilder på föreskrivet sätt.*

En strategi för hur bilder bevaras och gallras saknas, men gallring av kopior m.m. regleras i tillämpningsbeslutet till RA-FS 1991:6. Äldre bilder är förtecknade, men arkivering och förvaring av senare tiders bildmaterial framgår inte av arkivförteckningen. Lagring sker i dag på server och på cd.

2. *KBV ska se till att dess rapporter arkiveras.*

Rutiner finns för att arkivera och förteckna flygspaningsrapporter.

3. *KBV ska redovisa samtliga förekommande handlingar i Kustbevakningsflygets arkivförteckning.* Flera serier specifika för Kustbevakningsflyget redovisas i arkivförteckningen. Dock har inte handlingar tillhörande it-systemen förtecknats – se nedan.

4. *KBV ska pröva förutsättningarna för gallring i egenkontrollsystemet KIBS EF och för övriga flygplanshandlingar.*

Inga nya gallringsföreskrifter har föreslagits och utfärdats.

INSPEKTIONEN.

1. Myndighetens organisation och verksamhet. Arkivansvar.

KBV har till uppgift att bedriva sjöövervakning och att utföra räddningstjänst till sjöss. Häri ingår att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning, brotts-bekämpande verksamhet samt kontroll och tillsyn. KBV ansvarar också för miljöräddningstjänsten till sjöss i syfte att begränsa konsekvenserna av olyckor och utsläpp. KBV deltar likaså i internationellt samarbete, både vad gäller fiske, miljö och piratövervakning. Kustbevakningsflyget är likställt med regionerna och har sedan 1994 funnits i Skavsta. Tre stora flygplan utför dagligen spaningsturer längs den svenska kusten och dokumenterar olyckor och oljeutsläpp med hjälp av avancerad kamera- och skanningsutrustning. Under pågående spaning kan uppdrag inkomma via den egna ledningscentralen, ibland också från andra håll som Rakelsystemet.

Det övergripande ansvaret för myndighetens arkiv åvilar stabschefen vid verksamhetslednings-staben, där också finns en arkivarie som svarar för vård och tillhandahållande av arkivet. Vid huvudkontoret finns även en registrator som hjälper till med att vårda och tillhandahålla arkivet. Det övergripande regionala ansvaret för regionens arkiv åvilar respektive regionchef.

2. Styrdokument.

Inför inspektionen insände KBV arkivbeskrivning, utdrag av arkivförteckning, klassificeringsstruktur (preliminär) med exempel på processbeskrivningar, strategi för bevarande av elektroniska handlingar, tillämpningsbeslut för gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse och förteckning över it-system (egentligen avseende behandling av personuppgifter). Brister i arkivförteckning och i strategin för bevarande diskuteras i avsnitten 6 respektive 4. Arbete med att ta fram dokumenthanteringsplaner och processbeskrivningar pågår inom det så kallade DDA-projektet. Endast ett fåtal föreskrifter om gallring finns, se avsnitt 5.

3. Arkivbildning och diarieföring.

Kustbevakningsflygets handlingar registreras i diarieföringssystemet Diana och ingår i huvudkontorets arkivbildning. Från och med hösten/vintern 2013 kommer myndigheten att övergå till en gemensam diarieserie, ett gemensamt diarium för hela myndigheten. I samband med denna förändring kommer även ett nytt dokument- och diarieföringssystem att tas i bruk. Ett av syftena med denna övergång är att minska dubbelregistreringar när ärenden förs mellan KBV:s olika delorganisationer. Arkivläggningen från den gemensamma diarieföringen kommer även den att förhoppningsvis förenklas genom att det blir enklare att utföra arkivläggningen enhetligt på en geografisk plats, med reservation för att handlingar på papper kan behöva föras mellan olika

organisationsdelar. Krigsarkivet ser positivt på denna utveckling, inte minst för att höja kvalitén och enhetligheten på de handlingar och akter som arkivläggs. Krigsarkivet rekommenderar här utifrån att ha observerat andra myndigheters arbete med att införa en gemensam diarieföring att KBV arbetar vidare med kvalitetssäkringar genom interna stickprovs-kontroller, utbildning, användarstöd och konkreta vägledningar för diarieföring, såsom exempelvis uttolkningar med exempel på vad som ska föras under olika diariekoder.

Enligt vad Krigsarkivet förstått ska den nya verksamhetsbaserade arkivredovisningen användas för klassificering i det nya diariesystemet. För att underlätta framtida förvaltning rekommenderar Krigsarkivet KBV att versionshantera klassificeringsstrukturen, exempelvis genom att ange år eller på annat sätt. Riksarkivet föreslår även att koder som inte längre används (tas bort) inte återanvänds för att beskriva en ny process eller liknande. Det vill säga om till exempel ”1.8 intern krishantering” tas bort ersätts den inte med ett nytt ämne/process, utan den nya processen/ämnet placeras istället under exempelvis ”1.12”. Detta för att det ska bli lättare att följa och förvalta klassifikationer under längre tidsperioder.

För att förbättra och modernisera ärendehantering inkl. diarieföring och dokument-hantering inom myndigheten har KBV sedan hösten 2011 bedrivit projektet DDA. Inom projektet tas fram nya rutiner för myndighetens gemensam ärendehantering inkl. diarieföring, dokumenthantering och arkivering. Inom DDA ska även tas fram krav för nytt it-stöd, upphandling av nytt it-stöd och driftsättning av detsamma. Driftsättning och införande sker enligt planerna under hösten 2013. Riksarkivet ser positivt på införande av ett nytt genomtänkt it-stöd vid KBV vilket följer Riksarkivets föreskrifter inom arkivområdet. Som en parentes kan nämnas att enligt Riksarkivets erfarenhet är det vanligt att kravställning, upphandling och införande av nya mer komplicerade it-stöd tar längre tid än vad som ursprungligen planerats.

Arbetet med att upprätta en verksamhetsbaserad arkivredovisning enligt Riksarkivets föreskrifter fortgår parallellt med DDA-projektet, och man har där tagit fram en klassificeringsstruktur och projektbeskrivningar. Se avsnitt 6.

4. Framställning och hantering av handlingar.

Vid de diskussioner som ägde rum vid inspektionen framkom att KBV önskade mer kunskap om och förståelse för hur en så kallad ”Strategi för Bevarande” ska se ut. Detta är ett starkt skäl till att det inte finns en ”Strategi för Bevarande” i dag vid KBV.

Det första som man bör förstå är syftena bakom ”Strategi för Bevarande”, nämligen att 1) säkerställa att digitalt lagrade bevarandehandlingar verkligen bevaras och 2) att bevarandehandlingar kan avskiljas från arbetsmaterial och gallringsbara handlingar. En ”Strategi för Bevarande” kan ingå som en del i annan it-relaterad dokumentation och även ha ett annat formellt namn. Det enklaste brukar vara att kraven på systemdokumentation och ”Strategi för Bevarande” som finns i Riksarkivets föreskrifter ingår som en naturlig del i myndighetens it-utveckling, drift, underhåll och avveckling. En ”Strategi för Bevarande” kan på en liten myndighet bestå av endast ett dokument. På ett större statligt verk kan en ”Strategi för Bevarande” vara uppdelad på upp till tre nivåer och ett flertal olika dokument, t.ex. kan det finnas en generell nivå, en områdesspecifik och en systemnivå.

En ”Strategi för Bevarande” kan beskriva vilka roller/tjänster som har ägandeskap och förvaltningsansvar för de handlingar som hanteras vid myndigheten på olika nivåer. En ”Strategi för Bevarande” bör även beskriva var handlingar lagras, på vilka lagringsmedier, när de behöver migreras mellan olika format och system och liknande. Kombinationen av ”Strategi för Bevarande” och systemdokumentation syftar till att säkerställa att myndigheten hanterar alla arkivhandlingarna säkert, effektivt och i enlighet med lagkrav. En rekommendation med tanke på Kustbevakningens storlek är att pröva att ha gemensamma riktlinjer för ”Strategi för bevarande” och Systemdokumentation i ett mer generellt dokument. I detta dokument beskrivs vad som ska

dokumenteras, ansvarsskap, övergripande riktlinjer för vilka filformat och lagringsmedier som ska användas, riktlinjer för vilken metadata som måste tillföras handlingar för att dessa ska kunna bevaras/gallras och förvaltas. Det övergripande dokumentet kompletteras sedan med ytterligare mer systemspecifika dokument som beskriver vad som ska göras och vad som gjorts i ett it-system eller en grupp av it-system. Exempelvis dokumenteras utförd gallring, utförd konvertering och migrering av handlingar mellan system eller lagringsmedier.

Om KBV planerar att införa ett eget digitalt arkiv rekommenderar Krigsarkivet att man i första hand fokuserar på handlingar som ska bevaras och som inte omfattas av försvars- eller underrättelsesekretess. Att utveckla ett digitalt arkiv som klarar att hantera gallring av handlingar är betydligt mer komplext och därmed dyrt att utveckla i de flesta fall. Därför bör KBV säkerställa att gallring är möjlig att göra i de aktiva verksamhets-systemen, istället för i ett digitalt arkiv i en senare fas. KBV kan som ett alternativ eller komplement till ett eget digitalt arkiv, alltid välja att leverera bevarandehandlingar till Riksarkivet. Notera att Riksarkivet inte tar emot gallringsbara handlingar. Handlingar som omfattas av försvars- eller underrättelsesekretess brukar oftast hanteras i ett separat flöde, eftersom specialkrav i detta fall ställs på förvaltningsorganisation och system.

Vid besöket på KBV i Skavsta fick Krigsarkivet intrycket av att arbetet med systemdokumentation enligt Riksarkivets krav bör fortsätta. Ett av syftena med kraven på systemdokumentation är att det ska vara möjligt att kunna skilja gallringsbara handlingar från handlingar som ska bevaras, detta för att lätt och automatiserat kunna utföra gallring och bevarande i system. Alla bevarandehandlingar kommer i ett långt tidsperspektiv enligt nuvarande lagstiftning att levereras till Riksarkivet, oberoende av om det sker om tio år eller om hundratals. För handling som ska bevaras och senare levereras till Riksarkivet krävs att den har tillräckligt med metadata (beskrivande dokumentation) för att den ska kunna a) vara sökbar och tillgänglig b) vara tekniskt och informationsmässigt förvaltningsbar om hundratals år och c) skapa en förståelse för hur den skapats (så kallad kontextuell information). För arkivhandling som omfattas av försvars- eller underrättelsesekretess tillkommer även krav på dokumentation av detta för att hantera dessa former av handlingar i ett separat flöde. Systemdokumentationskravet är högre för bevarandehandlingar än för handlingar som ska gallras.

Krigsarkivet tog med intresse del av demonstrationen av bilddatabasen vid KBV Skavsta. Krigsarkivet förstod att man här kommit längre än för några år sedan ur arkivperspektivet och att man fortsätter att arbeta fram exempelvis enkla stabila arbetsrutiner, systematisera arbetet med registrering av metadata till missionsdata och att säkra arkivlagringen av äldre och nyare missionsdata på servrar och separata lagringsmedier. Tyvärr hade Krigsarkivet inte möjlighet att i mer detalj undersöka hela flödet ur ett arkivperspektiv eftersom detta antagligen skulle ta minst en halv dag, vilket fick anstå till ett senare inspektionstillfälle. Det är möjligt att det skulle vara till fördel för KBV att vidare undersöka behovet av gallring av missionsdata och att systematisera detta i en gallringsföreskrift. Detta för att spara lagringsutrymme, underlätta återsökning i ett längre tidsperspektiv och garantera en informationssäker hantering av handlingar.

Bland de format som Riksarkivet i dagsläget rekommenderar för digitalt bevarande finns för bilder (JPEG), ljud (MP3 eller WAVE), video (MPEG-2 eller MPEG-4), ord-behandlings- och presentationsdokument (PDF/A). Leverantörsberoende format som Officepaket-format och många produktberoende RAW-format är tyvärr inte arkivvärldiga. Exempelvis går det inte att garantera långsiktigt bevarande av RAW-format eftersom dessa är produkt- och leverantörsberoende. Om RAW-format behöver användas inom verksamheten med hänsyn till rättsväsendet och för verksamhetens egna behov föreslår Riksarkivet att parallell lagring av bevarandehandlingar även sker i JPEG, d.v.s. lagring av samma bild som ska bevaras i både JPEG- och RAW-format.

5. Gallring.

För KBV har endast ett fåtal gallringsföreskrifter utfärdats. För passagerarlistor finns RA-MS

2002:41 och 2007:35, som hänvisar till en upphävd upplaga av utlännings-förordningen och därför måste genomgå en smärre ändring. Föreskrifterna för Kibs-systemet (RA-MS 1997:50) är i stort behov av uppdatering, vilket har påpekats i flera inspektionsrapporter. Sjöbasis är ett av de mest centrala systemen, men det är osäkert hur uppgifter lagras i systemet och om gallring är önskvärd. Ett stort antal it-system finns vid myndigheten och de flesta av dem torde innehålla allmänna handlingar. KBV har meddelat att föreskrifter om gallring inte behövs utöver dem som redan finns, men Krigsarkivet ser ett uttalat behov av en grundlig genomgång. KBV måste gå igenom förteckningen över it-system, ange om systemen innehåller allmänna handlingar eller ej samt ta ställning till om samtliga handlingar ska bevaras eller om föreskrifter om gallring behöver utfärdas. För hjälpregister, för foton av ringa intresse och för vissa handlings-typer, som inte berör kärnverksamheten, kan gallringsfrist anges i myndighetens tillämpningsbeslut för handlingar av tillfällig eller ringa betydelse. Ett exempel på detta skulle kunna vara Stödsystem KIBS-EF som är ett hjälpregister över händelser vid Kustbevakningsflyget, vilka är diarieförda i KBV:s diarium.

Om gallring av bilddatabasen, se avsnitt 4.

6. Arkivredovisning.

KBV har inför inspektionen tillsänt Krigsarkivet en arkivförteckning för Centrala ledningen/Huvudkontoret och Kustbevakningsflyget. För regionerna gäller särskilda förteckningar. I förteckningen anges för ett antal serier, t.ex. flygspaningsrapporter, olika handböcker och foton och diabilder för flyg, att de har överlämnats till Skavsta. I övrigt innehåller förteckningen bl.a. protokoll, cirkulär och föreskrifter, diaries, personakter, fartygsdokumentation, flygplanshandlingar, rapporter, räkenskaper och pressklipp, alltså huvudsakligen handlingar utskrivna på papper. Det är naturligtvis bra att alla dessa handlingar är redovisade, men Krigsarkivet noterar att handlingar skapade inom de olika it-systemen saknas. Praktiskt taget samtliga system saknar gallringsföreskrifter och torde innehålla en rad allmänna handlingar som ska bevaras och som inte ingår i diariet. Det gäller exempelvis Kibs (KBV:s informations- och beslutsstödsystem), Rapportregistret för rapporterade/anmälda brott, Underrättelsesregistret, Bilddatabasen DINO och Sjöbasis, som samlar in, sammanställer och bearbetar sjöinformation från en rad olika myndigheter.

Enligt RA-FS 2008:4 som är en ändring av Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:1, ändrade 1997:4) om arkiv hos statliga myndigheter, består arkivredovisningen av en arkivbeskrivning, en klassificeringsstruktur (KS) med processbeskrivningar och en arkivförteckning. KS ska vara hierarkiskt-systematiskt uppbyggd, där den översta nivån representerar myndighetens verksamhetsområden och den nedersta nivån de processer som identifierats i verksamheten. Samtliga processer ska beskrivas helst grafiskt eller också i text.

KBV använder sig för närvarande fortfarande av systemet DIANA, men håller nu på att upphandla och införa ett nytt modernt ärendehanteringssystem. DDA-projektet syftar till att implementera detta system, att ta fram rutiner för diarieföring och dokumenthantering och att införa en KS med tillhörande processer. Tanken är att ärendehanteringssystem och KS ska tas i drift samtidigt. KBV har till Krigsarkivet/Riksarkivet inkommit med en begäran om dispens från kravet att införa arkivredovisning enligt RA-FS 2008:4 från den 1 januari 2013. P.g.a. interna diskussioner inom Riksarkivet har beslut ännu inte fattats i frågan, men Riksarkivets praxis har varit att ge dispens endast när en myndighet upphör.

KBV har uppgjort ett förslag till KS som verkar ligga på en bra detaljeringsnivå och har även gjort processbeskrivningar som ger god information om de olika verksamhets-processerna. Krigsarkivet utgår ifrån att detta projekt slutförs som planerat.

7. Arkivförvaring.

Närarkiv.

Digitala bilder finns från ca år 2001 och framåt, och de återfinns dels på cd i två exemplar, dels på server.

Centralarkivet.

Centralarkivet hade inte tagits i bruk vid föregående inspektion. Ventilationen uppges vara arkivgodkänd, dörren är utförd i brandklass EI 120 och lokalen förefaller i sin helhet vara utförd enligt gällande föreskrifter, RA-FS 2013:4. Ett undantag finns dock: lokalen är inte strömlös så strömställaren ska flyttas till lokalens utsida.

I lokalen finns bland annat:

- Flygspaningsrapporter, sorterade kronologiskt efter flygplan och mission. Ett mindre antal fotografier är återgivna i rapporterna, men annars finns där inga hänvisningar till bildmaterialet.
- Ett register över händelser, som också finns i Kibs.
- Fotonegativ (serie K 1 a). Flygplan och år anges, men värdet av bilderna är osäkert. Det är också sannolikt att fotofickorna skadar bilderna.
- Bilder som skannats och som också finns på server, vilket ska framgå av förteckningen.
- Oförtecknade diabilder, som bör gås igenom och identifieras.
- VHS, ljudband m.m. från missionerna som tillhör olika ärenden. Dessa måste gås igenom.

Bilder från och med omkring 2001 är som nämnts digitala, se avsnitt 4. Också flygspaningsrapporterna kommer i framtiden att arkiveras digitalt.

.....
Peter Nordström

.....
Magnus Wåhlberg