

riksarkivet@riksarkivet.se

Förslag till föreskrifter som ska ersätta Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:2) om tekniska krav för elektroniska handlingar (FormatE, RA-KS 2021/18)

Pensionsmyndigheten lämnar nedan sina synpunkter på de remitterade författningsförslagen. Myndigheten instämmer i förslagen förutsatt vissa ändringar av dem. Vi vill även framhålla att flera förslag inte har varit föremål för våra överväganden inom avsatt tidsram.

1 Allmänna synpunkter

Pensionsmyndigheten välkomnar Riksarkivets arbete med att ta fram nya föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav för elektroniska handlingar. Vi bedömer att de krav och ställningstaganden som redovisas i de remitterade föreskrifterna kommer att utgöra en värdefull resurs för myndigheternas fortsatta arbete med formatfrågor.

Pensionsmyndigheten ställer sig i grunden positiv till tanken att *”en verksamhet ska kunna välja tekniska krav som är mest lämpliga med hänsyn till förutsättningarna och omständigheterna i det enskilda fallet”* och delar Riksarkivets uppfattning att det inte alltid finns *”ett generellt tillämpligt arkivformat”* för olika typer av elektroniska handlingar.

Likväl befarar Pensionsmyndigheten att många myndigheters (och upphandlade leverantörers) förmåga att bedöma *”vilka kombinationer av tekniska krav som för olika fall uppfyller de behov verksamheten har”* är synnerligen begränsad – och försvåras om Kammarkollegiets eller andra ramavtalsupphandlande myndigheters förfrågningsunderlag inte specificerar olika alternativ. Riksarkivets nulägesbeskrivning i konsekvensbeskrivningen bekräftar att nämnda farhåga har stöd i de rapporter som tagits fram kring digitaliseringen av offentlig sektor.

För att underlätta för myndigheter som inte har tillräcklig kompetens eller inte utan svårigheter kan implementera föreskrifterna föreslår Pensionsmyndigheten att Riksarkivet redan i samband med publiceringen kompletterar föreskrifterna med en vägledning. Vägledningen bör lyfta fram väsentligheter och ge goda exempel (”recept” med Riksarkivets liknelse) på lösningar för framställning av vanligt förekommande typer av elektroniska handlingar – lösningar som är valbara inom ramen för den kravbild som föreskrifterna sätter och ger goda förutsättningar för leveranser till system för bevarande.

www.pensionsmyndigheten.se

Pensionsmyndigheten	Telefon	E-post	Org.nr
Box 38190 100 64 Stockholm	0771-771 771	registrator@pensionsmyndigheten.se	202100-6255

2022-01-17

Er ref. RA-KS2021/18
Dnr/Ref. VER 2021-377

Vägledningen bör också skrivas med beaktande av rådande situation inom offentlig sektor – med en stor mängd allmänna elektroniska handlingar vars tekniska skick inte tillgodoser de krav som stipuleras i de föreslagna föreskrifterna och vars metadata är bristfälligt dokumenterade. Pensionsmyndighetens bedömning är att myndigheterna inte själva kommer att ha resurser för att upphandla alla de tjänster, systemstöd och personella resurser som behövs för att säkerställa framställningen och bevarandet av sådana handlingar som ska bevaras för all framtid, dvs. man kommer att vara beroende av att staten utvecklar gemensamma lösningar för konvertering och bevarande av program och handlingar.

2 Föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav vid framställning av elektroniska handlingar (TeK)

2.1 Föreskrifterna (exklusive Bilagor)

Det allmänna rådet i 4 kap. 1 § uppfattar vi som språkligt onödigt krångligt:

Denna författning innehåller inga föreskrifter om att verksamheter ska välja eller använda materiel och metoder, men om de materiel och metoder verksamheten väljer eller använder omfattas av ett eller flera fall gäller de föreskrivna kraven.

Pensionsmyndigheten föreslår följande lydelse:

Om myndigheten väljer material och metoder som omfattas av ett eller flera fall gäller de krav som i bilagorna föreskrivits i anslutning till dessa.

2.2 Bilagorna 1 – 3 – allmänt

Pensionsmyndigheten ser det som positivt att de detaljerade referenserna till format och metoder ligger i bilagor. Vi ser dock en risk i att kraven och formatreferenserna i bilagan ändå kan bli svåra att förvalta, då de omfattar närmare 200 format och ett betydande antal metoder som får antas komma i nya versioner eller upphöra över tid – dessutom inom områden som är föremål för en snabb teknisk utveckling.

Pensionsmyndigheten föreslår därför att Riksarkivet överväger att minska detaljeringsgraden i bilagorna – i den utsträckning man inte tror sig ha en beredskap att löpande se till så att bilagorna uppdateras med senare och/eller bättre versioner av de specifikationer som motsvarar lämpliga tekniska skick.

2.3 Bilaga 1 (Specifikationer och referensinstallationer)

Riksarkivet anger FLF ("Fixed Length Format") och DSV ("Delimiter Separated Values") som "informella specifikationer" i förteckningen – utan hänvisningar. I fråga om FLF önskar Pensionsmyndigheten ett förtydligande – särskilt om Riksarkivet här avser något annat än det som i RA-FS 2009:2 menas med sekventiella filer med fast fält- och postlängd. Vad gäller DSV skulle Pensionsmyndigheten gärna på motsvarande sätt se ett förtydligande av vad som menas, men också ett förtydligande av förhållandet mellan detta format och komma- respektive tab-separerade fält (CSV respektive TSV).

2022-01-17

Er ref. RA-KS2021/18
Dnr/Ref. VER 2021-377

2.4 Bilaga 2 (Allmänna tekniska krav, TeK)

2.4.1 Allmänt

Pensionsmyndigheten konstaterar att kraven har formulerats som en kombination av beskrivningar i fallkolumnen med villkor i kravkolumnen (ska/ska inte/får inte/får/kan/bör/bör inte), ibland med förtydliganden i kolumnen för skäl. Även om detta kanske normalt inte föranleder några problem vill vi göra Riksarkivet uppmärksammat på den risk som finns för feltolkningar när myndigheterna sammanställer dem i egna kravskrivningar i samband med upphandlingar eller egenutveckling. Exempelvis kan vi tänka oss att fallet ”Omsluta och, eller innesluta alla format nödvändiga och tillräckliga för att implementera ett tekniskt skick” (3.2.2.1-1) och tillhörande ”Bör”-krav i ett förfrågningsunderlag av en myndighet skulle kunna omformuleras till ”*Det omslutande eller inneslutande formatet bör hålla samman alla sakliga och logiska samband mellan de format som omsluts eller innesluts.*” Pensionsmyndigheten föreslår att Riksarkivet försöker identifiera och vid behov formulerar om sådana fallbeskrivningar som inte utan svårighet kan antas låta sig formuleras om av myndigheterna i samband med kravställningsarbete.

2.5 Bilaga 3 (Särskilda tekniska krav, TeK)

2.5.1 Allmänt

Pensionsmyndigheten välkomnar de skrivningar i bilagan genom vilka Riksarkivet redovisar eller tar ställning till möjligheterna att konvertera mindre lämpliga format till mer lämpliga format för bevarande (t.ex. i fråga om PDF till PDF/A-1).

Pensionsmyndigheten gör bedömningen att det i dagsläget finns ett stort behov av vägledning för myndigheter om vilka mindre lämpliga format som utan svårighet och större informationsförluster låter sig konverteras till de lämpliga formaten – och vilka man helt bör undvika. Om Riksarkivet bedömer att bilagan kan utökas med ännu fler sådana rekommendationer föreslår vi därför att detta görs.

2.5.2 Särskilda krav/kravgrupper

3.3.1.2-11 (Bildfångst - avseende bildformat PDF/A-1, -2 nivå ”b”)

I kolumnen för skäl till kravet 3.3.1.2-11 föreslår Pensionsmyndigheten att Riksarkivet lyfter huvudrekommendationen i fjärde meningen (”*PDF/A nivå ”b” är därför speciellt lämpligt för skanning av dokument, varför det tekniska skicket inte får implementeras med förlustgivande komprimering för bildfångst av grafik med skarpa och tydliga kantar, och texter.*”) – kanske genom att lägga den först i stycket.

Pensionsmyndigheten konstaterar samtidigt att det kan ifrågasättas om andra PDF/A-varianter än PDF/A-1 är lämpliga som arkivformat. Vi föreslår därför samtidigt att Riksarkivet överväger lämpligheten av att använda sig av PDF/A-2 och PDF/-3. I sammanhanget rekommenderar Pensionsmyndigheten att Riksarkivet i kolumnen för skäl här beaktar den undersökning som Universitetet i Skövde nyligen gjort av pdf-filer vid svenska universitet, i vilken man konstaterade att det endast är var ett fåtal av föregivna pdf/a-1b-filer som ”till fullo klarar en kontroll av överensstämmelse med standarden” (<https://www.mynewsdesk.com/se/his/pressreleases/offentliga-verksamheter-brister-i-sin-dokumenthantering-3145513>).

2022-01-17

Er ref. RA-KS2021/18
Dnr/Ref. VER 2021-377

3.3.3.2 (Speciella fall som administration, handel och industri)

Pensionsmyndigheten föreslår att Riksarkivet lägger till följande utbytesstandarder:

- AS4 (Applicability Statement 4) en standard för säkert utbyte av affärsinformation.
- ebXML, e-business XML, som möjliggör global användning av elektronisk affärsinformation på ett interoperabelt, säkert och konsekvent sätt mellan olika handelspartners.

3.3.3.4 (Speciella fall som identifieringskoder)

Pensionsmyndigheten föreslår att Riksarkivet lägger till:

- QR-koder enligt standarden ISO/IEC 18004:2015 (Information technology – Automatic identification and data capture techniques – QR Code bar code symbology specification).

3.3.3.6 (Kontorsdokument – under Organisering och sammanställning)

Pensionsmyndigheten gör tolkningen att Riksarkivet uppmanar myndigheter att inte använda sig av de format som torde utgöra de utan jämförelse vanligaste formaten på kontorsdokument hos desamma (de vanliga Office-formaten DOCX, PPTX och XLSX, samt det ”vanliga” PDF-formatet) – om man inte dessförinnan kan se till att de har förutsättningar att kunna konverteras till tillämplig PDF/A-nivå (ifråga om DOCX, PPTX och PDF) eller de format som kan aktualiseras för konvertering av XLSX-filer.

Pensionsmyndigheten konstaterar att Riksarkivet i sin konsekvensutredning (2.3.1.1.2) uppmärksammar behovet av att tydliggöra ”riskerna med att inte använda lämpliga materiel och metoder för att framställa elektroniska handlingar med hänsyn till behovet av beständighet”. Pensionsmyndigheten ser också detta behov och bedömer det vara av stor vikt att Riksarkivet för dessa format om möjligt ännu tydligare anger när sådana förutsättningar kan antas föreligga (och när de inte kan det).

3 Föreskrifter och allmänna råd om arkivrättsliga krav vid framställning av allmänna handlingar (Ark)

3.1 Föreskrifterna (exklusive bilagan)

3.1.1 1 kap. 5 §

Pensionsmyndigheten föreslår att Riksarkivet förtydligar den första meningen i det andra stycket i förslaget till allmänna råd i 1 kap. 5 §, genom att lägga till den kursiverade skrivningen nedan:

”Av betydelse är att den allmänna handlingen *senast vid överföring till bevarande* representeras åtminstone med ett tekniskt skick som uppfyller de arkivrättsliga kraven.”

Med nuvarande skrivning är det lätt att få intrycket att Riksarkivet stipulerar en ändring i förhållande till den regel som hittills varit gällande i 1 kap. 4 § RA-FS 2009:2, nämligen att allmänna handlingar senast vid överföring till bevarande ska uppfylla de formatkrav Riksarkivet föreskrivit.

Pensionsmyndighetens uppfattning är att det visserligen är bra om bevarandehandlingars tekniska skick redan från början tillgodoser krav som ställs vid överföring till bevarande, men anser också att myndigheterna framöver måste ha kvar

2022-01-17

Er ref. RA-KS2021/18
Dnr/Ref. VER 2021-377

den möjlighet som finns idag att avvakta med detta när man inte anser sig ha tillräckliga skäl att anta att det format som handlingarna framställts i inte kommer att kunna konverteras utan större informationsförlust till ett mer lämpligt arkivformat. Vidare är det Pensionsmyndighetens bedömning att det skulle vara förenat med stora kostnader om myndigheterna retroaktivt före överföring till bevarande ålades att framställa arkivversioner av alla handlingar som idag inte tillgodoser Riksarkivets arkivrättsliga formatkrav.

3.1.2 3 kap. 3 §

Med hänvisning till det som anförts rörande 1 kap. 5 § ovan anser Pensionsmyndigheten att den föreslagna regeln (*"Alla allmänna handlingar ska vid framställning uppfylla samtliga tillämpliga allmänna arkivrättsliga krav, och alla tillämpliga särskilda arkivrättsliga krav."*) behöver villkoras, så att det blir möjligt att vid behov vänta med konvertering (motsvarande) tills överföring av bevarande sker.

3.2 Bilaga 1 – allmänna arkivrättsliga krav för olika fall

3.2.1 Allmänna arkivrättsliga krav

1.1.1

Pensionsmyndigheten ställer sig frågande till ett par skrivningar i avsnittet om allmänna handlingar med bilder. I avsnittet skrivs nu dels att *"metadata ska följa MIX"*, dels att myndigheten ska se till att göra maskinläsbar text av bilder som representerar texter.

Vad gäller den förra skrivningen kan sägas att Pensionsmyndigheten inte är bekanta med MIX-formatet (som enligt uppgift förvaltas av Library of Congress) – vi är därför osäkra på vad ett eventuellt användande av detta format skulle innebära i samband med upphandlingar av tjänster och programvara för skanning och om kravet är rimligt. I den gränssnittspecifikation som för närvarande reglerar metadata från vår nuvarande skanningsleverantör stipuleras användning av Försäkringskassans s.k. eDok-format – ett XML-format för överföring av information kopplat till skannade handlingar.

Pensionsmyndigheten ifrågasätter också kravet i den senare skrivningen – att bilder som representerar texter ska göras till maskinläsbar text. Myndigheterna måste rimligen själva bestämma i vilken utsträckning uppgifter i blanketter och brev ska tolkas och verifieras i samband med skanning och sedan endast använda sig av dessa uppgifter i det ärendehanteringssystem (motsv.) dit filerna förs. Nu ges intrycket att Riksarkivet stipulerar att all text i bildfilerna ska överföras till maskinläsbar text.

1.1.2

Pensionsmyndigheten ställer sig frågande och kritiska till varför inte CSV-formatet enligt 1.1.2 ska vara tillåtet som format för arkivuttag/avställningar från relationsdatabaser och andra datauppsättningar. Såvitt vi kan bedöma är CSV ett lämpligt arkivformat (om specifikationen för CSV följs) – och har såvitt vi vet tidigare upptagits i Kammarkollegiets lista över standarder som anses uppfylla öppen standard enligt EU:s interoperabilitetsramverk (European Interoperability Framework, EIF 1.0).

2022-01-17

Er ref. RA-KS2021/18
Dnr/Ref. VER 2021-377

1.1.7

Pensionsmyndigheten förstår inte avgränsningen i 1.1.7 *Allmänna handlingar med program*, där det anges att källkoden till programmet ska vara licensierad enligt GPL (General Public License) och MPL (Mozilla Public License). Det viktiga bör istället vara att handlingarna uppfyller Riksarkivets föreskrifter, inte kvaliteten på innehållet i dem.

3.2.2 Särskilda arkivrättsliga krav

Pensionsmyndigheten föreslår att Riksarkivet överväger att lägga till arkivrättsliga krav vid utbyte av information inom EU avseende socialförsäkringsområdet enligt EESSI (se <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1544>), speciellt då Standard Business Document Header (SBDH) enligt en UN/ CEFACT-standard, samt Structured Electronic Documents (SED). (Detta krav bör vara jämförbart med 1.2.2.1 *Modeller för byggnationer*.)

Detta yttrande har beslutats av avdelningschefen Kajsa Möller efter föredragning av huvudarkivarien Andreas Ljung. I beredningen av ärendet har även IT-arkitekten Lars Wahlund, juristen Jonas Aronson och avdelningschefen Lena Aronsson deltagit. I den slutliga handläggningen deltog enhetschefen Anna Drougge och biträdande avdelningschefen Henrik Engström.

Kajsa Möller

Andreas Ljung