

Rebecka Pomerling
010- 473 58 49
Fredrik Malmberg
010-473 50 00

Till
Riksarkivet

Svar på remiss av Riksarkivets förslag till författningar (FormatE, Riksarkivets Dnr RA-KS 2021/18)

Inledning

Specialpedagogiska myndigheten (SPSM) har beretts tillfälle att yttra oss över Riksarkivets förslag till föreskrifter om tekniska krav vid framställning av allmänna handlingar, FormatE.

SPSM har haft begränsade möjligheter att analysera remissen på grund av dess stora omfång, överskådlighet och svårtillgängliga språk. SPSM kan därför inte tillstyrka förslagen i remissen i dess nuvarande utformning. Det är SPSM:s uppfattning att författningskommentarerna och en så omfattande konsekvensutredning inte borde ha skickats ut på remiss. Utifrån vårt perspektiv är det tillräckligt att se Riksarkivets slutprodukt, inte allt arbets- och referensmaterial som har legat till grund för ställningstagandena. Särskilt eftersom remissen, utifrån vad SPSM har uppfattat, inte tar sikte på att även dessa bör kommenteras.

SPSM har valt att fokusera vårt remissvar på några övergripande synpunkter, vilka följer nedan.

SPSM:s synpunkter

Synpunkter gällande format

SPSM ställer sig frågande till varför föreskriften (TeK) inte skulle kunna författas på ett övergripande och mer generaliserande sätt som föreskriver eller förespråkar öppna format, öppen standard och öppen programvara. Genom öppna format går det att undvika inlåsnings effekter samt leverantörs- och licensberoenden som riskerar att skapa konverteringsproblem i framtiden. Från vetenskapligt håll har kritik framförts mot användning av flertalet slutna format samt patentbelastade format. Forskare varnar också för att användningen av specifika format kan skapa inlåsnings effekter som förhindrar en god förvaltning genom att skapa beroende av

en viss leverantörs produkt, tjänst eller teknologi.¹ Sådana effekter kan även vara beroende av kompetensmässiga och rättsliga skäl vilka gör att tjänsten varken kan eller får förvaltas av någon annan än den som för tillfället levererar den.² Detta är ett argument som SPSM menar har stor igenkänningsfaktor i vår egen verksamhet och den e-arkivslösning vår myndighet har.

Riksarkivet tar inte emot handlingar som är yngre än 30 år. Att under en 30-års period underhålla format genom de i föreskriften angivna formaten bedöms av SPSM minst sagt vara en utmaning. Ett exempel på detta är att SPSM nu är inne på vår andra e-arkivlösning där myndigheten vid migreringen upptäckt en hel del brister, vilket skapar en osäkerhet om vad som kommer hända vid den slutliga leveransen till Riksarkivet. Möjligtvis skulle en provleverans kunna lösa problemet just nu, men frågan är om det skulle vara rationellt eftersom SPSM inte vet vad som ligger framför oss i form av migreringar samt förändring av teknik, format och regelverk. Den juridiska aspekten av detta berör främst licenser och upphovsrättsliga frågor där det redan idag finns frågetecken kring angivna format, om det ens låter sig göras. Tekniska migreringsproblem i kombination med ekonomiska resurser är ytterligare en aspekt som inte heller har någon lösning i dagsläget. Ett exempel på detta är problematiken kring olika typer av signeringar.

Med det ovan sagda uppfattar SPSM samtidigt att det är ett gediget och kunnigt arbete som lagts ned på frågan om formaten. Enligt förslaget utökas antalet exempel på format som Riksarkivet godkänner respektive inte godkänner för olika handlingstyper jämfört med den nu gällande RA-FS 2009:2, vilket SPSM i och för sig ser som positivt. När det gäller SPSM:s behov av format så gör vi i dagsläget bedömningen att våra nuvarande behov skulle kunna inrymmas i de format som författningen tar upp. SPSM har dock inte granskat riktigheten i Riksarkivets bedömning av vilka format som bör användas. SPSM kan konstatera att den vidareläsning som finns i länkarna till olika format ibland ställer mycket höga krav på tekniska kunskaper hos läsaren och därmed riskerar att inte följas.

Alla specifikationer till formaten omnämns med källor som leder vidare till definitioner av formaten, vilket enligt SPSM är positivt. Det redogörs även för olika format i alfabetisk ordning med källhänvisningar till aktuella specifikationer eller referensimplementeringar. En exempelsamling av denna omfattning blir

¹ Björn Lundell, Jonas Gamalielsson och Stefan Tengblad *IT-standarder, inläsning och konkurrens En analys av policy och praktik inom svensk förvaltning* på uppdrag av Konkurrensverket, Konkurrensverket Uppdragsforskningsrapport 2016:2 och Björn Lundell, Jonas Gamalielsson, Andrew Katz, Mathias Lindroth *Perceived and Actual Lock-in Effects Amongst Swedish Public Sector Organisations When Using a SaaS Solution*, ur *Electronic Government* (2021) från International Conference on Electronic Government EGOV 2021.

² Se Pensionsmyndigheten (2016) *Molntjänster i staten: En ny generation av outsourcing*.

troligtvis ett bra stöd för myndigheters hantering av format. Det skulle dock enligt SPSM vara mer ändamålsenligt att formaten skulle samlas i en rådgivande databas, som kan fyllas på, snarare än som bilaga i en författning.

De upphandlingsavtal som kan ingås inom den statliga sektorn, och de kravspecifikationer som i dessa sammanhang behöver tas fram som påverkar olika format, kan vara behjälpliga av tilltänkta författning på kort sikt. Samtidigt kan de inte ses som ett fullgott stöd i perioder som går utöver tre till fyra år. Problemet kan illustreras av de slutsatser som dragits av Statens servicecenter avseende begränsade förutsättningar för att trygga en långsiktig myndighetshantering av information.³ Hur myndigheter, såsom SPSM, ska kunna hantera dessa frågor, oavsett vilket stöd i hanteringen av format som vi har, är en fråga som föreslagna föreskrifter inte ger svar på. Denna frågan implicerar något som är större och berör infrastrukturella problem som finns inom den statliga sektorn och som inte är löst. SPSM menar att de behövs ett ökat samarbete och delande av resurser mellan myndigheter, både när det gäller personella- som systemresurser. Dessa frågor utreds i dagsläget⁴, men aggregeringen av information står inte stilla under tiden utan måste hanteras. Föreskrifter som tydligt förespråkar öppna format skulle därför enligt SPSM vara önskvärt.

Författningstekniska frågor

SPSM menar att det skulle vara mer ändamålsenligt med en föreskrift som reglerar arkivrättsliga krav för handlingar som ska bevaras, istället för den uppdelningen i två föreskrifter som Riksarkivet föreslår. Innehållet i föreskrifterna är nära förbundet med varandra, och uppdelningen bidrar till att föreskrifterna uppfattas som svåröverskådliga.

SPSM uppfattar flera delar av författningsförslagen som svårbegripliga. Det beror bland annat på många hänvisningar till bilagor och att paragraferna på ett otydligt sätt blandar information och styrning. De allmänna råden som kompletterar föreskrifterna har karaktären av författningskommentar med information snarare än allmänna råd (rekommendationer), och fungerar enligt SPSM inte som det stöd de bör utgöra i tillämpningen av bestämmelserna.

Enligt SPSM är skillnaderna mellan olika kravtyper i bilaga 3 till TeK ("får", "bör" och "ska" eller "får villkorat", "bör villkorat", "bör inte villkorat" och "ska

³ Se Statens servicecenter(2019) *En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – Slutrapport juni 2019*.

⁴ Se It-driftsutredningens delbetänkande *Säker och kostnadseffektiv it-drift* SOU 2021:1 och slutbetänkande *Säker och kostnadseffektiv it-drift* SOU 2021:97.

villkorat” samt ”får inte” och ”bör inte”) också otydliga och skapar förvirring. Det är svårt att förstå vad som ska eller inte ska göras.

Tillgänglighet

SPSM hade önskat att remissen på ett tydligare sätt hade tagit upp frågor som rör tillgänglighetsperspektivet, exempelvis hur begreppet arkivbeständig förhåller sig till begreppet tillgänglig. Frågan behandlas i konsekvensutredningen i förhållande till Myndigheten för digital förvaltning och DOS-lagen. SPSM, och troligtvis många andra myndigheter, har dock en stor mängd digitala allmänna handlingar som hanteras utanför webbplatser, mobila applikationer eller digital service. Alla allmänna handlingar oavsett om och var de tillgängliggörs ska kunna lämnas ut på ett sätt som är tillgängligt. SPSM ser en risk att tillgänglighetskravet kopplas till vissa handlingar (de som publiceras eller används i tjänster) och överses i andra handlingar. Personer med funktionsnedsättning riskerar därmed att inte fullt ut kunna utöva sina rättigheter kopplat till offentlighetslagstiftningen.

Sakkunniga i detta ärende har varit biträdande enhetschef vid rättsenheten Tomas Nimreus Silfverswärd och arkivarie Cecilia Olofsson. Föredragande har varit juristen Rebecka Pomerling.

För Specialpedagogiska skolmyndigheten

Fredrik Malmberg

Generaldirektör