

Enh Informationsförvaltning
Rickard Lundstedt
Kvalificerad Handläggare
010-486 33 77
rickard.lundstedt@arbetsformedlingen.se

Datum
2022-01-25
Ert datum
2021-09-27

Diarienummer
Af-2021/0075 6567
Ert diarienummer
RA-KS 2021-00018

Riksarkivet

Remissyttrande: Riksarkivets förslag till författningar - FormatE

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen avstyrker:

- Förslaget till föreskriften *Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkivrättsliga krav vid framställningen av allmänna handlingar* (ARK)
- Förslaget till föreskriften *Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav vid framställning av elektroniska handlingar* (TEK)

Vi anser att det finns många goda idéer i föreskrifterna och det framgår väl att ett omfattande utredningsarbete har utförts inom projektet FormatE. Förslagen och de underlag, som bifogas i remissen, har däremot inom flertalet områden där Arbetsförmedlingen ser att det behövs förbättring. Exempel på några förbättringsområden är att:

- Utredningen har inte tagit hänsyn till andra myndigheters publikationer, exempelvis DIGGs rekommendationer kring licenser vid öppen källkod.
- Utredningen har inte redovisat underlag till varför ett filformat är arkivbeständigt.
- Utredningen har inte utgått från att kända och öppna filformat.
- Utredningen har utgått ifrån en egen begreppsstruktur, i stället för att använda det förarbete som gjorts på EU-nivå, annan internationell nivå och/eller forskning inom området

Samtidigt ställer föreskrifterna höga krav på de myndigheter som omfattas av föreskrifterna. Arbetsförmedlingen ser därför att

Datum
2022-01-25Diarienummer
Af-2021/0075 6567

föreskrifterna i dagsläget inte är tillämpbara. Vi önskar att utredningen ser över och omarbetar förslagen till föreskrifter/författningar enligt de svar som inkommer på FormatE:s remiss.

Allmänna synpunkter

Arbetsförmedlingen ger i det här kapitlet allmänna synpunkter på FormatE. Det här är synpunkter som bygger på övergripande problemområden. Efter det här kapitlet finns ytterligare två kapitel som ger ingående kommentarer om föreskrifterna ARK och TEK.

Om utredningens utformning

Arbetsförmedlingen anser att utredningen är överlag svår att läsa. Utredningens meningsbyggnad och ordval har gjort det svårt för samtliga läsare att ta till sig innehållet. Enligt Språklagen (2009:600) 11 § ska språk i offentlig verksamhet vara vårdat, enkelt och begripligt.

Vi anser också att utformningen av TEK där stora tabeller har skrivits till PDF, gör det svårt att navigera mellan tekniska fall, filformat och specifikationer. Arbetsförmedlingen önskar att man här väljer att publicera innehållet i TEK i ett Excel-ark eller en webbsida.

Utredningens strategiska inriktning

Det framgår av utredningen att man ser på arkivbeständiga format som något som allmänna handlingar upprättas till, snarare än konverteras till. Det verkar alltså som att utredningen ställer sig positiv till idén att digitalt bevarande är något som ska ske från födsel snarare än som efterhandslösning. Arbetsförmedlingen ställer sig positiva utredningens hållning i frågan. Vi har sedan en tid arbetat med så kallad 'preservation by design'. Arbetsförmedlingen noterar dock att utredningen verkar göra ett avsteg från konvertering som en del i processer för digitalt bevarande.

I regel bör handlingar upprättas i ett format som är beständigt över tid. Vår erfarenhet är att det inte alltid är möjligt. Det arkivbeständiga formatet kan exempelvis vara opraktiskt för upprättandet. Utredningen har i viss mån redan tagit höjd för det här, genom att exempelvis tillåta docx för författande av dokument men PDF/A-1a för bevarande av dokument. Men det framgår också att man inte har gjort det här när man föreskriver om användning av FGS:er. Utredningen verkar inte iaktta att det som bedöms som arkivbeständigt i dagsläget inte nödvändigtvis behöver anses som arkivbeständigt i framtiden. En konsekvens av det här är att vissa föreskrifter kommer behöva tillämpas retroaktivt. Vi anser att utredningen och som regel föreskrifterna kan bli bättre på att rekommendera format som förlustfritt kan konverteras till arkivbeständiga format.

Datum
2022-01-25Diarienummer
Af-2021/0075 6567

Arbetsförmedlingen ser också ett behov av att bevara mjukvara för att visa upp särskilda filformat. I viss mån ser vi att emulering kan vara värdefullt på arkivinstitutioner i ett rent historiskt syfte, men vi anser främst att offentlig verksamhet bör ta höjd för att vissa filformat inte kan konverteras utan förlust. Arbetsförmedlingens önskemål vore därför att Riksarkivet bemyndigas ansvaret att bevara och tillhandahålla mjukvara som använts inom offentlig sektor.

Pedagogiskt stöd och kompetenshöjande insatser

Arbetsförmedlingen vill poängtera att innehållet i förslagen (i synnerhet TEK) har en viss kompetenströskel.

Arbetsförmedlingen bestrider inte att arkivarier inom svenska myndigheter bör ha sakkunskap relaterade till filformat och bevarande. Vi ser att kompetenshöjande insatser behövs för ett framgångsrikt införande av författningarna och hade önskat att man inom projektet FormatE i högre grad arbetat för att kompetensutveckla den svenska arkivarietåren så att man i högre grad kan använda det stöd som tagits fram genom FormatE.

I kapitel 2.2.1 av läsinstruktionen skriver Riksarkivet att man inte har avsett tillämpa utredning i form av verktyg och stöd innan den är fastställd. Arbetsförmedlingen hade däremot önskat att man istället utfört ett parallellt arbete, så att eventuella införanden kan underlättas.

Tillämpning av författningarna

Föreslagna författningar innebär stora förändringar för alla myndigheter i Sverige. Kommer det remitterade förslaget införas kommer förändringsarbetet vara omfattande för varje myndighet och för att det ska vara möjligt att införa och efterleva krävs det planering från Riksarkivet. Arbetsförmedlingen föreslår därmed att författningarna enbart ska tillämpas framåt på information som ännu ej har arkiverats inom respektive myndigheters arkiv. Det kan innebära potentiellt stora informationsförluster och kostnader om författningarna ska appliceras retroaktivt på den information som finns i myndigheters arkiv som inte har levererats till Riksarkivet.

Förutom att inte tillämpa författningarna retroaktivt anser Arbetsförmedlingen att det ska finnas en längre tidsperiod än 6 månader mellan beslutet att anta författningarna och när de börjar appliceras. Detta för att ge utrymme att genomföra den verksamhetsutveckling som regelverket i författningarna innebär. Verksamhetsutvecklingen som behöver genomföras kommer påverka de tjänster som allmänheten använder för att kontakta myndigheterna. Arbetsförmedlingens erfarenhet är att det inte kommer gå att genomföra så pass stora ändringar på 6 månader. En mer realistisk tidsperiod skulle vara minst på 2 år. Under denna period bör Riksarkivets service till myndigheter

förstärkas för att kunna svara på frågor, tolka det nya regelverket och ta fram pedagogiska förklaringar och modeller.

Bedömningsmodell

På flera av de synpunkter som Arbetsförmedlingen lämnar, finns ett underliggande problem att vi inte kan se hur krav på arkivbeständighet har motiverats. Vi kan heller inte se hur vi kan använda TEK för att framställa krav för arkivbeständighet i särskilda fall. Arbetsförmedlingen ser att ett nytt förslag på föreskrifter om arkivbeständiga format kan producera två nyttor.

1. En föreskrift som pekar ut format som arkivbeständiga för bevarande av allmän handling.
2. Ett bedömningsstöd för arkivbeständiga format, där Riksarkivet inte har bedömt formatet.

Riksarkivet ska fortsatt ha bemyndigande att utfärda föreskrifter om arkivbeständiga format, därav den första nyttan. Statliga myndigheter kommer vilja se en motivering till varför Riksarkivet föreskriver särskilda format som arkivbeständiga. En lärdom från RA-FS 2009:2 borde också vara att man inte kommer vara heltäckande i frågan arkivbeständiga filformat för särskilda fall vid publicering. Täckningen kommer också sannolikt att minska med tiden, då säkerligen fler fall kommer tillkomma. Arbetsförmedlingen ser inte att det kommer vara möjligt för Riksarkivet att bedöma okända filformat i den takt de förekommer inom myndigheter. Vi föreslår därför att arkivbeständighet ska kunna bedömas av den enskilda myndigheten när Riksarkivet ännu inte har gjort en bedömning, därav den andra nyttan.

Arbetsförmedlingen föreslår därför att man gör om det befintliga förslaget så att filformat kan bedömas utifrån de tekniska egenskaper och processer de har och att bedömningar om format kan redovisas tydligt. Arbetsförmedlingen föreslår också att man ändrar föreskrifterna till följande:

- TEK ersätts med register över de filformat som Riksarkivet har uppgift om och deras tekniska egenskaper samt föreliggande processer. Riksarkivet föreslås lagra detta i en databas istället för en PDF.
- Ett dokument med en metod för att värdera filformat tas fram. Det här dokumentet skulle förslagsvis kunna innehålla metriker för filformats egenskaper, en metod för att sammanställa dessa och tröskelvärden att jämföra sammanställningar mot.
- Formen på dokumentet ARK behålls, men med nya bedömningar om vad som är arkivbeständigt. Här bör en bilaga där man redovisar metriker och sammanställningar av metriker ingå.

Datum
2022-01-25Diarienummer
Af-2021/0075 6567

Arbetsförmedlingen erfar att det finns tidigare arbete om filformat och arkivbeständighet i andra länder. Det australienska National Archives of Australia och amerikanska Library of Congress har båda bedömningsmodeller¹², som går att använda som referensmaterial. Eftersom Riksarkivet har rätt att föreskriva om vad som krävs av materiel och metoder med hänsyn till behovet av beständighet³, så är det rimligt att tänka sig att ARK och bedömningsunderlaget fungerar som föreskrifter medan registret med uppgifter om filformat inte gör det.

Plattform för samarbete

Arbetsförmedlingen ser positivt på möjligheter kring samarbete när det gäller formatfrågor. Detta samarbete bör vara öppet och transparent så att alla kommer kunna delta och förstå utvecklingen i hur format ska hanteras inom offentlig verksamhet. I konsekvensutredningen föreslås en teknisk plattform samt ett förvaltningsråd. Detta är en god idé, men fokus behöver ligga på att ha öppna diskussioner med bred representation. Arbetsförmedlingen ser även att detta ska vara öppet för angränsande yrkesgrupper inom IT-området för att möjliggöra att alla nödvändiga perspektiv kommer med i samarbetet och kommande utveckling. I detta ser vi att t.ex. dataportalen är ett bra exempel på hur man kan bygga ett engagerat användarforum.

Om ett förvaltningsråd ska vara till nytta behöver Riksarkivet bjuda in representanter från olika verksamhets- och fackområden. Arbetsförmedlingen upplever att utredningen har bedrivits med relativt lite insyn. Framsteg inom FormatE har presenterats vid olika konferenser. Utredningen hade haft fördel av att utnyttja öppna forum för att samla in synpunkter inom arkivområdet men även från andra fackområden i den offentliga sektorn. En klar förbättringspunkt vore att den fortsatta förvaltningen har full insyn, där exempelvis deltagare som inte är en del av rådet kan delta som åhörare på sammanträden. Genomförs detta, så möjliggörs en riskminimering så att inte föreskrifter krockar med verksamhetskrav, tekniska krav och andra lagar i den mån det är möjligt.

Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkivrättsliga krav vid framställningen av allmänna handlingar (ARK)

Arbetsförmedlingen avstyrker förslaget. Vi ser att det förvisso finns delar av förslaget som har en positiv inverkan på myndigheters informationshantering, men avsaknad av förståelse av konsekvenser av förslaget gör att det kan finnas stora svårigheter att tillämpa i någon

¹ <https://www.naa.gov.au/information-management/storing-and-preserving-information/preserving-information/born-digital-file-format-standards> [Hämtat 2021-12-15]

² <https://www.loc.gov/preservation/digital/formats/sustain/sustain.shtml> [Hämtat 2021-12-15]

³ Arkivförordning (1991:446) 2§

Datum
2022-01-25Diarienummer
Af-2021/0075 6567

statlig myndighet. Vi ser exempelvis att en så pass stor ändring med 6 månaders tidsfrist, inte kommer vara möjligt.

Av särskild vikt vill vi belysa att utredningen är sparsmakad med att nämna allmänna handlingars autenticitet. Arbetsförmedlingen ser att det är av stor vikt att kunna visa för omvärlden att information vi bevarar är det den utger sig för att vara genom att vara återanvändbar, trovärdig och opåverkad. Arbetsförmedlingen har svårigheter med att se att utredningen hanterar den här aspekten.

Kap. 2 Definitioner

Definitionen av 'Allmänna handlingens arkivbeständighet' är ofullständig. Arbetsförmedlingen önskar att man inkluderar 'funktionellt skick' i begreppslistan. I utredningen (kap 2.2 i TEK) resonerar man att det här inte är en gängse definition, utan en intern definition på Riksarkivet. Arbetsförmedlingen önskar att utredningen inkluderar en enklare definition.

Arbetsförmedlingen anser också att definitionen av 'Ursprungligt skick' är något onödig. Vi instämmer att ursprungligt skick är en egenskap en handling har när den har blivit allmän, men anser att bisatsen om gallring inte behövs.

Kap. 3 Arkivrättsliga krav för olika fall

Arbetsförmedlingen önskar att man i 3 § är tydligare i vad man hänvisar till. Vi önskar att man preciserar att arkivrättsliga krav inte är lika tillämpbara för gallringsbar information.

Arbetsförmedlingen anser att det är positivt att utredningen i 4 § föreslår sannolikhetsurval för teknisk kontroll av filer. Vi önskar att utredningen tydliggör vilka typer av sannolikhetsurval som är lämpliga och vilken typ av policy som avses.

Arbetsförmedlingen har flera kommentarer gällande 6 §. Först och främst anser vi att det är positivt att Riksarkivet stärker sitt mandat över formen på elektroniska allmänna handlingar, genom ekonomiska ersättningar vid leveranser. Vi anser däremot att FormatE ställer högre krav på föreskrifterna än vad de just nu kan efterleva. Föreskrifterna bör kunna efterlevas av de myndigheter de gäller för. Arbetsförmedlingen anser för närvarande att så inte är fallet. Vi har tidigare i remissvaret kommenterat att det behövs en längre tid för att implementera föreskrifterna i en myndighet. Vi vill även notera att det kan finnas risker att Riksarkivet och den levererande myndigheten inte är överens kring kostnader för en leverans. För närvarande stöder inte föreskrifterna redovisning av en bedömning, vilket kan innebära låg samsyn om vad arkivbeständighet egentligen innebär. Arbetsförmedlingen ser att det skulle vara positivt om den levererande myndigheten alltid har möjlighet att åtgärda orsaken till kostnaden själv.

Datum
2022-01-25Diarienummer
Af-2021/0075 6567

Bilaga 1 Arkivrättsliga krav för olika fall

Arbetsförmedlingen efterfrågar att utredningen tydligt ska visa hur deras bedömningsmodell fungerar. För närvarande framgår det inte vad det är som har motiverat de arkivrättsliga kraven. Alla fall som kommenteras nedan kan vidare utökas med att vi inte ser hur särskilda krav har framställts från dokumentet TEK. Utan en explicit bedömningsmodell framstår därför kraven som något godtyckliga. Vi ser exempelvis inte hur utredningen har motiverat att FLF som ett lämpligare format för flata filer.

Allmänna handlingar med bilder

Arbetsförmedlingen anser att det är positivt att utredningen ser framåt med fortsatt hantering med bilder. Vi önskar dock att man är tydligare vilka typer av TIFF som får användas. Utredningen behöver specificera om TIFF/IT ska fasas ut endast i fallet "Förtryck och tryckteknik" eller om det gäller alla fall. Arbetsförmedlingen hade önskat ett specifikt arkivrättsligt krav på bildformat.

Allmänna handlingar med databaser eller datatuppsättningar

Det är bra att utredningen föreslår hantering av databas. Ibland finns inte syfte att bevara allmän handling på andra sätt än just databaser. Däremot finns flera punkter där Arbetsförmedlingen vill avstyrka utredningens bedömning.

Genomgående föreslås att exportformat från databas ska ha teckenkodningen Latin1 (ISO 8859-1). Det verkar inte finnas en motivering till detta i varken TEK, författningskommentarerna eller i konsekvensutredningen. Utifrån det här menar Arbetsförmedlingen att en tvingande teckenkodning kan ha konsekvenser på informationsförlust. MySQL har Latin1 som grundinställning. Men kan ändras om det finns ett behov av att representera något annat tecken än de 191 som finns i Latin1. Att sedan exportera den här databasen till Latin1 innebär att vi gallrar särskilda tecken. Svenska myndigheter är även skyldiga att följa Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724). I 10 § uttrycks att allmänheten har rätt att vända sig till delar av allmännyttan (däribland Arbetsförmedlingen) på språken finska meänkieli och samiska. Det verkar som att utredningen tillåter en större teckenmängd i 1.1.8 *Allmänna handlingar med text*. Det framgår dock inte när det fallet tar vid och fallet databaser upphör. Arbetssökande kan exempelvis skriva längre texter i en e-tjänst som sedan lagras i en av myndighetens databaser. Arbetsförmedlingen föreslår istället att den arkivrättsliga föreskriften ska kräva UTF-8 (Unicode Standard/ISO 10646). Konsekvensen här är annars att Arbetsförmedlingen inte kommer kunna bevara databaser som flata filer när teckenkodningen i databasen är annan än Latin1.

Utredningen föreslår att man ska använda FLF (Fixed Length Format) eller DSV men inte TSV eller CSV för exporter av databas.

Arbetsförmedlingen ställer sig kritiska till förslagen. Vi anser att utredningen har valt format som omvärlden inte känner till och samtidigt inte motiverat fördelar med just FLF och DSV. Varken FLF eller DSV finns beskrivna hos Library of Congress eller PRONOM⁴⁵. I det här svaret görs därför ett försök att förstå hur utredningen resonerar utifrån de källor som har angetts. FLF beskrivs under fall 4 i kap 3.3.2.1 i TEK och i författningskommentarerna så hänvisar FLF till dokumentation som framställs av IBM. Den här dokumentationen pekar på FLF som ett format för att exportera data med IBM Netezza Data Loading, vilket är en process för att hantera data i IBMs miljöer med frågespråket Netezza SQL. Utöver det här verkar det inte finnas några tydliga användningsområden. Arbetsförmedlingen ser att bred användning av ett filformat är en faktor för arkivbeständighet. Alternativet är att dokumentation och kunskap om formatet brister inom en myndighet men även utanför myndigheten i form av sökanden som vill ta del av allmänna handlingar. Utredningen verkar inte kunna presentera varför FLF är att föredra framför andra format och formatets låga utspridning gentemot exempelvis CSV. Filformatet DSV beskrivs som ett generiskt format för tabulär data i textformat i TEK. Författningskommentarerna nämner att det inte finns något formellt källunderlag för DSV⁶. Vi tolkar det här som att utredningen inte kan spåra något ursprung till formatet. Det finns däremot en referens till boken *The Art of UNIX Programming*⁷, vars syfte är att sammanställa olika praktiker inom UNIX-rörelsen. Här framgår det att DSV är mindre komplicerad med att hantera förekomsten av den karaktären som råkar vara avgränsare mellan kolumner. Fördelen med detta är att tolkningen av DSV kommer vara mindre komplicerad och ha mindre risk för buggar⁸. Det här påståendet är också skrivet i kontexten av att jämföra olika operativsystem, i det här fallet UNIX-baserade system med Windows, och inte för att värdera arkivbeständighet. Arbetsförmedlingen föreslår därför att man försöker utvärdera DSV och CSV genom testfall som är relevanta för digitalt bevarande och sedan redovisar resultatet av dessa. Vi ser dock att den här skillnaden är så pass liten att den inte borde vara avgörande för huruvida CSV inte anses som arkivbeständigt medan DSV gör det. Ett annat förslag är därför att fler format för flata filer vid export från databaser borde tillåtas, i synnerhet CSV.

Allmänna handlingar med datafiler

Arbetsförmedlingen önskar att man förtydligar exakt vad som avses med en datafil. För närvarande verkar kravet gälla alla filer. Det här får konsekvenser för de krav som ställs. Det framgår inte ifall alla filer ska

⁴ <https://www.loc.gov/preservation/digital/formats/index.html> [Hämtat 2021-12-14]

⁵ <https://www.nationalarchives.gov.uk/PRONOM/Format/proFormatSearch.aspx?status=new> [Hämtat 2021-12-14]

⁶ Författningskommentarerna, s.355

⁷ Raymond, Eric Steven (2003-09)

⁸ <http://www.catb.org/esr/writings/taoup/html/cho5s02.html#id2901882> [Hämtad 2021-12-14]

Datum
2022-01-25Diarienummer
Af-2021/0075 6567

bevara gamla sökvägar eller om utredningen ställer krav på att en fil ska ha extraherade metadata om sökväg i exempelvis en SIP.

I övrigt anser vi att punkt 3 är formulerad på ett svårförståeligt sätt. Arbetsförmedlingen tolkar punkten som att ett format ska ha ett korrekt filsuffix, men vi anser att det inte är tydligt.

Allmänna handlingar med informationsformat

Arbetsförmedlingen önskar att man förtydligar exakt vad som avses med informationsformat. Detta bör förtydligas antingen i början av det här kapitlet eller i en definitionslista. Definitionen är svårbegriplig men Arbetsförmedlingen har gjort tolkningen att det som avses med informationsformat är alla typer av format som styr annan datas struktur. Vi vill framhålla att bevarande av informationsformat som styr gallringsbar information inte bör anses värd att bevara.

Allmänna handlingar med kalkylblad

Arbetsförmedlingen anser att den föreslagna hanteringen av kalkylblad behöver ses över. Det är positivt att utredningen belyser frågan men resultatet av kravställningen kan leda till okontrollerad gallring.

Export från kalkylblad till PDF kan medföra en risk att rader klipps, om arket i fråga har för många kolumner. Arbetsförmedlingen ifrågasätter starkt att det finns konverteringsmjukvara som kan hålla reda på hur många kolumner ett kalkylark har och konvertera utifrån detta. Risken är sålunda att myndigheter som inte överväger det fallet batch-konverterar stora mängder kalkylblad till PDF. Föreskriften borde därmed inte tillåta att kalkylblad konverteras till någon version av PDF. Syftet att bevara visuell återgivning kommer inte uppfyllas. Att konvertera från kalkylblad till PDF medför också en konsekvens att innehållet blir mindre sökbart.

Att beräkningar ska behållas som beräkningar i sig och inte resultatet av dem, fungerar i relativt enkla sammanhang. En komplexare formel kommer däremot inte begripas. Särskilt om kalkylbladet är konverterat till PDF.

Allmänna handlingar med program

Arbetsförmedlingen ställer sig frågande till om Riksarkivet faktiskt har rätt till och borde föreskriva ska-krav gällande licenser. Vi motsätter oss varken att mjukvara kan licensieras med GPL eller MPL. Det är positivt att statliga myndigheter licensierar mjukvara med öppna licenser. Vi ser att det finns vissa konsekvenser med att låsa in kravställningen till endast dessa licenser.

Enligt Arkivförordningen får Riksarkivet föreskriva om:

1. godkännande och märkning av skrivmateriel och förvaringsmedel,

Datum
2022-01-25Diarienummer
Af-2021/0075 6567

2. vad som för olika fall krävs av materiel och metoder med hänsyn till behovet av beständighet⁹.

Vi tolkar det som att utredningen utgår från den andra punkten, som den som ger rätt att föreskriva om licenser. Arbetsförmedlingen håller inte med om detta. Vi ser att föreskrifter om särskilda licenser inte riktigt kan omfattas av materiel och metoder. Två identiskt framställda programvaror kan ha olika licenser och utifrån detta ha samma förutsättning för bevarande. Vi hittar heller ingen motivering till vad just dessa licenser har för påverkan på beständighet. Vidare stramar det här kravet åt de rekommendationer som tagits fram av Myndigheten för digital förvaltning (DIGG)¹⁰. Öppenhet är en viktig förutsättning för återanvändbarhet av information. Arbetsförmedlingen föreslår därför att man bör föreskriva att mjukvara som en myndighet utvecklar egenhändigt ska vara öppen licensierade och hänvisar till de rekommendationer som är framtagna av DIGG.

Arbetsförmedlingen anser att det är väldigt positivt att Riksarkivet föreskriver att de sätter licenserna GPL och MPL på mjukvaror som de tar emot i leveranser från statliga myndigheter. Däremot borde statliga myndigheter få ett friare utrymme att licensiera sin mjukvara.

Allmänna handlingar med underskrifter

Arbetsförmedlingen motsätter sig starkt till de förslag som presenteras i utredningen. Vi ser att det finns starka konsekvenser till förslaget som kommer mynna ut i onödigt spenderade skattemedel utan egentligen ha skyddat de rättigheter som medborgare har till allmän handling.

Arbetsförmedlingen utgår ifrån att kraven gäller för det som DIGG har identifierat som avancerade elektroniska underskrifter och kvalificerade elektroniska underskrifter. Vi tolkar det som att Riksarkivet föreskriver att statliga myndigheter ska bevara dessa underskrifter genom återupprepade gånger signera med en lika stark signatur. Om sådant inte är fallet så får utredningen gärna precisera hur ”rekursivt bestyrkande” ska fungera i praktiken.

Det finns sällan formkrav i nivå med avancerade eller kvalificerade elektroniska underskrifter för digitala signaturer. De förekommer dock som metod för att fastställa identitet på en individ i olika processer. Arbetsförmedlingen ser inte varför man, för handlingar som ska bevaras, inte kan gallra underskriften för att ersätta den med en svagare signatur, som exempelvis en logg. Vi ser heller inte att utredningen eller Riksarkivet har presenterat giltiga argument mot den här typen av ersättningsgallring.

⁹ Arkivförordning (1991:446) 2 §

¹⁰ <https://www.digg.se/utveckling-av-digital-forvaltning/oppna-och-delade-data/offentliga-aktorer/oppna-licenser-och-immaterialratt> [Hämtat 2021-11-26]

Datum
2022-01-25Diarienummer
Af-2021/0075 6567

Det skulle gå att motivera att ”rekursivt bestyrkande” är nödvändigt så länge det finns en preskriberingstid för ett potentiellt brott. Här vill vi dock poängtera att den längsta preskriberingstiden i Sverige är 15 år. I praktiken bevarar en statlig myndighet information i 20-30 år. Det vill säga dubbelt så lång tid som det behov som finns från preskriptionstiden.

Arbetsförmedlingen ställer sig också frågande om utredningen och Riksarkivet förstår vilka mängder av information som kan omfattas av rekursiv bestyrkning. Att en lagringsplats för underskriven information anropar en mjukvara för att skriva under en viss informationsmängd kommer ha ett ökande kapacitetskrav, som förmodligen inte kommer vara hanterbart för den informationsmängd som kan uppstå över 20–30 år. Arbetsförmedlingen kommer här behöva ta ställning till om kostnaden för den kapaciteten är högre än de avgifter Riksarkivet tillskriver vid leverans av felaktigt bevarad information enligt RA-FS 2021:X.

Arbetsförmedlingen har två förslag hur utredningen kan föreskriva bevarande av elektroniska underskrifter:

- Alla avancerade/kvalificerade elektroniska underskrifter på information där det inte finns lagkrav på avancerade/elektroniska underskrifter kan gallras och ersättas med logg, vilken bevaras. Där det finns lagkrav bevaras underskrifterna med ”rekursivt bestyrkande”.
- Riksarkivet föreslås ta emot 2-3-årig information med avancerade och kvalificerade elektroniska underskrifter från myndigheter som inte har kapaciteten att bevara dem.

Allmänna handlingar med video

Arbetsförmedlingen ser att det positivt att utredningen föreslår arkivbeständiga format och kodex för video. Vi vill dock framhålla att formatet Matroska medför en risk att få mjukvaror kan spela upp formatet. Om mjukvarorna upphör kommer det vara svårare för myndigheter att visa upp och konvertera formatet. Vi undrar här om utredningen har iakttagit den här risken och föreslår att Riksarkivet bör bevara mjukvara som kan spela upp Matroska.

Allmänna handlingar med webbsidor

Arbetsförmedlingen motsätter sig inte att utredningen föreslår att webbsidor inte får sammanställas och organiseras i WARC. Vi ser däremot att förslaget är något oklart formulerat, inte tillräckligt motiverat och har konsekvenser som utredningen bör iaktta.

Frasen ’sammanställas och organiseras’ är något oklart formulerad. Vi tolkar det som att utredningen syftar till att man i största allmänhet inte ska lagra webbsidor i WARC. I sådana fall föreslår vi att utredningen

Datum
2022-01-25Diarienummer
Af-2021/0075 6567

ändrar till 'lagrar'. I andra fall önskar vi att utredningen preciserar regeln ytterligare.

I ARK, TEK och författningskommentarerna verkar det inte framgå varför WARC inte fungerar som ett arkivbeständigt format. I TEK har WARC kravet 'Får (Villkorat)'. Vad som motiverar den här skillnaden framgår varken i motsvarande dokument eller i författningskommentarerna. WARC är ett känt format, som används i hög utsträckning och som har en ISO-standard kopplad till sig. Det finns många skäl att föredra WARC som ett arkivbeständigt format. Arbetsförmedlingen noterar dock att mjukvara för att visa upp WARC-filer verkar ha ett beroende till en webbserver. Ett sådant beroende är inte optimalt för bevarande.

WARC används som nämnt av många instanser i Sverige och i omvärlden. Utöver att faktiskt vara kopplad till en standard, är WARC en så kallad *de facto*-standard. Att inte använda WARC har en negativ påverkan på utbyte av information och kunskap med omvärlden. Om särskilda arkiverade webbsidor ska skickas från eller till ett annat land, behöver avsändare och mottagare förhålla sig till konvertering. Kunskapsutbytet om digitalt bevarande på exempelvis EU-nivå kan påverkas ifall man föredrar WARC som bevarandeformat för hemsidor.

Arbetsförmedlingen skulle hellre se att utredningen ställer sig positivare till WARC och att Riksarkivet föreslås förvalta och bevara en mjukvara som kan skapa och läsa WARC-filer.

Allmänna handlingar inom offentlig verksamhet

Arbetsförmedlingen ställer sig frågande till det kravet som ställs om FGS:er. Vi anser att utredningen borde ta hänsyn till andra initiativ för datamodeller än FGS:er. Vi undrar också när och hur kraven ska verkställas.

Det finns flera initiativ att producera datamodeller för verksamhetsinformation utöver FGS:er. Ett av de mer kända är de modeller som tagits fram av Digital Information LifeCycle Interoperability Standards (DILCIS) Board. En av dessa täcker fallet ärendehantering, medan resten hanterar fall med datamängder som FGS:erna inte har täckning för. Arbetsförmedlingen anser att dessa ska föreskrivas i ARK. Vi anser också att Riksarkivet bör vara en aktiv deltagare i DILCIS arbete att ta fram specifikationer. Riksarkivet hade här kunnat bidra med sin kunskap inom området och översätta specifikationer till svenska ifall det anses vara nödvändigt.

Arbetsförmedlingen ställer sig även frågande om kraven är korrekt formulerade. Utredningen formulerar kraven som att allmänna handlingar ska ha ett tekniskt skick enligt Riksarkivets FGS:er. Definitionen av tekniskt skick i TEK är de tekniska processer och

egenskaper som använts för att framställa en elektronisk handling. Det framgår av författningskommentarerna¹¹ att tekniska skick utgör representationer av olika innehåll. Vad vi kan uttolka, så anser utredningen att någon information kan representeras av en till flera tekniska skick. Arbetsförmedlingen förstår därför inte varför särskilda informationsmängder endast ska representeras med FGS:er, när det ofta finns fullgoda alternativ.

I de här fallen så ställer vi oss också frågande till när och hur de tekniska skicken är uppfyllda. Ett exempel som belyser frågan är kardinalitet¹², vilket om man utgår ifrån definitionen som nämns ovan, är en del av en allmän handlings tekniska skick. FGS:er är förvisso agnostiska från särskilda implementationer, men de är skrivna för att tillämpas med märkspråk. Det här framgår eftersom de tillåter kardinaliteterna *ett-till-ett* och *ett-till-många*, men inte *många-till-många*. Det kan förekomma fall där data ordnas på ett sådant sätt att man avviker från specifikationens genom att ha kardinaliteten *många-till-många* snarare än *en-till-många*. Informationen har alltså ett annat tekniskt skick än det som anges i specifikationen. Eftersom allting som går att framställa som *många-till-många* också kan framställas som *en-till-många* (med dubletter av objekt) så antar vi att vissa tekniska skick kan framställa från andra tekniska skick. Arbetsförmedlingen undrar här ifall dessa är att anse som likvärdiga. Vi ser att om utredningen ställer sig jakande till detta så finns det konsekvenser på val av arkivbeständiga format eftersom alla som format som förlustfritt kan producera arkivbeständiga format också blir arkivbeständiga. Om utredningen däremot ställer sig nekande, kommer tekniska skick i olika specifikationer slå väldigt hårt mot anskaffning av verksamhetssystem för myndigheter. I införande av föreskriften, hade Arbetsförmedlingen säkerligen behövt avveckla flera system.

Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav vid framställning av elektroniska handlingar (TEK)

Arbetsförmedlingen avstyrker förslaget. Vi ser inte att den typen av kravställning som ställs här kommer vara till stöd för Arbetsförmedlingens informationsförvaltning.

2 kap. Definitioner

Arbetsförmedlingen noterar att många definitioner är beroende av begreppet *tekniskt skick*. Vi hade hellre sett att utredningen föreslår det mer gängse begreppet *representation*. I största allmänhet verkar inte tekniskt skick vara ett begrepp som används för att prata om filformat.

¹¹ RA-KS 2021-00018 Författningskommentarer s. 190-193

¹² Kardinalitet: Regler om storleksförhållande mellan entiteter. Ibland används multiplicitet för att prata om det faktiska storleksförhållandet. I det här fallet används kardinalitet omväxlande för båda.

Datum
2022-01-25Diarienummer
Af-2021/0075 6567

Det verkar dock vara kopplat till rekommendationer och tekniska guider i Plan- och bygglag (2010:2900). Samma sak gäller för begreppet *tekniska egenskaper*. Vi tror inte att den här föreskrifter kommer i någon förväxlas med lagen i fråga. Men vi vill belysa att det finns myndigheter med sakfrågor inom planering och byggnation. Arbetsförmedlingen anser att det är bättre att renodla begrepp.

Arbetsförmedlingen vill också kommentera begreppet *återge*. Vi hade önskat att man var tydligare huruvida statliga myndigheter är skyldiga att bevara information så att den är återanvändbar, trovärdig och opåverkad eller om vi behöver återge information exakt som den är när den upprättas i ett IT-system. Det förra innebär att vi kan förhålla oss till konvertering medan det senare hade inneburit att vi hade behövt använda oss av stilmallar och emulering i allt högre grad.

3 kap. Format

Specifikationer

Arbetsförmedlingen ställer sig kritiska till förslaget. I §1 föreslås att leverantörer ska följa särskilda specifikationer. Att föreslå efterlevnad av specifikationer är i sig positivt men valet av specifikationer kan utgöra särskilda risker. Utredningen har exempelvis valt att inkludera ISO-standarder, vilka ofta har en kostnad för att köpa in standarden och sedan resurser för att tolka och förstå innehållet. Det här kommer medföra en kostnad för både myndigheter och leverantörer. Arbetsförmedlingen ser att det hade varit positivt om utredningen nämner detta som en konsekvens.

Arbetsförmedlingen vill poängtera att det också finns viss nivåskillnad mellan det som tas upp som specifikationer i bilaga 1. ISO-standarder är exempelvis på en högre nivå än FGS Ärendehantering, där den tidigare behöver tolkas och implementeras i högre grad för att den ska vara användbar. Arbetsförmedlingen hade önskat att man sorterar ut standarder till en egen bilaga och förklarar skillnaden för läsaren.

Arbetsförmedlingen önskar att utredningen inkluderar Moreq2010 i listan med specifikationer. Moreq2010 är en standard för ärendehantering, som har legat till grund för både FGS Ärendehantering och CITS ERMS.

Vi har slutligen också noterat förekomster av vissa specifikationer och vill utifrån dem utfärda kommentarer. Utredningen inkluderar CS Geo och SIARD i listan, utan att de nämns någon annan stans och utan att man tar upp övriga specifikationer framtagna av DILCIS. Utredningen föreslår även ett antal specifikationer som inte är formella. Här efterfrågar Arbetsförmedlingen en tydligare motivering till varför dessa kan användas i bilaga 1.

Datum
2022-01-25Diarienummer
Af-2021/0075 6567*Referensimplementationer och tekniska kontroller*

Arbetsförmedlingen ställer sig positiva till idén om referensimplementeringar och tekniska kontroller. Vi ser dessa som möjliggörare av en säker förvaltning av de filformat som förekommer i offentlig verksamhet. Arbetsförmedlingen vill dock poängtera att det finns starka praktiska svårigheter hur det här ska implementeras i en verksamhet.

Vi ställer oss frågande till hur en referensimplementation ska förvaltas och om varje myndighet som omfattas av den här föreskriften ska förvalta en föreskrift för varje format som förekommer inom myndigheten. Arbetsförmedlingens nuvarande IT-förvaltning har inte stöd för att hantera detta och vi tror inte heller andra myndigheter kommer ha det heller. Vi ser hellre att Riksarkivet förvaltar referensimplementationer för de format som de anser särskilt relevanta.

Vi vill även poängtera att tekniska kontroller inte kommer kunna genomföras vid upprättande på det sättet som utredningen föreslår. Nuvarande mjukvaror saknar ofta stöd för teknisk kontroll. Det är därför av extra vikt att myndigheter får god tid på sig att tillämpa förslaget. Vi ser inte heller att teknisk kontroll är nödvändig för information med en kortare gallringsfrist.

4 kap. Tekniska krav för olika fall

Arbetsförmedlingen avstyrker utredningens förslag att tillämpa tekniska krav utifrån fall. Vi ser att typerna av krav i sig är tvetydiga, att det är svårt att tillämpa kraven på filformat som inte tas upp i utredningen och att hur dessa fungerar som underlag för de krav som ställs i ARK.

Arbetsförmedlingen anser att typerna av krav är tvetydiga. Det kan säkerligen finnas en taxonomi som skapar tydliga skiljelinjer mellan kravtyperna. Vi anser dock att dessa inte framgår i gängse språkbruk. Innebörden på obligatoriska och uppmanande krav är tydliga, men fakultativa krav kan antingen tolkas som uppmanande om de är tillåtande (får) eller obligatoriska om de förbjudande (får inte). Arbetsförmedlingen hade hellre sett att man endast förhåller sig till ska/bör ifall man ska förhålla sig till krav. I det bästa fallet hade Arbetsförmedlingen sett att Riksarkivet försökt samla på sig uppgifter om filformat i likhet med Library of Congress och National Archives.

Bilaga 3 Tekniska krav för olika fall*SRT*

Arbetsförmedlingen önskar att utredningen inkluderar filformat för undertextning i video. För närvarande använder vi .srt, ett textbaserat format innehållandes undertexter och tidsmarkeringar för tiden undertexten ska förekomma.

GIF

Arbetsförmedlingen anser att kraven gällande formatet GIF inte är tillräckliga. GIF är i sig inte problematiskt. Problem kan dock uppstå ifall man behöver konvertera till andra format för rörlig bild eller stillbild. De verktyg som finns för konvertering av GIF ser inte filen är en bild eller en sekvens av bilder. Det går att programmatiskt upptäcka det här, med hjälp av metadata som finns i GIF-formatet. Arbetsförmedlingen känner inte till någon standardiserad mjukvara som kan göra detta och ser därför att vi behöver utveckla det här själva. Utredningen har föreslagit att GIF som bild inte får användas medan GIF som sekvenser av bilder får användas.

6. Filformat	GIF	Får inte	Filformat för att lagra rastergrafik med en färgpalett begränsat till 256 färger från en 24-bit färgdjup vilka kan komprimeras med LZW. Patenten för LZW har utgått. Filformatet är emellertid inte generellt lämpligt, men det kan finnas speciella fall. Till exempel, för animationer (s. 88), ikoner, spelgrafik. För de flesta fall bör emellertid PNG uppfylla samma behov och krav.
--------------	-----	----------	--

Figur 1: 3.3.1.1. (bild) Generella fall

3. Filformat	GIF	Får	Filformat för att lagra sekvenser av stillbilder där varje bildruta har en egen färgpalett begränsat till 256 färger från en 24-bit färgdjup vilka kan komprimeras med LZW. Patenten för LZW har utgått. Vanligt förekommande filformat för animationer på Internet.
--------------	-----	-----	--

Figur 2: 3.3.7.1 Rörlig bild (generella fall)

Det här skulle eventuellt vara en lösning om det inte vore för att det som nämnt ovan inte med standardiserade lösningar går att upptäcka vad filen innehåller. Arbetsförmedlingen ser att en egenutvecklad mjukvara behöver utvecklas för att efterleva de här kraven. Det här innebär också att den här mjukvaran ska förvaltas, bevaras och finnas tillgänglig för alla instanser som där GIF-filer kan förekomma. Här är bör det också noteras att varje myndighet för närvarande måste utveckla, förvalta och bevara en sådan mjukvara. Arbetsförmedlingen föreslår därför att utredningen antingen sätter 'Bör inte' för GIF oavsett fall eller att Riksarkivet tillhandahåller en mjukvara för ändamålet som beskrivs ovan.

3.3.2.1. Generella fall #7. SQL (Frågespråk)

Arbetsförmedlingen ställer sig frågande till vad som avses här. Vi tolkar den här regeln som att SQL inte bör användas som bevarandeformat, utan att man istället ska använda ADDML eller SIARD. Utredningen rekommenderar alltså inte att man använder SQL-satser som märkspråk i överföring mellan databaser. Det här är fullt rimligt, men Arbetsförmedlingen ställer sig frågande om det förekommer fall där SQL-satser används som ett märkspråk. I sådana fall bör kravet sättas till 'Ska inte' och inte 'Bör inte', av det enkla skälet att frågespråk inte ska användas som märkspråk. Regeln är därutöver svår att förstå. Det går att tolka in att SQL inte ska användas i något fall, men rimligen så bör ett frågespråk kunna användas för att ställa sökfrågor mot en databas. Regeln relevans och svårbegriplighet innebär att Arbetsförmedlingen ställer sig frågande om den bör finnas alls.

Datum
2022-01-25Diarienummer
Af-2021/0075 6567

3.3.6.1. Generella fall #1. Datafil Fullständig sökväg

Arbetsförmedlingen undrar varför utredningen vill styra längden på sökvägar till 255 tecken. Vi ser inte att det är tillräckligt motiverat i TEK eller hur längd på sökväg kopplas till digitalt bevarande. Utredningen skriver att Windows sätter en gräns på 260 tecken och nämner ett antal filsystem där den övre gränsen för antal tecken är mycket längre. Här vill vi belysa att maxlängd på fullständiga sökvägar går att ändra¹³. Argumentet för begränsningen är att det borde räcka i de flesta fall. Vi anser att det här argumentet inte är hållbart, eftersom det tydligt kan finnas andra fall, som nu måste följas upp av merarbete för ansvariga. Arbetsförmedlingen ser heller inte hur bevarandet av filen i fråga kommer påverkas av detta.

På Arbetsförmedlingens vägnar

Kian Wingård Sten

Rickard Lundstedt

Beslut i ärendet har fattats av enhetschefen Kian Wingård Sten. Ärendet har föredragits av IT-arkivarien Rickard Lundstedt. I den slutliga handläggningen av ärendet har även IT-arkivarierna Malin Åkerlund, Johanna Eriksson, Mimmi Han och Gabriella Rosetti deltagit.

Beslutet fastställs digitalt i diariet och saknar därför namnunderskrifter.

¹³ <https://docs.microsoft.com/en-us/windows/win32/fileio/maximum-file-path-limitation?tabs=cmd> [Hämtat 2021-12-09]