

Försäkringskassans svar på Riksarkivets remiss av förslag till författningar

(RA-KS 2021/18)

1. Inledning

Riksarkivet har skickat ut två författningsförslag på remiss. Till dessa bifogades även en läsanvisning, en konsekvensanalys och en författningskommentar till en av de föreslagna författningarna. Materialet är mycket omfattande på 1700 sidor. Därutöver är materialet svårläst och det är ofta otydligt vem som är dess avsändare. Läsanvisningen ger:

Om inget annat anges är resonemang, slutsatser och förslag utredarens egna. Riksarkivet kan ta ställning till underlaget först efter en genomgång av yttranden från remissen. Remissinstanserna, och allmänheten, bereds därför tillfälle att inkomma med yttrande över underlaget, vilka kommer att ligga till grund för att lämna ett slutligt förslag till Riksarkivet.

Försäkringskassan har som följd av ovan valt att fokusera svaret till de två författningsförslagen. Försäkringskassan lämnar därutöver även kommentarer gällande konsekvensutredningen.

2. Sammanfattning

De omfattande språkliga bristerna i materialet gör att det inte går att förstå föreskrifternas avsikt till fullo. Försäkringskassan har svårt att förstå innebörd och mening av flera paragrafer och skulle Försäkringskassan implementera föreskrifterna i dess nuvarande skick är det osannolikt att utfallet skulle bli det avsedda. Försäkringskassans förslag är att båda förslagen till föreskrifter omarbetas, språkgranskas och remitteras igen.

Försäkringskassan anser inte att konsekvensutredningen är korrekt utförd. Föreslagna föreskrifter skulle få stora verksamhets- och ekonomiska konsekvenser för Sveriges statliga myndigheter. Detta förhållande har inte uppmärksammats av konsekvensutredningen, som tvärtom gör gällande att de föreslagna föreskrifterna inte skulle medföra några större konsekvenser för myndigheterna. Försäkringskassans förslag är att en ny konsekvensutredning genomförs.

3. Gemensamma synpunkter gällande de båda författningsförslagen

Det är svårt att förstå vad som avses vara normerande för myndigheterna utifrån föreskrifternas skrivningar. En genomgående utmaning är svårigheten att förstå innebörden av texten, som dels är upprepande, dels ibland motsägelsefull. De föreslagna föreskrifterna följer inte Riksarkivets övriga formatmall. Till exempel har rubriken *Tillämpningsområde* ett annorlunda innehåll. I Avsnittet *Avgränsning* beskrivs

utförligt vad som *inte* regleras och det föreskrivs att andra föreskrifter måste följas. Försäkringskassan anser att föreskrifterna bör fokusera på att tala om *vad* som föreskrivs.

Det är svårt att förstå avsikten med informationen som återfinns i avsnittet *Allmänna råd*. Ibland ges exempel och ibland är det närmast en grundkurs i offentlig förvaltning. Försäkringskassan förmodar att syftet är att tydliggöra regler men anser att syftet inte uppnås. Snarare blir resultatet det motsatta då texten är svårförståelig.

De definitioner som finns angivna till föreskrifterna är problematiska. Generellt ges ganska okomplicerade begrepp komplicerade och ibland direkt obegripliga betydelser. Avsnitten bör språkgranskas och vedertagna svenska definitioner bör användas.

Samtidigt saknas begreppslistor/definitioner i bilagorna till de båda föreskrifterna. Försäkringskassan förstår att det inte är vare sig genomförbart eller ändamålsenligt att definiera alla tekniska termer men vissa bör förklaras, såsom: *taxonomi*, *förvaltningsgemensamma specifikationer* och *informationsformat*.

3.1 Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav vid framställning av elektroniska handlingar

Försäkringskassan anser att det är svårt att avgöra för vilka handlingar föreskriften gäller. I 1 kap 1§ står att det är elektroniska handlingar som ska göras beständiga. I 1 kap 6§ står i stor utsträckning samma sak. I 4 kap 2§ står att *Alla elektroniska handlingar ska vid framställning uppfylla samtliga tillämpliga allmänna krav*. Försäkringskassan undrar om denna skrivning verkligen avser *alla* handlingar, även handlingar som inte är allmänna och som inte ska bevaras.

Föreskriften använder begreppet *fall* på ett svårförståeligt sätt. Föreskriften presenterar flertalet användningar av begreppet som försvårar förståelse och innebörd, exempelvis : *olika fall*, *enskilda fall*, *särskilda fall*, *svåra fall*, *generella fall* och *speciella fall*. Begreppet *fall* används också som rubrik i de olika tabellerna till bilaga 3 med delvis olika innehåll. Försäkringskassan anar att användningen av begreppet *fall* stammar från arkivförordningen, men anser att det går att använda andra mer lämpliga begrepp för att texten ska bli mer förståelig.

Följande förslag anser Försäkringskassan inte är genomförbara i statlig förvaltning:

Bilaga 3, stycke 3.2.1. Autenticitet, dataintegritet, tillitsmodeller, och äkthet, fall #1 Kryptering, helt eller delvist, av ett tekniskt skick

Försäkringskassan ställer sig frågande till om det Riksarkivets avsikt att kryptering aldrig ska vara tillåten och hur detta i så fall förhåller sig till säkerhetsskyddslagstiftningen. Försäkringskassan anser att varje enskild myndighet bör avgöra vad som ska vara krypterat och när dekryptering kan ske.

3.2 Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkivrättsliga krav vid framställningen av allmänna handlingar

De språkliga bristerna gör att det inte går att förstå föreskrifternas avsikter fullt ut. Om Försäkringskassan skulle implementera föreskrifterna i dess nuvarande skick är det osannolikt att utfallet skulle bli det avsedda. Texten är på flera ställen otydlig och även i de här föreskrifterna används begreppet *fall* på ett svårförståeligt sätt.

Försäkringskassan uppfattar att Riksarkivet i kapitlet *Definitioner* likställer begreppet *arkivmyndighet* med Riksarkivet. Detta stämmer inte överens med Arkivlagens definition

av detsamma. I texten växlas sedan språket mellan att använda den vedertagna definitionen och att endast avse Riksarkivet.

I 3 kap 6 § regleras Riksarkivets debiteringsmöjligheter och Försäkringskassan ställer sig frågande till om detta är ett förslag till en ny modell för hantering av kostnader samt om det är lämpligt att föreskriva om leveransavgifter i en föreskrift. Under de efterföljande *Allmänna råden* går det även att utläsa att myndigheterna kan komma att ha finansieringsansvar för Riksarkivets personalkostnader och utbildningsinsatser. Försäkringskassan ställer sig frågande till om Riksarkivet har legal möjlighet att föreskriva detta.

Följande förslag anser Försäkringskassan inte är genomförbara i statlig förvaltning:

1.1.1. Allmänna handlingar med bilder Försäkringskassan ställer sig frågande till om det är Riksarkivets avsikt att det inte får förekomma komprimerade bilder i material som ska bevaras och vad avsikten i så fall är med detta. Försäkringskassan anser att varje enskild myndighet bör avgöra vilket bildmaterial som kan komprimeras.

För de fall bilder representerar texter ska dessa bilder göras till maskinläsbar text. Till exempel, skannade kontorsdokument. Försäkringskassan anser att det ska vara upp till den enskilda myndigheten att bedöma huruvida det inskannade materialet måste göras till maskinläsbar text. Försäkringskassan bedriver idag en omfattande inskanningsverksamhet som i så fall skulle behöva ställas om, med stora kostnader för myndigheten som följd, utan att myndigheten har ett egentligt behov av en sådan omställning.

1.1.2. Allmänna handlingar med databaser eller datatuppsättningar Försäkringskassan ställer sig frågande till varför begreppet databaser används istället för registeruppgifter. Uppgifter kan lagras på många sätt och inte endast i en relationsdatabas som lyfts fram i kapitlet.

Försäkringskassan undrar även om det är Riksarkivets avsikt att alla myndigheter ska rådgöra med dem i och med upprättandet av relationsdatabaser (SQL-frågor) i varje enskilt fall och även för de som inte ska bevaras. SQL-databaser används som arbetsverktyg i den löpande verksamheten i Försäkringskassan. Arbetsbelastningen skulle sannolikt bli hög för Riksarkivets del om ovan skulle realiseras och därmed uppstår risken för att det skulle bli ett betydande hinder för effektiva beslutsprocesser inom myndigheterna.

1.1.9. Allmänna handlingar med underskrifter.

Försäkringskassan har svårt att förstå innebörden av kapitlet och noterar att det dessutom inte stämmer med de rekommendationer som DIGG ger i dagsläget. Försäkringskassan hade önskat att det istället stod: *Myndigheten ska spara dokumentation om utfallet vid valideringen av den elektroniska underskriften. Denna dokumentation ska bevaras tillsammans med den underskrivna handlingen.*

4. Konsekvensutredningen

Eftersom det saknas såväl en överskådlig sammanfattning som slutsatser i konsekvensutredningen så är det omöjligt att förstå vilka slutsatser utredningen egentligen drar. De få konsekvenser som presenteras beskriver redan existerande risker och konsekvenser för offentlig förvaltning, vilka inte har bäring på de föreslagna föreskrifterna.

Riksarkivet gör bedömningen att det är en verkställighetsföreskrift och att en sådan *inte direkt påverkar en verksamhets organisation eller verksamhetsformer, eller direkt*

påverkar kostnader och intäkter. Försäkringskassan förstår inte den bedömningen då föreskrifterna på flertalet sätt föreskriver arbetssätt och metoder som kommer att påverka myndigheternas verksamhet i hög grad. Riksarkivet föreskriver också att hela konverteringskostnaden (inklusive utbildnings- och personalkostnader för Riksarkivet) för material av icke godkänt format ska belasta den inlevererande myndigheten.

Försäkringskassan önskar att en ny konsekvensutredning genomförs och att en sådan ska adressera följande:

- Vilka verksamhetsmässiga samt ekonomiska konsekvenser de föreslagna föreskrifterna skulle medföra för de statliga myndigheterna. Till exempel kostnader för framtida konverteringar efter leverans, hur leveransviljan kan komma att påverkas och som en följd av detta eventuella konsekvenser för bevarandet.
- Vilka konsekvenser får det för regional-kommunalförvaltning att TeK¹ bedöms omfatta även dem samt vilket rättsligt stöd som finns för detta.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Lena Sandh i närvaro av arkivarie Carin Saremyr, den senare som föredragande.

Lena Sandh

Carin Saremyr

¹ Riksarkivets förslag till föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav vid framställning av elektroniska handlingar.