

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Reboot – omstart för den digitala förvaltningen (SOU 2017:114)

Rikssarkivet har tagit del av rubricerat slutbetänkande och vill lämna följande synpunkter avseende förslaget.

Generellt

Slutbetänkandet innehåller väldigt detaljerade författningsförslag som inte bara beskriver vad som önskas utan även hur det ska genomföras i detalj. Detta riskerar att begränsa framtida utveckling snarare än hjälpa den framåt. Vi ställer oss kritiska till vissa av författningsförslagen som är teknik- och verktygsspecifika, exempelvis förslaget om lagen om infrastruktur för digital post, se kap. 21. Vi anser, liksom i vårt remissvar på delbetänkandet (se dnr Fi2017/01289/DF), att ”digitalisering inte går att skilja från övrig styrning och utveckling av myndigheternas verksamhet. Med ett snävare synsätt är risken stor att digitaliseringen enbart ses som en teknisk infrastrukturfråga och inte det viktiga verktyg som det är för en myndighet att på ett effektivt sätt genomföra sitt uppdrag”.

Kapitel 4.1

Utredningen anser att Digitaliseringsmyndigheten (härefter Myndigheten för digital förvaltning) ”ska kunna meddela föreskrifter om nationell digital infrastruktur, såsom tillämpning av standarder, format och specifikationer för informationsutbyte...”. Rikssarkivet har idag föreskriftsrätt inom området för bl.a. redovisning av information, dokumentation, format för bevarande och skydd av information. Rikssarkivet ser problem med om dessa frågor inklusive föreskriftsrätten hanteras mediespecifikt och om den nya myndigheten enbart kommer att hantera digital information medan andra myndigheter, inkl. Rikssarkivet har föreskriftsrätt för övrig information på sitt ansvar. Vi efterlyser en helhetssyn på informationsförsörjning och önskar en tydlig avgränsning av olika myndigheters ansvar i fråga om normering och tillsyn. (Se även kap. 6.2)

Kapitel 5.1

Riksarkivet anser att det är en självklarhet att statliga myndigheter ska kunna samverka även utanför sina verksamhetsområden. Detta bör inte enbart gälla digitaliseringsområdet. Riksarkivet avstyrker därför utredningens förslag på att införa en reglering om samverkan i förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte.

Dagens problem rörande samverkan är snarare tolkningen av gränserna för vad och hur myndigheter får samverka i syfte att genomföra sina uppdrag. Ett exempel där uppdragsbeskrivningar och förutsättningarna för samverkan har blivit ett hinder är den tolkning av upphandlingsreglerna som Kammarrätten i Stockholm redovisar i Mål nr 7355-16. Riksarkivet hade gärna sett att utredningen hade belyst frågan och anser samtidigt att den föreslagna regleringen inte löser detta problem. Vår förhoppning är att regeringen ser över förutsättningarna för och underlättar för myndigheter att samverka för att genomföra givna uppdrag.

Kapitel 6.2

Riksarkivet delar utredningens uppfattning om att det är viktigt att regeringen fattar beslut för varje förvaltningsgemensam digital funktion för att tydliggöra vilken aktör som har ansvar för vad och vad det offentliga åtagandet innebär för just den specifika funktionen.

Riksarkivet delar vidare utredningens bedömning om att det finns brister med den nuvarande formen för finansiell styrning av olika förvaltningsgemensamma projekt. Detta har vi erfart genom bl.a. vårt arbete med FGS:er. Riksdagen och regeringen måste styra resurserna utifrån ett förvaltningsövergripande perspektiv istället för att rikta sig till respektive offentlig myndighet.

Riksarkivet har inga invändningar mot det föreslagna begreppet, *förvaltningsgemensamma digitala funktioner*. Enligt vår tolkning av utredningens begreppsdefinition omfattas även FGS:er (förvaltningsgemensamma specifikationer för informationsöverföring) och övriga rekommendationer och standarder för exempelvis öppna data av begreppet.

Organisationskommittén för Myndigheten för digital förvaltning har i sitt förslag till instruktion för myndigheten föreslagit ett ansvar för dessa funktioner inklusive föreskriftsrätt. Detta innebär att Riksarkivets föreskriftsrätt avseende s.k. PSI-förteckningar går över till den nya myndigheten. Av förarbetena till den nuvarande skrivningen i arkivförordningen framgår att ”För statliga myndigheter föreskriver Riksarkivet redan om arkivredovisning, dokumentation /.../ samt tekniska krav på handlingarnas format” samt att ”uppgiften att ta fram föreskrifter har en naturlig koppling till Riksarkivets nuvarande uppgift på området. Föreskrifterna om arkivredovisning innehåller flera delar som liknar dem som föreslås för myndigheternas information om sina handlingar för vidareutnyttjande.” (SOU 2014:10 Handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande, s. 91, 176). PSI-förteckningar enligt PSIlagen och redovisning av information enligt arkivlagen hänger således ihop. Vi har tidigare framfört och arbetat för att dessa s.k. förteckningar ska samordnas för största

nytta och effektivitet och för att underlätta hantering av information från dess skapande till användning och återanvändning samt vidareutnyttjande. Därför ifrågasätter Riksarkivet förslaget att dela upp regleringen.

Kapitel 7

Digitalisering ska inte vara ett självändamål, det är ett verktyg för att uppnå regeringens mål om medborgarnytta och effektivisering av förvaltningen. Riksarkivet anser att utredningens förslag på målformulering fokuserar mer på verktyget (digitaliseringen) och mindre på effektmålet samt att det är så ospecifikt att mätning och uppföljning inte kommer att vara möjlig. Med den föreslagna formuleringen kommer varken regeringen eller myndigheten själv kunna bedöma om myndigheten har uppfyllt målet eller inte. Riksarkivet ifrågasätter därför nyttan med en sådan reglering.

Kapitel 9

Informationssäkerhet är inte en mediespecifik företeelse för enbart digital information. Styrning och uppföljning ska därför omfatta all information oavsett medium. Riksarkivet avstyrker därför utredningens förslag på att ge Myndigheten för digital förvaltning ett ansvar för informationssäkerhetsrelaterade frågor när det redan finns ett samlat ansvar hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. MSB:s ansvar är dessutom ett samhällsansvar till skillnad från den nya myndighetens som endast skulle omfatta offentlig förvaltning. Enligt vår mening är det inte ändamålsenligt att avgränsa säkerhetsarbetet enbart till offentlig förvaltning.

I uppräknningen av olika myndigheter med någon slags ansvar inom informations-säkerhet (kap. 9.2-9.3) har utredningen missat Riksarkivets ansvar för normering och tillsyn av myndigheters skydd av information i enlighet med arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446). Vårt ansvar omfattar skydd av såväl den analoga som den digitala informationens autenticitet och spårbarhet över tid.

Riksarkivet vill betona att informationssäkerhet inte heller enbart är en fråga om teknisk infrastruktur och standarder. En viktig del i informationssäkerhetsarbetet är värdering av information för att kunna förse den med relevant skydd. Arbetet med informationssäkerhet bör integreras med myndigheters övriga arbete med informationsförsörjning, exempelvis strukturering, värdering, bevarande, gallring och tillgängliggörande av information. Riksarkivet har haft flera samarbeten med MSB om hur informationsredovisning enligt arkivlagen och informationssäkerhetsarbete kan kombineras för största nytta och effektivitet. Även anpassningen till dataskyddsförordningens bestämmelser innebär krav på värdering och strukturering av information. Här ser vi också nytta med att samverka med andra tillsynsmyndigheter, exempelvis Datainspektionen.

I vårt tillsynsarbete har vi kunnat se tydliga tendenser till att de myndigheter som har ett systematiskt säkerhetsarbete enligt Ledningssystem för informationssäkerhet (LIS) även har ett tydliggjort arkiv- och informationsansvar och att de arbetar aktivt med informationshanteringsfrågor. Det är bl.a. sådana synergier som visar på vikten av ett

helhetstänk inom informationsförsörjningen vilket vi generellt saknar i utredningen (se även vårt remissvar på delbetänkandet). Styrning och hantering av offentlig information bör ske oberoende av teknik eller val av medium, därför är vi kritiska till den föreslagna mediespecifika uppdelningen av ansvaret för normering mellan flera myndigheter (se ovan kap. 6.2).

Kapitel 16.7

Riksarkivet önskar uppmärksamma utredningen på att det finns ytterligare byggnadsblock inom Connecting Europe Facility (CEF) varav eArchiving är ett byggnadsblock som har efterfrågats av flera medlemsstater.¹ I detta byggnadsblock kommer man bl.a. att arbeta vidare med de utkast till specifikationer som har tagits fram inom EARK-projektet. Tanken är att arbeta om utkastet till sk. Common Specifications (CS) som kan användas i hela EU. Dessa kommer då att fungera som FGS:er på Europeisk nivå och har betydelse för utformandet av de svenska FGS:erna. Riksarkivet kommer att ha en representant i eArchiving och delta aktivt i arbetet.

Kapitel 21

Riksarkivet avstyrker den föreslagna lagen om infrastruktur för digital post. Lagen blandar generella regler med onödigt detaljerade sådana. Den är alltför lösningsorienterad och tekniskspecifik. Exempelvis föreslås att tre olika aktörer ska genomföra avsändnings- och ankomstkontroll, se 15, 16 och 17 §§. Vi anser inte att uppbyggnad av en teknisk lösning bör regleras i lag eftersom man riskerar att begränsa framtida utveckling. Regleringen bör istället riktas mot önskade effekter.

Om syftet är att reglera personuppgiftsbehandlingen i infrastrukturen till dataskyddsförordningen bör detta göras mer sammanhållet. Vidare anser vi att det bör förtydligas hur infrastrukturen förhåller sig till tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar.

Beslut i detta ärende har fattats av riksarkivarie Karin Åström Iko. Remissen har handlagts av avdelningscheferna Peter Sivervall och Rolf Källman, samt utredarna Désirée Veschetti Holmgren och Nora Liljeholm (föredragande). Vid föredragningen av ärendet deltog även stabschefen Gunilla Nordström.

Karin Åström Iko

Nora Liljeholm

¹ CONNECTING EUROPE FACILITY (CEF) TRANS-EUROPEAN TELECOMMUNICATIONS NETWORKS WORK PROGRAMME 2018, i ANNEX to the COMMISSION IMPLEMENTING DECISION on the adoption of the work programme for 2018 and on the financing of Connecting Europe Facility (CEF) - Telecommunications Sector. https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/cef_telecom_2018_wp-adopted.pdf (sid 83).