

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Digitalförvaltning.nu (SOU 2017: 23)

Rikssarkivet har tagit del av rubricerat delbetänkande och vill lämna följande synpunkter avseende förslaget till framtida styrning av nationella digitala tjänster och den offentliga förvaltningens digitalisering.

*Långsiktig och strategisk styrning av informationsförsörjningen****Digitalisering en del av verksamhetsstyrning och -utveckling***

Det finns behov av att förtydliga vad som avses med begreppet digitalisering. Begreppet används idag för att täcka in många politik- och utvecklingsområden. Utredningen hänvisar till definitioner framtagna av Digitaliseringskommissionen men tar själv inte ställning till begreppet, vilket vore bra för förståelsen av uppdragen.

Det är också viktigt att tydliggöra att digitalisering inte är ett självändamål, det är snarare ett verktyg för att uppnå regeringens mål om medborgarnytta och effektivisering av förvaltningen. Rikssarkivets uppfattning är att digitalisering inte går att skilja från övrig styrning och utveckling av offentlig förvaltning och 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.

En annan viktig fråga i sammanhanget är hur mycket regeringen bör gå in och styra myndigheternas verksamhet i detalj eller hur långt den föreslagna myndigheten ska styra över förvaltningens olika delar. Samordning avseende digital infrastruktur behövs absolut men i övrigt behövs även en tydlig målbild för ett digitalt Sverige och stöd vad gäller kompetens och kompetensuppbyggnad. Utredningens förslag är i dessa frågor även otydligt när det gäller gränsdragningen mellan den föreslagna myndighetens ansvar och andra myndigheter som har ett samordnande-, normerande- och främjandeuppdrag inom offentlig förvaltning.

Samlad syn på informationshantering saknas

Informationshantering och informationsförsörjning är centrala frågor som utredningen inte har hanterat från ett övergripande perspektiv. Riksarkivet förstår att utredningen har haft kort om tid men vi saknar en analys av de normerande grunderna för offentlig informationshantering, såsom Tryckfrihetsförordningen, Offentlighets- och sekretesslagen och arkivförfattningar (inkl. Riksarkivets föreskrifter).

Riksarkivet ser hellre att det etableras en gemensam och samlad syn på samhällets informationshantering, oberoende av medium, dvs. analogt eller digitalt. Hanteringen bör utgå från en helhetssyn som innefattar allt från den praktiska hanteringen och användningen av information, till juridiska frågor, skydd av information och informationssäkerhet.

I anslutning till detta vill Riksarkivet framhålla att vi redan idag har i uppdrag och ansvar att genom föreskrifter styra hur myndigheternas information struktureras, skyddas, avgränsas samt gallras och bevaras. Denna styrning av hanteringen av offentlig information sker oberoende av teknik eller val av medium. Därför ser vi svårigheterna i uppdelning av ansvaret för normering mellan flera myndigheter. Riksarkivet anser utredningens förslag på att ”meddela föreskrifter i fråga om verkställigheten av författningar om den statliga förvaltningens digitalisering” till den föreslagna digitaliseringsmyndigheten är mycket otydligt.

Riksarkivets roll kring normering och främjande av offentlig informationshantering

Utredningen föreslår att det i uppdraget ska ingå att säkerställa att myndigheterna har tillgång till en ändamålsenlig infrastruktur när det gäller standarder eller liknande krav som ska vara gemensamma för elektroniskt informationsutbyte. Riksarkivet anser att det behöver förtydligas vad som avses med en ändamålsenlig infrastruktur. Det framgår exempelvis inte om den föreslagna myndigheten ska peka på var en standard finns, om den ska tillhandahålla standarder eller om den i någon utsträckning ska leda arbetet med standarder.

När det gäller gemensamt informationsutbyte så kan det framhållas att i arbetet med förvaltningsgemensamma specifikationer pågår samarbete avseende standarder och digitalisering. Framförallt vill Riksarkivet poängtera den roll myndigheten har när det gäller att normera och främja offentlig informationshantering med utgångspunkt i arkivlagen men även i s.k. registerförfattningar.

För att skapa nya möjligheter till kostnadseffektiv informationshantering och ökad tillgång till samhällsinformation har Riksarkivet fått föreskriftsrätt och ansvar att främja tillgång till öppna data från statliga myndigheter. Öppna data är en del i den digitala informationens långsiktiga hantering som garanterar att informationen förvaltas och bevaras på ett sådant sätt att den går att söka, hitta, förstå och använda, idag och i framtiden. Den digitala informationens långsiktiga bevarande är en grundsten i detta och genom Riksarkivets arbete med förvaltningsgemensamma specifikationer och uppdraget om öppna data har det redan idag skapats en grund för ett samlat ansvar och sammanhang kring hela den digitala informationshanteringen.

Med utgångspunkt i behovet av en helhetssyn är Riksarkivet kritisk till utredningens antydan om att lägga utveckling av Förvaltningsgemensamma specifikationer och främjande av vidareutnyttjande av offentlig information (PSI och Öppna data) på den nya myndigheten. Riksarkivet vill här framhålla att arbetet med att främja tillgängliggörandet av offentliga data är en del vårt huvuduppdrag redan idag.

Riksarkivets uppdrag är att säkerställa samhällets behov av en långsiktig informationsförsörjning som garanterar innehåll, sammanhang och äkthet. Uppdraget genomförs bland annat genom att vi utfärdar föreskrifter och utövar tillsyn över statliga organs arkivverksamhet. Proaktivitet och strategiskt tänkande inom arkiv- och informationshantering är en viktig del av digitaliseringen. Om Riksarkivet inte kan påverka hur information upprättas, struktureras och hanteras kommer vi inte att kunna garantera bevarande och återsökning i ett långsiktigt perspektiv. Därför vore det mycket olämpligt om frågor kring strukturering och vidareutnyttjande av offentlig information hanteras av en annan myndighet än Riksarkivet. Regeringen riskerar då att skapa parallella instrument för informationsförsörjningen i Sverige.

Vidare föreslås att det i den nya myndighetens uppdrag ska ingå att ansvara för vägledning för webbutveckling. Riksarkivet vill framhålla vikten av att även andra av e-delegationen framtagna vägledningar bör uppmärksammas, exempelvis Vägledningen om vidareutnyttjande av handlingar (PSI) som för närvarande förvaltas av Riksarkivet.

Förslaget om ett samlat ansvar hos en myndighet

Uppdraget är för brett och otydligt

Utredningen föreslår att en myndighet ska ges ett samlat ansvar för den digitala infrastrukturen och digitala tjänster. Vi delar uppfattningen om att den offentliga förvaltningens digitalisering ska samordnas. Däremot bör det göras en tydlig avgränsning av uppdraget för den föreslagna myndigheten. Den bör ansvara för frågor rörande den så kallade ”mjuka infrastrukturen” med gemensamma riktlinjer och därmed möjliggöra och främja en effektiv digital utveckling i samverkan. Den faktiska utvecklingen bör även fortsatt ligga kvar på de enskilda myndigheterna eller kluster av sådana. Riksarkivet ser att det finns en risk med ett så brett uppdrag som utredningen föreslår, dvs. att verksamheten blir för splittrad. Vi ser att det finns en styrka i den form av nätverk som skapades under e-Delegationen och som idag förvaltas av eSam. Vi är därför tveksamma till att lägga allt nätverkande och samarbete inom den samlade myndigheten.

Vidare föreslår utredningen att myndigheten som får ett samlat ansvar även ska ges ett ansvar i fråga om analys och uppföljning av myndigheternas digitalisering samt vara regeringens stabsstöd. Riksarkivet uppfattar det samlade uppdraget som mycket omfattande och spretigt. Förutsättningar för att den föreslagna myndigheten ska kunna göra skillnad och fullgöra sitt uppdrag är att den ges rätt förutsättningar. Förutom tillräckliga resurser och kompetenser är det också viktigt att den får ett tydligt uppdrag, rimliga mål och tillräcklig tid för etablering av verksamheten och genomförandet av uppdraget.

Tydliga mål och synkroniserade uppdrag

Rikssarkivet delar utredningens uppfattning om att Sverige halkat efter i utvecklingen i en internationell jämförelse. Vi delar dock inte uppfattningen att orsaken till det främst är regeringens delegering av ansvaret för utvecklingen till myndigheterna. Så som utredningen anser saknas enhetliga styrande mål för dessa uppdrag. Rikssarkivet anser därför att det är viktigt att myndigheternas uppdrag är tydliga, konkreta, enhetliga samt synkroniseras med utgångspunkt från samma mål, oavsett myndighetens departementstillhörighet. Rikssarkivet vill också understryka att utveckling, genom digitalisering, även fortsatt bör ske hos de aktörer som har relevant kompetens på respektive området. Utvecklingsinsatser ska dock givetvis samordnas på en övergripande nivå och följa gemensamma standarder och principer som gör det möjligt att skapa den samverkande offentliga förvaltningen.

Nationell digital infrastruktur

Rikssarkivet delar utredningens uppfattning att den nationella digitala infrastrukturen inte enbart ska omfattas av regeringens beslutade lösningar. Vi anser dock att för en ändamålsenlig utveckling och styrning av den digitala förvaltningen förutsätts en tydligare beskrivning av vilka roller offentliga aktörer ska ha och vilka tjänster dessa ska erbjuda samt vilka komponenter som ska omfattas av det offentliga åtagandet.

Skydd av information – Rikssarkivets ansvarsområde

Rikssarkivet delar utredningens bedömning om att säkerhetsfrågor, inkl. informationssäkerhetsfrågor behöver integreras i digitaliseringen av den offentliga sektorn samt att det inom området finns ett behov av ökat stöd till statliga och kommunala myndigheter. Vi vill i sammanhanget framhålla att även Rikssarkivet har en central roll vid regleringen i fråga om skydd av information. Det sker främst genom den normering och tillsyn som vi ansvarar för i enlighet med arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446).

Förvaltningsutveckling pågår ständigt

Rikssarkivet är tveksam till lämpligheten i att sätta ett tidsbestämt mål för när den statliga digitala förvaltningen ska vara genomförd. Förvaltningsutveckling, såväl analog som digital, är en ständigt pågående process som saknar ett mätbart och tydligt slutmål. Däremot kan utvecklingen och genomförandet av olika komponenter i den digitala infrastrukturen tidsbestämmas.

Oklarhet i föreskrifts- och uppföljningsuppdraget

Utredningen föreslår att det i förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte införs en ny bestämmelse om att myndigheter ska erbjuda elektronisk kommunikation i kontakten med enskilda. Rikssarkivet tillstyrker förslaget i denna del.

Vidare föreslår utredningen att det bör ankomma på den myndighet som kommer att få det samlade ansvaret att närmare föreskriva om åtgärder och rapportering. I förtydligandet av förslaget skriver utredningen att uppföljningen också ska omfatta myndigheternas rapportering till regeringen avseende arbetet med att göra all kommunikation med enskilda och företag digital. Det är i detta sammanhang oklart vad utredningen avser med vad som omfattas i uppföljningsuppdraget.

Råd för digitaliseringssamverkan

Utredningen föreslår inrättandet av ett Råd för digitaliseringssamverkan. Riksarkivet anser att det är en uppgift för den nya myndigheten att avgöra vilket stöd den behöver för genomförandet av sitt uppdrag. Det är tveksamt att redan i förslaget ge en detaljerad beskrivning av ett eventuellt råd. Vi vill samtidigt framhålla vikten av att utvecklingen ska utgå från ett användarperspektiv som tillgodoser olika behov i samhället. Därför bör representanterna i ett eventuellt råd bestå även av andra aktörer än myndighetschefer inom nuvarande eSam.

Mina meddelanden

Rätten att få försändelser digitalt och rätten att få vara anonym

Riksarkivet tillstyrker utredningens förslag om att enskilda och företag, om de begärt det, ska få rätt att som mottagare få försändelser från statliga myndigheter elektroniskt. Riksarkivet vill dock framhålla att det måste finnas lösningar som garanterar den enskildes rätt att i kommunikationen med myndigheter få vara anonym i enlighet med 2 kap. 14 §, tryckfrihetsförordningen (1049:105).

Riksarkivet anser att utredningens förslag att uppdra åt Skatteverket att ta fram riktlinjer angående vilken typ av meddelanden som myndigheter bör skicka genom Mina meddelanden är mindre lämpligt. Att ta fram sådana riktlinjer görs bäst av de myndigheter som nyttjar tjänsten.

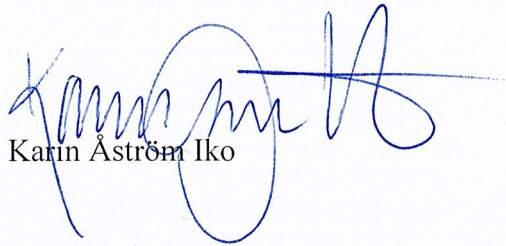
Konsekvensanalys

Med anledning av att Riksarkivet anser att digital förvaltning är en integrerad del i alla myndigheters verksamhetsstyrning, saknar vi tydliga beskrivningar av hur andra myndigheters styrning, verksamhetsplanering och utveckling påverkas av att en ny myndighet tillsätts med uppdrag att styra frågor som rör digitalisering.


Utredningen föreslår att finansieringen av den föreslagna myndigheten – utöver överföring från PTS, E-legitimationsnämnden samt anslag 2:6 Gemensamma förvaltningsprojekt av strategisk betydelse – ska ske genom att anslagsmedel överförs genom en varaktig omfördelning av medel från de statliga myndigheternas förvaltningsanslag. Riksarkivet menar att en sådan lösning inte är långsiktigt hållbar då risken finns att de enskilda myndigheternas utvecklingsutrymme kraftigt begränsas eller rent av försvinner. Det kan också på sikt innebära att myndigheternas förmåga att upprätthålla och förvalta redan utvecklade digitala tjänster begränsas. I bedömningen om de framtida finansieringsformerna för gemensamma investerings- och utvecklingsinsatser är det viktigt att regeringen tar hänsyn till myndigheters olika mognadsgrad och förutsättningar i form av kompetenser och budgetramar.



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



Karin Åström Iko



Peter Sivervall