

fi.remissvar@regeringskansliet.se  
fi.df.remisser@regeringskansliet.se

## Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)

Riksarkivet har tagit del av rubricerat betänkande med stort intresse och vill lämna följande synpunkter.

### Sammanfattning

Betänkandet innehåller många förslag som Riksarkivet tillstyrker eller inte har några åsikter om. En del förslag kan kompletteras eller revideras. Ett förslag avstyrker vi.

Riksarkivet hade gärna sett att utredningen i större utsträckning hade tagit upp arkivvårdens betydelse för möjligheten att digitalisera förvaltningen.

Vidare hade Riksarkivet gärna sett att utredningen hade gått djupare i att utreda möjligheten till samverkan mellan myndigheter. Hur kan förvaltningen vinna stordriftsfördelar genom att en myndighet ”utkontrakterar”, tecknar avtal eller överenskommelse, med en annan myndighet utan att det finns rättsliga hinder såsom de otydliga gränserna mot upphandlingsplikt?

### Innehåll

Sammanfattning .....	1
Författningsförslagen .....	2
Förslag till lag (2019:000) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning och lagring.....	2
Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	2
Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900).....	4
Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken .....	6
Angående sammanfattningen av förslagen .....	6
Användningen av begrepp .....	7
Arkivvårdens betydelse för en digital förvaltning .....	7
Informationsstandarder .....	8
Samverkan mellan myndigheter .....	9
Synpunkter på olika avsnitt i utredningen .....	10



## Författningsförslagen

Riksarkivet vill lämna följande synpunkter.

### *Förslag till lag (2019:000) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning och lagring*

Riksarkivet har inga invändningar mot förslaget, och tillstyrker föreslagna 4 §.

### *Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)*

**4 kap 3 §**) Riksarkivet tillstyrker förslaget, men anser att det innehåller olyckliga formuleringar och att det behöver kompletteras med en bestämmelse om dokumentation.

Här föreslås införandet av ett nytt begrepp i lagen, ”underlag i en databas eller annan digital källa”. Hur förhåller sig detta till begreppen ”handling”, ”uppgifter”, ”upptagning för automatiserad behandling” samt ”elektroniska handlingar”? Riksarkivet befarar att ett införande av det föreslagna nya begreppet leder till att lagen blir otydlig. Det finns en risk för att det feltolkas som handlingar som omfattas av den s.k. biblioteksregeln i 2 kap. 11 § 1 st. 3 p. tryckfrihetsförordningen, och därmed kan misstas för handlingar som inte är allmänna.

Dessutom finns det en risk för att begreppet ”underlag i en databas eller annan digital källa” inte omfattar alla typer av handlingar som av särskilda skäl inte kan tillföras ärendet. Riksarkivet förespråkar att nuvarande begrepp i offentlighetslagstiftningen används istället.

Avseende föreslagna 4 kap. 3 § 2 st. är det bra att det förs in ett krav om att myndigheter ska kunna lämna information om vad som utgjort underlag i ett ärende, när det finns särskilda skäl som gör att det inte kan tillföras ärendet. Här, eller snarare i förvaltningslagen, kan det också föras in tydliga krav på dokumentation av vilket underlag som har använts och på en hänvisning till var det kan nås. Detta dokumentationskrav skulle till exempel kunna finnas i anslutning till 27 § eller 32 § förvaltningslagen.

Av 27 § framgår att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast ska dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. Denna paragraf skulle kunna förses med ett andra stycke där det ställs krav på myndigheter att dokumentera användningen av ”underlag i en databas eller annan digital källa”, när det finns särskilda skäl som gör att de inte kan tillföras ärendet. Formuleringen kan vara något i stil med ”Myndigheter ska även dokumentera användandet av handlingar eller uppgifter som har betydelse för ett beslut i ärendet och som av särskilda skäl inte kan tillföras ärendet”.

Av 32 § förvaltningslagen framgår att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för



myndighetens ställningstagande. I anslutning till denna paragraf skulle det kunna finnas en kompletterande bestämmelse med krav på dokumentation av användandet av ”underlag i en databas eller annan digital källa” (handlingar eller uppgifter) som har betydelse för ett beslut i ärendet och som av särskilda skäl inte kan tillföras ärendet”.

Om myndigheter inte dokumenterar användandet av ”underlag i en databas eller annan digital källa”, förstår vi inte hur de ska kunna lämna information om det. Är det utredningens mening att vetskapen om användandet ska finnas hos medarbetarna, som en form av humankapital? Det kan i så fall leda till ett personberoende och till att kunskapen försvinner över tid.

Det finns också en risk för att handlingar och uppgifter som inte kan tillföras ärendet (underlag i en databas eller annan digital källa) inte finns kvar över tid. Förutom att de kan upphöra att finnas tillgängliga, kan myndigheterna och domstolarna inte garantera att de inte uppdateras eller på annat sätt ändras eller tas bort. Det är svårt att komma åt detta, så det är bra att formuleringen ”särskilda skäl” finns kvar.

Observera bestämmelsen i 4 kap. 2 § 6 p. offentlighets- och sekretesslag (OSL) om att ”uppgifter som myndigheten regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker” ska beskrivas. Det vill säga att verksamheten med att regelbundet hämta uppgifter ska vara en del av (arkiv-)beskrivningen. Krav på upprättandet av en sådan beskrivning finns även i 6 § arkivlagen. För statliga myndigheter finns kompletterande bestämmelser om arkivredovisningen i 6 kap. Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter (RA-FS 1991:1, ändrad 2008:4) och om dokumentation av elektroniska handlingar i 5 kap. Riksarkivets föreskrifter om elektroniska handlingar (RA-FS 2009:1).

**4 kap. 3 a §)** Riksarkivet tillstyrker förslaget om införandet av en sådan paragraf. Riksarkivet yrkar på en kompletterande bestämmelse om dokumentation.

Här föreslås att en myndighet ska se till att information kan lämnas om hur myndigheten vid handläggning använder algoritmer och datorprogram som helt eller delvis påverkar utfallet eller beslutet. Riksarkivet anser att bestämmelsen bör kompletteras med ett krav på dokumentation. En sådan bestämmelse skulle förslagsvis kunna finnas i förvaltningslagen (t.ex. i anslutning till 27 § eller 32 §, vid bestämmelser om anteckning av uppgifter av betydelse för utgången av ett ärende eller i anslutning till uppräknings av de skäl som motiverar utgången av ett beslut). Här, ”i ärendet”, kan det finnas en kort hänvisning till ytterligare dokumentation som t.ex. skulle kunna finnas i beskrivningen över myndigheters allmänna handlingar (4 kap. 2 § 1 p. OSL: ”Varje myndighet ska upprätta en beskrivning som ger information om myndighetens organisation och verksamhet i syfte att underlätta sökande efter allmänna handlingar”.) Krav på upprättandet av en sådan beskrivning finns även i 6 § arkivlagen. För statliga myndigheter finns kompletterande bestämmelser om arkivredovisningen i 6 kap. RA-FS 1991:1, ändrad 2008:4 och om dokumentation av elektroniska handlingar i 5 kap. RA-FS 2009:1.

Det bör finnas ett krav i en författning, förordning eller i en föreskrift på att myndigheter ska dokumentera hur de omvandlar lagtexter, föreskrifter, praxis och



interna styrdokument (handböcker m.m.) till datorprogram och algoritmer vid ett hel- eller halvautomatiserat beslutsfattande. Det bör gå att undersöka lämpligheten i metoden för beslutsfattandet. Leder det till önskad likställighet och opartiskhet? Eller leder det till att ärenden inte handläggs med tillräcklig saklighet, när ingen människa tittar på de speciella omständigheterna i det specifika ärendet? Genom att ärenden handläggs automatiserat får reglerna i datorprogrammet i praktiken ett lika stort genomslag som en lag. Om det inte finns ett krav på dokumentation, utifrån utredningens mening om att det är svårt för myndigheter att dokumentera användandet om myndigheten inte förstår hur programvaror och algoritmer fungerar, kan man fråga sig om användandet av algoritmen eller programvaran leder till en rättsosäkerhet.

Lagstiftaren behöver fundera över om begreppet ”algoritmer och datorprogram” även inbegriper ”sjävlärande algoritmer och datorprogram”, vilket kanske kan beskrivas som maskininlärning eller maskininlärd algoritmer.

Även vid användande av sjävlärande algoritmer behöver det finnas krav på dokumentation. Förutom att dokumentera själva algoritmerna behöver myndigheter dokumentera: vilka datasets som har tränat upp algoritmerna; vilka testdatasets som har verifierat algoritmerna; om, och i då fall hur, en återkopplingsinlärning sker; hur algoritmen relaterar till andra system eller delar av system, och; hur samspelet mellan handläggare och algoritmen ser ut vid ett halvautomatiserat beslutsfattande. Till exempel har vilken input (träningssdataset) som har skapat algoritmen betydelse för hur mycket man kan ”lita på” den. Består underlaget för skapandet av algoritmen av ett tillräckligt stort och representativt underlag för att utgöra ett bra stöd vid beslutsfattandet?

Kravet finns delvis redan för statliga myndigheter genom 5 kap. RA-FS 2009:1. Om det inte går att förklara och dokumentera varför sjävlärande algoritmer kommer fram till vissa slutsatser, kan man fråga sig om de bör användas. Se även synpunkter lämnade på avsnitt 7.6.3.

**10 kap. 2 a §)** Riksarkivet avstyrker förslaget om införandet av denna paragraf.

Vi ser inte att den är nödvändig, eftersom det redan idag är möjligt att utkontraktera teknisk bearbetning och lagring. Vidare kan formuleringen i den föreslagna paragrafen leda tankarna fel, myndigheter kan tro att syftet med den nya paragrafen är att signalera att förutsättningarna för utkontraktering har ändrats. Därmed finns det en risk för att myndigheter underskattar vikten av att genomföra grundliga utredningar av informationssäkerhetsmässiga risker och av andra skäl som gör det mindre lämpligt att utkontraktera teknisk bearbetning och lagring av vissa handlingar.

En fortsatt försiktighetsprincip bör naturligtvis råda i samband med utkontraktering av teknisk bearbetning och lagring av uppgifter som kan omfattas av sekretess.



## *Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900)*

Syftet med de föreslagna nya paragraferna verkar vara att påverka förvaltningen att snabba på digitaliseringen. Fokus bör ligga på att förvaltningen bedrivs så effektivt och rättssäkert som möjligt. Digitalisering bör inte vara ett självändamål, utan snarare ett medel för att skapa en effektiv och rättssäker förvaltning. En del i att vara effektiv, och att vara i medborgarnas tjänst, är att kontakten med enskilda ska ske så enkelt, snabbt och säkert som möjligt.

Förvaltningslagen bör vara utformad så att även de enskildas intressen tas tillvara. Om det bästa för effektiviteten, rättssäkerheten och kontakten med enskilda är att förvaltningen digitaliseras så blir det en följd av redan befintliga krav i förvaltningslagen. Myndighetens art av verksamhet och vilka enskilda man vill nå bör styra hur underrättelsen ska ske.

**7 a §)** Riksarkivet tillstyrker förslaget.

Begreppet ”digitala mottagningsfunktioner” tycker Riksarkivet är mindre lyckat. Det bör ensas med de som redan finns inom lagstiftningen. Begreppet skulle till exempel kunna vara ”funktion för att ta emot elektroniska handlingar” eller ”funktion för mottagning av upptagningar för automatiserad behandling”.

**8 a §)** Riksarkivet har inga åsikter om den föreslagna paragrafen i sak. Den är dock formulerad på ett sätt som gör att den blir svår att tolka. Vidare anser vi att utredningen inte på ett gott sätt beskriver hur paragrafen ska tillämpas.

Vi kan inte bedöma lämpligheten i att styra förvaltningen så att ”skriftliga underrättelser eller andra handlingar till enskilda ska förmedlas digitalt”. Det borde snarare vara ett medel för att nå effektivitet och rättssäkerhet och för att nå de enskilda så enkelt och snabbt som möjligt. Det är möjligt att det är bättre om den egna myndigheten själv får bedöma vilket sätt att förmedla skriftliga underrättelser eller andra handlingar som är mest effektivt, rättssäkert och enklast för att nå de enskilda. Arkivexemplaret (och hela ärendet) hos myndigheten kan fortsatt vara elektroniskt (digitalt), även om handlingen skickas på papper till den enskilda.

Riksarkivet anser att begreppet ”andra handlingar” behöver förklaras, så att det framgår att man till exempel inte avser kopior vid utlämnande av allmän handling.

Vidare vill Riksarkivet nämna att vi hanterar ärenden om utlämnande av allmän handling utifrån att de omfattas av bestämmelserna i förvaltningslagen. Vi saknar i utredningen ett resonemang om varför ärendena inte skulle göra det. Visserligen är myndigheter inte skyldiga att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift (2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen). Men denna bestämmelse gäller endast själva utlämnandet av en avskrift eller en kopia av handlingen. I övriga delar ska myndigheter tillämpa bestämmelserna i förvaltningslagen. Här ska eventuella nya skarpere bestämmelser om att en myndighets skriftliga underrättelser eller andra handlingar till enskilda ska förmedlas digitalt följas, om det inte är olämpligt av säkerhetsskäl.

Se även våra synpunkter lämnade i slutet av detta dokument, om avsnitt 12.2.5.



**22 § och 22 a §)** Riksarkivet har inga invändningar mot föreslagna tillägg i 22 § och förslaget om den nya 22 a §.

Det kan finnas ett bättre begrepp än ”digital mottagningsfunktion”, ett begrepp som närmare knyter an till befintliga begrepp i lagstiftningen. Man ska av formuleringen förstå att det rör sig om det som efterfrågas i föreslagna 7 a §. I 22 a § 1 st. kan det istället för ”digitalt förmedla underrättelse till avsändaren om detta” stå ”elektroniskt meddela att handlingen har kommit in”. I 2 st. 1. p. kan det istället för ”handlingens har tagits emot” stå att ”handlingens har kommit in”.

**25 § och 33 §)** Riksarkivet avstyrker dessa förslag då vi anser att nuvarande formuleringar fungerar bra.

### *Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken*

Riksarkivet har inga synpunkter på detta förslag.

### Angående sammanfattningen av förslagen

Riksarkivet anser att Digitaliseringsrättsutredningens förslag om att i författning reglera att en myndighet ska kunna lämna information om hur denne vid handläggningen av ett mål eller ett ärende använder algoritmer eller datorprogram är bra (s.19). Däremot ställer sig Riksarkivet frågande till hur detta ska kunna gå till, hur myndigheter ska kunna garantera att de kan lämna sådan information utan att det finns en motsvarande bestämmelse med krav på dokumentation. Om kunskapen om användningen av algoritmer eller datorkunskap finns hos enskilda medarbetare, som någon form av humankapital, riskeras ett personberoende där kunskapen kan försvinna över tid.

Vidare instämmer Riksarkivet i förslaget om ett organiserat arbete för att säkerställa rättssäkerheten när förvaltningen använder AI. (s 20)

Förslaget om en särskild utredning om förutsättningarna för den offentliga förvaltningens informationssäkerhetsarbete är bra. I samband med utredningen bör man beakta att frågor som rör informationssäkerhet hör nära samman med frågor som rör arkivvård. Det är genom en god offentlighetsstruktur och genom arkivredovisningen som myndigheter får kontroll över de allmänna handlingarna. Förutom att strukturen underlättar återsökningen av handlingar kan den användas för arkivvårdande och informationssäkerhetsmässiga åtgärder. Åtgärderna kan med andra ord planeras och genomföras utifrån typen av information. Även val av format och uppgifter om hur handlingar har hanterats över tid har betydelse för informationssäkerheten.

Riksarkivet beklagar att Digitaliseringsrättsutredningen inte har haft i uppdrag att se över rättsliga hinder i tryckfrihetsförordningen. Här finns regler om utlämnande av allmän handling, vilket är en kärnverksamhet hos Riksarkivet och en stor verksamhet även hos andra myndigheter. Digitaliseringsrättsutredningen kunde ha föreslagit en särskild rättslig utredning över ”hindret” mot att lämna ut elektroniska



handlingar i elektronisk form. Eftersom lagstiftningen bara kräver utlämnande i form av utskrift på papper, som normalregel, kommer myndigheter i normalförfarandet fortsätta att lämna ut handlingarna på papper. Det upplevs som mer säkert för myndigheterna, men användbarheten och möjligheten att bedöma handlingarnas äkthet är sämre för dem som tar emot de utlämnade handlingarna.

## Användningen av begrepp

Riksarkivet instämmer i utredningens slutsats att det behövs en ensad begreppsapparat i lagstiftningen. Riksarkivet konstaterar samtidigt att utredningen själv föreslår införandet av en del nya begrepp, vilket kan förvirra. Det gäller till exempel begreppen ”underlag i en databas eller annan digital källa” samt ”digital mottagningsfunktion”. Riksarkivet föreslår att lagstiftaren i möjligaste mån inte utökar florán av begrepp, utan håller sig till de befintliga.

## Arkivvårdens betydelse för en digital förvaltning

Riksarkivet anser att arkivvården har en stor betydelse i det strategiska och i det praktiska vardagliga arbetet för att nå en fullt ut digital förvaltning. Vi anser att utredningen inte i tillräcklig utsträckning behandlar eller lämnar förslag om vidare utredningar om detta.

Arkivvården har betydelse i flera avseenden i hela den digitala kedjan för den offentliga informationshanteringen. De arkivvårdande aspekterna kommer in redan vid valet av metoder när förvaltningen upprättar, skickar och tar emot handlingar. Här bör man använda ett standardiserat utbytesformat och ett tekniskt (lagrings-) format som främjar att handlingarna kan åter presenteras och bevaras.

När det gäller ”digitala mottagningsfunktioner” (föreslagna 7 a FL m.m.) inom förvaltningen är det bra om de skapas så att elektroniska handlingar kommer in på ett standardiserat sätt i ett format som främjar den fortsatta hanteringen och ett bevarande. Det vill säga att mottagningsfunktionen styr mottagandet så att handlingar tas emot i ett format som föreskrivs av Riksarkivet, se Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav för elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling) RA-FS 2009:2. Det är därmed bra om utformningen av de digitala mottagningsfunktionerna styrs i författning, förordning eller i föreskrift.

Vidare är det genom arkivvården som förvaltningen skapar en god offentlighetsstruktur. Denna struktur använder myndigheter när de ordnar och redovisar myndighetens arkiv, vilket utgörs av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och handlingar som myndigheten tar omhand för arkivering och som därigenom blir allmänna.

De arkivvårdande aspekterna finns sedan med under hela den fortsatta hanteringen av handlingarna, det vill säga fram till dess att handlingarna tas omhand för arkivering och även efter det. Kort sagt kommer de arkivvårdande aspekterna in från dess att en handling har upprättats eller kommit in till dess att den har gallrats eller bevaras för all framtid.



Genom arkivvården skapas de praktiska förutsättningarna för att leva upp till insynsrätten och för att tillgodose förvaltningens, rättskipningens och forskningens behov av handlingarna. Vidare har arkivvården betydelse för möjligheten att vidareutnyttja handlingarna. Syftet med att kunna vidareutnyttja handlingar är att öka insynsmöjligheterna och att främja framtagandet av innovativa informationstjänster.

De arkivvårdande åtgärderna har också en betydelse för möjligheten att hantera informationen säkert. Genom att utgå från arkivredovisningen får myndigheter en kontroll vilka handlingar som finns, var de finns, i vilket sammanhang de har upprättats eller kommit in, om de kan omfattas av en sekretessbestämmelse samt om de ska gallras efter en viss tid. Arkivredovisningens struktur används också för att planera och genomföra andra arkivvårdande uppgifter, såsom konvertering eller andra bevarandeåtgärder som kan behövas över tid (vilket är särskilt viktigt för elektroniska handlingar).

Till arkivvården räknas t.ex. åtgärder för att säkra informationens integritet, äkthet, ursprungliga skick, spårbarhet och att den finns bevarad över tid. Det gör att förslaget om en informationssäkerhetsutredning skulle kunna utökas så att informations säkerhets- och arkivvårdsfrågor ses över tillsammans, i en samlad utredning.

Vidare är arkivvård ett område som mer och mer utkontrakteras, såsom vid e-arkivering hos Statens Service Center och hos olika kommunala samarbetsorgan eller till enskilda leverantörer. Här hänger de informationssäkerhetsmässiga frågorna nära samman med frågor om hur myndigheter kan bedriva en god arkivvård. Det är möjligt att detta område är så pass stort att det bör ses över i en egen utredning.

### *Informationsstandarder*

Om förslagen i betänkandet leder till ett reglerat informationsutbyte är det bra för den svenska förvaltningen och för enskilda om ett standardiserat utbytesformat används. Det ökar transparensen och användbarheten. Riksarkivet rekommenderar att man i så fall använder, och när det behövs tar fram nya, förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS:er).

Förslaget med det ökade kravet på myndigheter att vara digitalt tillgängliga och att de ska tillhandahålla digitala mottagningsfunktioner, dit handlingar kan förmedlas, är bra. Mottagandet bör ske så att informationen förmedlas på ett standardiserat sätt som ökar återsökbarheten och tillgängligheten. Dels gäller det styrningen av de format som används, att de ska vara långsiktigt hållbara och handlingarna därigenom tillgängliga över tid. Här kan myndigheter ta styrning och råd utifrån Riksarkivets föreskrifter om elektroniska handlingar (RA-FS 2009:1-2). Dels bör mottagningsfunktionerna utformas så att handlingar tas emot i ett standardiserat utbytesformat där informationen märks och paketeras enligt förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS:er).





Vidare vill Digitaliseringsrättsutredningen att regeringen ska låta utreda en digital informationsförsörjning i samband med ärendehandläggning. När det gäller tillgången till offentlig information, återanvändandet av allmänna handlingar, bör man ha i åtanke att merparten av informationen ingår i myndigheternas arkiv (som bildas av de allmänna handlingarna). Även här kommer de arkivvårdande åtgärderna in, såsom att informationen ska hållas ordnad i en god offentlighetsstruktur, lagras i s.k. bevarandeformat och att informationsutbytet bör ske genom FGS:er.

Vidare bör myndigheter ha i åtanke att elektroniska arkiv bör byggas och användas med hjälp av informationsstandarder så att arkiverad information är lätt att tillgå, om åtkomsten inte behöver begränsas av integritetshänsyn eller av andra skäl. Vidare bör arkiven byggas på ett sätt som främjar vidareutnyttjande av offentliga allmänna handlingar (öppna data).

Ett ytterligare skäl till att använda FGS:er är att förhindra att förvaltningens information "blir inlåst" i en viss leverantörs tekniska plattform och programvara. Behovet av interoperabilitet kan inte nog betonas. Fokus bör ligga på hanteringen av informationen och inte på de tekniska lösningarna. Informationen måste så att säga vara rörlig, kunna flyttas från en teknisk lösning genom ett program och i en viss lagringslösning till ett nytt program och en ny lagringslösning. Det finns fall där myndigheters leverantörsberoende har lett till att deras information (allmänna handlingar) har varit inlåst i leverantörens programvara, och att myndigheten dyrt har fått köpa ut informationen när avtalet har upphört. Det finns också en risk för att informationen inte alls kan nås om leverantören går i konkurs.

Även uppgifter till den officiella statistiken (om IT-kostnader och andra kostnader) skulle kunna lämnas genom att det tas fram förvaltningsgemensamma specifikationer som underlättar informationsutbytet och som skapar ett system- och leverantörsberoende samt i ett tekniskt format som främjar ett bevarande.

## Samverkan mellan myndigheter

Riksarkivet hade gärna sett att utredningen närmare hade belyst möjligheten till samverkan mellan myndigheter, hur förvaltningen kan vinna stordriftsfördelar genom "utkontraktering" genom avtal eller överenskommelse med en annan myndighet utan att upphandlingsregler sätter hinder för det. Det finns ett behov av att se över om upphandlingslagstiftningen utgör ett rättsligt hinder mot samverkan mellan myndigheter, särskilt mot bakgrund av domen från Kammarrätten i Stockholm (mål nr 7355-16, som avser Riksarkivets digitalisering av tidningar åt Kungliga biblioteket, det s.k. Depona-fallet).

Riksarkivet anser att det finns fler anledningar till att se över de rättsliga hindren. Om informationshanteringen finns kvar inom förvaltningen är det möjligt att granska den genom insyn eller tillsyn. Hanteringen blir mer rättssäker och tilliten från medborgarnas sida torde därmed öka.

Utredningen har, enligt Riksarkivets mening, inte belyst frågan om rättsliga hinder för samverkan i en tillräcklig omfattning.



## Synpunkter på olika avsnitt i utredningen

Riksarkivet vill lämna några synpunkter på utredningen, eftersom vi tror att beskrivningen har betydelse för de förslag som utredningen lämnar.

### *Avsnitt 5.5.8) Informationsstandarder*

Här finns, i beskrivningen av informationsstandarder för informationsutbyte, en beskrivning av förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS:er). Här saknar vi förslag om hur detta arbete kan stärkas och att regeringen kanske borde tillsätta en utredning över hur det fortsatta arbetet ska bedrivas.

Om förslagen i betänkandet leder till ett reglerat informationsutbyte är det bra för den svenska förvaltningen och för enskilda om ett standardiserat utbytesformat används. Det ökar transparensen och användbarheten. Riksarkivet rekommenderar att man reglerar användandet till Förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS:er).

### *Avsnitt 5.6.2) Digitala handlingar*

Riksarkivet menar att det finns en tydlig reglering av när allmänna handlingar får gallras och om arkivmyndigheternas roll. Här saknar vi en beskrivning av bestämmelserna i offentlighetslagstiftningen och i arkivlagen, arkivförordningen samt i Riksarkivets föreskrifter. Av utredningens beskrivning kan man tro att den rättsliga regleringen för när allmänna handlingar får gallras är otydlig.

### *Avsnitt 5.8.1) Dokumentation*

Här verkar man ha missat kraven på statliga myndigheter att redovisa sina allmänna handlingar och hur de hör ihop med myndighetens verksamhet, samt övriga krav på dokumentation av arkivbildningen (inklusive elektroniska handlingar och de system där de hanteras). Här kan nämnas 6 kap. RA-FS 1991:1 Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter (ändrad 2008:4) med krav på arkivredovisningen samt RA-FS 2009:1 där 3 kap. innehåller krav på god offentlighetsstruktur samt en strategi och en planering för hanteringen av elektroniska handlingar, 4 kap. innehåller krav på bevarandeåtgärder samt 5 kap. innehåller krav på dokumentation.

### *Avsnitt 5.9) Rensning, arkivering, gallring och bevarande*

I sista stycket beskrivs att det finns en utmaning i att tolka förhållandet mellan arkivregleringen och dataskyddsregleringen. Artikel 5.1. e dataskyddsförordningen innebär dock inte att avsteg får tas från arkivregleringen. Myndigheter är fortsatt enligt arkivlagen skyldiga att bevara sina allmänna handlingar. Det innebär att personuppgifter kan behöva bevaras även när de ursprungligen samlades in och behandlades för ett annat ändamål än arkivändamål av allmänt intresse. Sådan ytterligare behandling för arkivändamål är enligt de grundläggande principerna inte oförenligt med de ursprungliga ändamålen. Någon annan rättslig grund särskilt för behandlingen för arkivändamål behöver inte finnas. Myndigheten kan således vidarebehandla personuppgifter när de arkiverar sina allmänna handlingar med stöd av samma rättsliga grund som gäller för de ändamål för vilka uppgifterna ursprungligen behandlades. Personuppgifterna får då även lagras under längre tid än vad som är nödvändigt för det ändamål som de samlades in för.



### *Avsnitt 5.13.2) en splittrad begreppsapparat*

Riksarkivet instämmer i att det finns en splittrad begreppsapparat avseende begreppet gallring och andra begrepp såsom radera, ta bort, utplåna eller förstöra. Utredningen har rätt i att det borde göras ett arbete för att rensa upp i begreppsfloran.

Riksarkivet är dock tveksam till en tidig slutsats om att det konkret skulle handla om att ta bort begreppet gallring från personuppgiftsregleringen.

### *Avsnitt 7.1.2) God offentlighetsstruktur och rättssäkerhet*

Riksarkivet instämmer i att regleringen kan förtydligas vad gäller kravet på myndigheter att dokumentera användningen av algoritmer och datorprogram. Även användningen av maskininlärning bör dokumenteras.

Det finns dock redan nu krav på att statliga myndigheter redovisar sina elektroniska handlingar, såsom i 5 kap. RA-FS 2009:1 där det t.ex. finns krav på redogörelse för indata och utdata och på beskrivning av rutiner och funktioner.

Vidare finns det i samma föreskrift 3 kap. 4 § krav på en god offentlighetsstruktur så att allmänna handlingar kan skiljas från andra handlingar, handlingar som ska gallras ska kunna skiljas från dem som ska bevaras samt att handlingar som kan omfattas av sekretess ska kunna skiljas från elektroniska handlingar som är offentliga.

### *Avsnitt 7.4.2) Dokumentation*

Riksarkivet ställer sig positivt till ett krav på dokumentation av beslutsunderlag i ärenden i samband med användning av algoritmer, datorprogram och maskininlärda algoritmer.

Även i detta avsnitt saknar vi en beskrivning av, och hänvisning till, de krav som ställs på statliga myndigheter att redovisa sina elektroniska handlingar i enlighet med RA-FS 2009:1.

Vidare torde en del av de handlingar som räknas upp och som upprättas när myndigheter utvecklar eller upphandlar system (IT-stöd) utgöra allmänna handlingar som normalt ska bevaras. Utredningen räknar upp kravspecifikationer, designdokument och programkod som normalt torde bli upprättade genom att de har färdigställts, expedierats eller kommit in.

### *Avsnitt 7.6.3) Gällande rätt om insyn i algoritmer och beslutsunderlag.*

#### *Handlingsoffentlighet och arkivlagstiftning.*

Här beskrivs oklarheter när en myndighet anlitar en utomstående leverantör, vid utkontraktering. I RA-FS 2009:1 finns krav på statliga myndigheter i 1 kap. 9-10 §§:

#### *Upphandling och uppdrag*

9 § En myndighet som upphandlar program eller tjänster för utveckling eller drift av ett system, ska överenskomma med leverantören om tillgång till program och dokumentation i den utsträckning som krävs för tillämpningen av denna författning.



10 § Om myndigheten genom uppdrag överlåter teknisk framställning, bearbetning eller bevarande av elektroniska handlingar till en annan myndighet eller enskild ska dessa genom skriftlig överenskommelse åläggas skyldighet att följa de bestämmelser som är tillämpliga.

Av överenskommelsen ska framgå att såväl myndigheten som arkivmyndigheten har rätt att vid behov kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna.

I 5 kap. RA-FS 2009:1 finns krav på (system)dokumentation:

- 4 § Dokumentation med följande innehåll ska upprättas eller sammanställas
- översiktlig beskrivning,
  - redogörelse för informationsinnehåll,
  - redogörelse för indata och utdata,
  - redogörelse för registrerings- och uttagsmöjligheter,
  - beskrivning av relationer mellan olika delar,
  - beskrivning över hur koder och förkortningar har använts,
  - beskrivning av rutiner och funktioner,
  - beskrivning av lagrade data såsom struktur, samband och definitioner,
  - redogörelse för ändringar,
  - redogörelse för informationskvalitet,
  - redogörelse för användningen av standarder samt i förekommande fall avvikelser från standarder,
  - dokumentation av strategi för bevarande i enlighet med 3 kap. 2 §,
  - dokumentation av test och utvärdering vid driftsättning i enlighet med 3 kap. 5 §,
  - dokumentation rörande informationssäkerhet i enlighet med 6 kap. och
  - dokumentation rörande den gallring som sker av elektroniska handlingar.

Utredningen nämner inte dessa krav, utan tar istället upp ett förslag från Datalagskommittén år 1997 om krav på systemdokumentation. Vidare står att Datalagskommitténs förslag inte har lett till lagstiftning, vilket gör att utredningen därmed får området att verka helt oreglerat (att det inte är normerat).

En reglering som styr hela den offentliga förvaltningen är naturligtvis att föredra. Genom ett krav på dokumentation ökar tilliten. Forskning har visat att människor är mindre förlåtande mot algoritmer som fattar fel beslut än mot människor. Om dåliga algoritmer har fattat fel beslut kan det få stora konsekvenser för förtroendet för hela den offentliga sektorn.

#### *Avsnitt 7.7.2) Förmåga att ge insyn i vissa automatiserade förfaranden*

Här är utredningens förslag att myndigheten ska se till att information kan lämnas om hur den vid handläggning av mål eller ärenden använder algoritmer eller datorprogram som påverkar utfallet av beslutet. Riksarkivet tycker att förslaget är bra. Riksarkivet befarar dock att det kan bli svårt för myndigheter att leva upp till kravet utan att det finns motsvarande krav på att myndigheterna dokumenterar sin användning av algoritmer eller datorprogram. Vidare kan det explicit uttryckas krav på dokumentation av användning av AI, maskininlärda algoritmer. Även om en detaljerad dokumentation kan anses komplex, så borde en övergripande



dokumentation som enklare kan förstås kunna tas fram av myndigheten. (Om myndigheten själv inte förstår hur man använder en programvara som påverkar utfallet av beslut, bör myndigheten i så fall använda sig av denna?)

Det faktum att myndigheter kan anse uppgiften att dokumentera användandet av programvaror och algoritmer som betungande är enligt Riksarkivet inte ett tillräckligt skäl för att inte införa eller ha kvar kravet på en sådan dokumentation.

Utredningen anger att kravet på att myndigheter ska kunna lämna upplysningar, vid behov kunna redogöra för användandet av algoritmer eller datorprogram, är tillräckligt. Riksarkivet har svårt att se hur det kan gå till, särskilt över tid, när det inte finns krav på att det finns en dokumentation som kan bevaras. Det går inte att enbart hänvisa till programvaran, vilken ständigt uppdateras och så småningom tas ur drift.

Utredningen anger också att ett eventuellt krav på dokumentation kan leda till att dokumentationen kan komma i orätta händer (det kan råda sekretess, eller program kan bli utsatta för sabotage). Riksarkivet anser inte att det är ett starkt argument för att inte dokumentera automatiserade förfaranden, eftersom myndigheter är skyldiga att hantera sina handlingar säkert och att skydda handlingar mot insyn om de kan omfattas av sekretess.

### *Avsnitt 7.7.3) Insyn i beslutsunderlag i enskilda ärenden*

Riksarkivet instämmer i utredningens förslag om att myndigheten ska se till att information kan lämnas om vilken eller vilka databaser eller andra digitala källor som har använts som ett underlag i handläggningen av målet eller ärendet ska kunna lämnas. Riksarkivet kan inte se hur det ska kunna gå till om det inte finns ett krav på en dokumentation av, och en hänvisning till, vilka källor som har använts.

Vidare går det naturligtvis inte att veta att dessa källor är beständiga, att innehållet inte har uppdaterats eller försvunnit, när någon vill ta del av det. Därför är det bra att det även fortsättningsvis föreslås behöva finnas särskilda skäl för att sakuppgiften inte ska tillföras ärendet.

Riksarkivet delar inte uppfattningen att lagringen av handlingar som tillhör en sakuppgift ska undantas på grund av kostnader för s.k. dubbel lagring, om inte den kostnaden är hög. Om information används i ett mål eller ärende, så har den här en speciell kontext samt ser ut på ett speciellt sätt vid en viss tid. Vidare vet inte myndigheten ifall den externa digitala källan kommer att bevaras, finnas kvar lika länge som övriga handlingar i målet eller ärendet. Rättssäkerheten borde få kosta.

Vi noterar att utredningen inte ser någon anledning till att föreslå detaljerade eller betungande krav på att säkerställa spårbarheten till beslutsunderlagen. Samtidigt kan man fråga sig hur medborgarnas tillit till myndigheterna skapas eller upprätthålls, om insynsrätten på detta sätt begränsas?



*Avsnitt 7.9.1) Automationsanpassad lagstiftning. Gällande rätt med materiella bestämmelser*

I detta avsnitt drar utredningen en parallell mellan att använda automatiserade förfaranden med algoritmer och datorprogram med det traditionella användandet av rutiner, handböcker och checklistor. Utredningen menar att man vid handläggningen av ärenden i det senare fallet inte behöver redogöra för användningen av handböcker etc.

Riksarkivet menar att de uppräknade handlingarna vid traditionell handläggning torde utgöra allmänna handlingar som bevaras. Därmed blir sättet att handlägga ärenden på ett traditionellt sätt dokumenterade. Utredningen föreslår att algoritmer eller datorprogram inte behöver dokumenteras eller bevaras. Därmed är den dragna parallellen inte helt lyckad.

*Avsnitt 9.6.2) Informationssäkerhet vid utkontraktering. Utkontraktering till annan myndighet*

Riksarkivet tycker att det är bra att utredningen tar upp frågan om samverkan med och utkontraktering till annan myndighet och att det finns en otydlig gräns mot upphandlingsplikten.

Riksarkivet hade gärna sett att utredningen hade belyst denna otydlighet och möjliga rättsliga hinder ytterligare. Vi ställer oss positiva till förslaget om att anpassa lagstiftningen så att samverkan mellan myndigheter underlättas och stordriftsfördelar kan nås.

*Avsnitt 12.2.5) Gällande rätt om att ta del av information i visst format*

Utredningen har inte haft i uppdrag att se över bestämmelser i tryckfrihetsförordningen. Därmed framförs inget generellt krav på ett elektroniskt utlämnande av allmän handling, utan bestämmelsen i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen om att pappersutskrift räcker kommer fortsatt att gälla.

Riksarkivet anser att det är synd att frågan inte tas upp i denna utredning, och att utredningen inte föreslår att den ses över i en annan utredning. Det kan främja insynsrätten om det finns en rättighet att få en kopia på samma medium som den elektroniska handlingen i ursprungligt skick. Det ökar de utlämnade handlingarnas användbarhet, möjlighet att bedömning av äktheten, möjligheten att vidareutnyttja dem, m.m.

Utredningen konstaterar på s. 485:

Vårt förslag i kapitel 8.3.6 om en ny huvudregel om Digitalt först vid förvaltningens kommunikation med enskilda träffar vidare endast kommunikation som äger rum med den lagen som stöd. Förslaget har alltså inte påverkan på frågan om elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar.

Så som förslaget till 8 a är utformat saknar Riksarkivet ett resonemang om hur bestämmelsen närmare förhåller sig till 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen där det står att "En myndighet är dock inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer



av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift." På vilket sätt skulle ärenden om utlämnande av allmän handling inte omfattas av bestämmelserna i förvaltningslagen? På Riksarkivet är utlämnande av allmän handling den dominerande ärendetypen. I tillämpliga delar följer Riksarkivet bestämmelserna i förvaltningslagen i de ärendena, eftersom vi anser att det handlar om "handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna" enligt 1 § förvaltningslagen. Riksarkivet kan inte se varför man inte skulle tillämpa bestämmelserna i förvaltningslagen under er handläggningen av ett utlämnandeärende, fram till själva utlämnandet av de allmänna handlingarna.

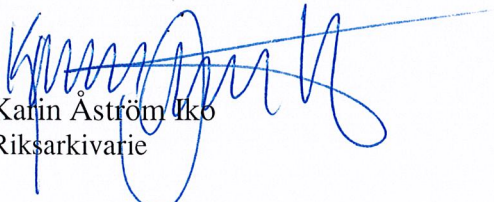
När utredningen skriver "andra handlingar" är det oklart vad som menas. Här finns det en risk för att begreppet kan tolkas inbegripa kopior av allmänna handlingar som ingår i ett utlämnandeärende. Därmed blir det oklart om avgiftsförordningen gäller, om myndigheter får ta betalt för utlämnandet. (Förutom för Riksarkivet, som får ta betalt med stöd av en annan förordning.)

Om förslaget ska tolkas så som utredningen skriver på s. 485 får det också en annan effekt, som inte tas upp. Då kommer det att bli skillnad på om en part begär ut en allmän handling och om någon annan begär ut samma handling. Parten har rätt att få den digitalt, men den andre har bara rätt att få en papperskopia. Det skulle leda till att myndigheterna måste göra en bedömning om någon kan anses som part, vid utlämnanden, även i de fall då ingen sekretess gäller för handlingen.


Närvarande vid den slutliga handläggningen

Peter Sivervall, chef över avdelningen för offentlig informationshantering, har närvarat vid den slutliga handläggningen.

För Riksarkivet



Karin Åström iko  
Riksarkivarie



Monika Jansson  
Utredare