



Statens
servicecenter

Rapport

En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv

- delrapport december 2016



Datum: 2016-12-22
Diarienummer: 10429-2016/1221
Uppdragsgivarens diarienummer: N2016/04105/EF,
N2015/06629/EF, N2015/3928/EF,
N2014/3415/ITP, N2013/3701/ITP

Statens servicecenter
FE 15
801 71 Gävle

Telefon: 0771-456 000
E-post: registrator@statenssc.se
www.statenssc.se

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utveckla och använda en förvaltnings- gemensam tjänst för e-arkiv

Regeringen gav den 14 augusti 2014 Statens servicecenter i uppdrag (N2013/3701/ITP och N2014/3415/ITP) att i samverkan med Riksarkivet utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv.

I februari 2015 överlämnades delrapporten En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – delrapport. Därefter gavs Statens servicecenter i nytt beslut av regeringen den 7 maj 2015 (N2015/3928/EF) medel för den fortsatta utvecklingen av e-arkivtjänsten.

Den 26 februari 2016 lämnade Statens servicecenter och Riksarkivet uppdragets andra delrapport och den 9 juni 2016 beslutades om nya medel för 2016 (N2016/04105/EF). En delrapport för uppdraget ska lämnas senast den 31 december 2016 och en slutrapport senast 31 juni 2017.

Statens servicecenter överlämnar härmed delrapporten En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – delrapport december 2016.

Generaldirektören Thomas Pålsson har beslutat i detta ärende. Chefen för särskilda strategiska myndighetsprojekt, Charlotte Johansson Ahlström, projektledaren Cecilia Jarehov, föredragande, och chefsjuristen Gustaf Johnssén var närvarande vid den slutliga handläggningen av ärendet.

Thomas Pålsson

Cecilia Jarehov

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
1 Bakgrund och uppdrag	9
1.1 Bakgrund och regeringens målsättning.....	9
1.2 Statens servicecenters uppdrag.....	10
1.3 Tidigare delredovisningar	10
1.4 Den här delrapportens fokus	11
1.5 Samverkan och samråd	11
1.6 Den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänstens betydelse för e- förvaltningen	12
2 Projektet och arbetet under 2016	14
2.1 Tjänstens inriktning	14
2.2 Fokus för arbetet under 2016	14
2.3 Krav på tjänsten.....	14
2.4 Dataskydd och behandling av personuppgifter	18
2.5 Upphandlingens inriktning	28
2.6 Intresse för anslutning till tjänsten	30
3 Fortsatt arbete och finansiering	32
3.1 Fokus och tidplan för arbetet 2017.....	32
3.2 Finansiering av fortsatt arbete.....	35
4 Bilagor	37
Bilaga 1 – Regeringsbeslut, Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv, Näringsdepartementet, 2014-08- 14, N2014/3415/ITP	37
Bilaga 2 – Pilotmyndigheternas avsiktsförklaringar.....	37

Sammanfattning

Statens servicecenter är väl förberedda för att påbörja upphandlingen av systemstöd och drift för det förvaltningsgemensamma e-arkivet under 2017.

Det finns ett stort intresse bland Sveriges myndigheter för att ansluta sig till e-arkivtjänsten. Det visar en enkät som Statens servicecenter genomfört. Av de 147 myndigheter som svarade på enkäten så överväger 122 att ansluta sig. Till dessa kommer sju pilotmyndigheter som blir de första att ansluta sig till tjänsten.

Statens servicecenter ska, i samverkan med Riksarkivet, utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv. Tjänsten kommer att vara ett s.k. mellanarkiv. Det innebär att myndigheterna är informationsägare och ansvarar för samt styr tillgången till den information som bevaras i e-arkivet. Statens servicecenter tillhandahåller tjänsten men kommer inte att ha teknisk tillgång till myndigheternas information.

Inrättandet av den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten skapar förutsättningar för ett ökat och mer effektivt digitalt bevarande inom statsförvaltningen. Att fler myndigheter börjar e-arkivera bidrar till ökad transparens och förenklad tillgång till offentlig information. Ett förvaltningsgemensamt e-arkiv ska leda till minskade kostnader för e-arkivering inom staten som helhet.

Statens servicecenter har tillsammans med övriga medverkande myndigheter analyserat förutsättningarna för ett förvaltningsgemensamt e-arkiv och vilka specifika krav som måste ställas på tjänsten utifrån funktionalitet, säkerhet och rättsliga krav.

Alla i projektet medverkande myndigheter har deltagit i analysarbetet och står bakom de förslag som tagits fram. Samtliga sju pilotmyndigheter har skrivit på en avsiktsförklaring om att ansluta sig till tjänsten.

För att kunna genomföra upphandlingen, och därefter ansluta pilotmyndigheterna till tjänsten, bedömer Statens servicecenter att det är nödvändigt att regeringen;

- bidrar med en finansiering på 5 miljoner kronor för 2017/2018, varav 3,7 miljoner krävs för år 2017
- förordningsreglerar anslutningen av myndigheter till tjänsten¹

Statens servicecenter föreslår även att datum för slutredovisning flyttas fram till dess att samtliga pilotmyndigheter är anslutna till det förvaltningsgemensamma e-arkivet.

¹ Skälen till detta beskrivs i den delrapport som lämnades till regeringen den 26 februari 2016 - En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – delrapport, februari 2016, diarienummer 10395-2015/1221

1 Bakgrund och uppdrag

1.1 Bakgrund och regeringens målsättning

I augusti 2014 gav regeringen Statens servicecenter i uppdrag² att i samverkan med Riksarkivet och sju pilotmyndigheter³ utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv. Skälen för detta var bl.a. att ”offentliga myndigheter ska säkerställa tillgången till allmänna handlingar för medborgare, organisationer, företag och den egna förvaltningen på kort och lång sikt”. Regeringen angav vidare att ”en gemensam tjänst kan förenkla och minska kostnaderna för myndigheter att införa och använda e-arkiv, samt innebära möjligheter till besparingar för staten som helhet”. Uppdraget återges i bilaga 1.

1.1.1 Säkerställa tillgången till informationen och strategi för bevarande

Att säkerställa tillgången till allmänna handlingar innebär inte bara att lagra den digitala informationen. Bevarande innebär att skapa förutsättningarna för att informationen ska kunna finnas kvar för all framtid. Den allmänna handlingen (informationen) ska också hanteras i ett sammanhang som bevarar den rent tekniskt och samtidigt kan tillhandahålla både informationen i sig och den dokumentation som krävs för att kunna läsa, förstå, använda och återutnyttja informationen även på lång sikt. För att genomföra detta krävs både rätt teknik och säkerhet i kombination med dedikerade processer samt rätt kompetens.

En myndighet som utarbetar en strategi för digitalt bevarande i enlighet med Riksarkivets föreskrift RA-FS 2009:1 tillämpar en kombination av lagstiftning, Riksarkivets föreskrifter, standarder och best-practice. En sådan strategi innebär bland annat att man redan när informationen skapas eller inkommer förser den med rätt metadata⁴, tekniska format m.m. så att man på det sättet kan säkerställa tillgången till informationen både på kort och lång sikt.

² Regeringsbeslut, Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv, Näringsdepartementet, 2014-08-14, N2014/3415/ITP

³ Bolagsverket, Energimyndigheten, Fortifikationsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Post- och telestyrelsen, Statens fastighetsverk

⁴ Metadata är ”information om data” dvs. centrala begrepp för att kunna söka fram och styra åtkomsten till informationen. Korrekt metadata är därmed en förutsättning för korrekt hantering av informationen när den bevaras i e-arkivet.

1.2 Statens servicecenters uppdrag

I augusti 2014 gav regeringen Statens servicecenter i uppdrag att i samverkan med Riksarkivet utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv. Regeringen gav vidare sju myndigheter i uppdrag att delta i kravställningen samt börja använda den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten när den finns tillgänglig. Enligt direktivet ska tjänsten bl.a. utformas så att den förenklar införandet samt sänker kostnaderna för införande och förvaltning jämfört med alternativa lösningar.

Enligt hittills lämnade direktiv ska delredovisningar av uppdraget lämnas den 28 februari 2015, den 28 februari 2016 och den 31 december 2016 samt en slutredovisning som ska lämnas senast den 31 juni 2017.

1.2.1 Projektets syfte och mål

Syftet är att förenkla för myndigheter att e-arkivera och därmed i förlängningen även att göra den offentliga informationen mer tillgänglig för exempelvis medborgare, organisationer och företag.

Projektets övergripande mål är att skapa förutsättningar för digitalt bevarande inom statsförvaltningen genom en etablerad förvaltningsgemensam e-arkivtjänst hos Statens servicecenter som myndigheterna kan ansluta till. Ett förvaltningsgemensamt e-arkiv leder, förutom att informationen blir mer tillgänglig, sannolikt till reducerade kostnader för e-arkivering inom staten som helhet.

1.3 Tidigare delredovisningar

Den 25 februari 2015 lämnade Statens servicecenter och Riksarkivet in projektets första delrapport⁵ av uppdraget till Näringsdepartementet. I rapporten redogjorde projektet för analysfasens slutsats, d.v.s. att det inte finns några hinder för att gå vidare med uppdraget, samt att det finns finansiella och ekonomiska förutsättningar för tjänsten. I samband med att rapporten överlämnades till regeringen tecknade samtliga sju pilotmyndigheter en avsiktsförklaring⁶ (bilaga 2) med Statens servicecenter om att ansluta till tjänsten när det finns på plats.

⁵ En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – delrapport, februari 2015, diarienummer 10444-2014/1221.

⁶ Avsiktsförklaringarna innehåller ett antal överenskomna grundläggande förutsättningar för att pilotmyndigheterna ska kunna ansluta.

I rapporten förordade projektet en fortsättning av uppdraget under förutsättning att regeringen fattade beslut om att förordningsreglera anslutningen till e-arkivtjänsten samt finansiera arbetet till det att upphandling skett.

Den 7 maj 2015 beslutade regeringen om medel för år 2015.⁷

Den 26 februari 2016 lämnade Statens servicecenter och Riksarkivet uppdragets andra delrapport.⁸

I den rapporten redogjordes för den modell som arbetats fram inom projektet. Modellen tillgodoser de krav som måste ställas utifrån funktionalitet, säkerhet och rättsliga krav samt syftar till att göra det enklare att bevara och tillgängliggöra offentlig information.

Även i den andra rapporten förordade projektet en fortsättning av uppdraget under förutsättning att regeringen fattade beslut om att förordningsreglera anslutningen till e-arkivtjänsten samt finansiera arbetet till det att upphandling skett.

1.4 Den här delrapportens fokus

Denna delrapport fokuserar på att redovisa den fördjupade analys som gjorts av personuppgiftsbehandlingen i tjänsten.

I rapporten redogör vi även för vad projektet arbetat med under det gångna året samt kostnadsuppskattning och tidplan för återstående del av uppdraget.

1.5 Samverkan och samråd

1.5.1 Samverkan med andra myndigheter

Enligt regeringsuppdraget från augusti 2014 ska uppdraget ske i samverkan med Riksarkivet samt sju pilotmyndigheter.

Samverkan med Riksarkivet

Statens servicecenter har i samverkan med Riksarkivet arbetat med att ta fram kraven avseende den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten. Riksarkivet har fått lämna synpunkter och aktivt bidragit till att utveckla kravställning på tjänsten. Detta utifrån

⁷ Medel för uppdrag att utveckla förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv, diarienummer N2015/3928/EF

⁸ En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – delrapport, februari 2016, diarienummer 10395-2015/1221.

gällande författningar samt konceptet för förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS). Ett antal experter har bidragit med sina kunskaper och erfarenheter inom de olika sakområdena.

Samverkan med och förberedelser hos pilotmyndigheterna

Förutom att genomföra de grundläggande förberedelser som krävs för att man ska kunna börja e-arkivera (exempelvis värdera informationen, utreda gallring, definiera metadata och format), har pilotmyndigheterna under krav- och upphandlingsfasen även granskat och bidragit till att utveckla den gemensamma kravställningen på tjänsten.

Pilotmyndigheterna har också deltagit i en rad olika workshops kring frågor som rör informationssäkerhet, säkerhetsskydd, offentlighet och sekretess, samt personuppgiftsbehandling.

Parallellt med detta har pilotmyndigheterna dessutom förberett sig genom att ”mappa” information i verksamhetssystem mot de förvaltningsgemensamma specifikationerna (FGS), och sedan exportera informationen ur dessa system, för att därefter transformera informationen till s.k. arkivformat och slutligen skapa färdiga arkivpaket. Tanken är att dessa arkivpaket sedan ska kunna användas vid de användbarhetstester som ingår vid upphandling av systemstöd.

1.5.2 Samråd med expertmyndigheter

Enligt ovan nämnda uppdrag ska även samråd ske med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i frågor om informationssäkerhet, samt med Datainspektionen i fråga om behandlingen av personuppgifter och integritet.

Projektet har hitintills samrått med e-delegationen (numera e-Sam) i outsourcingfrågor, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i informationssäkerhetsfrågor samt Datainspektionen i frågor om personlig integritet. Samråd har även skett med Säkerhetspolisen och Försvarets radioanstalt, med särskilt fokus på möjliga konsekvenser av att sammanföra stora informationsmängder i ett förvaltningsgemensamt e-arkiv.

1.6 Den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänstens betydelse för e-förvaltningen

Alla myndigheter är ansvariga för att bevara allmänna handlingar. Detta är reglerat i tryckfrihetsförordningen, arkivlagen, arkivförordningen och Riksarkivets föreskrifter. I dagsläget har många myndigheter inte kommit igång med elektronisk arkivering och kan

därför vare sig säkerställa bevarandet av eller tillgängligheten till sin information över längre tid. Därmed blir det också svårt att uppfylla kraven i gällande lagstiftning inom området. En gemensam tjänst för e-arkiv blir därför en nödvändig komponent i den grundläggande infrastrukturen för att uppnå en långsiktigt hållbar e-förvaltning och en långsiktig informationsförsörjning för samhället i stort.

Risken för förlust av information på lång sikt måste förebyggas genom ett aktivt bevarande av den information som bildas inom den moderna myndigheten i allmänhet och inom de olika tjänster som tillsammans utgör e-förvaltningen i synnerhet.

Med en gemensam tjänst för e-arkiv kan statsförvaltningen fokusera på de insatser och ekonomiska resurser som krävs för en gemensam tjänst och samtidigt göra det så enkelt som möjligt för myndigheterna att e-arkivera. Detta genom att erbjuda ett systemstöd tillsammans med standardiserade processer, metoder och verktyg för e-arkivering.

1.6.1 Ekonomiska fördelar med en gemensam investering

För en myndighet som redan idag har ett e-arkiv kommer en förnyad investering sannolikt att vara lämplig först något längre fram i tiden, exempelvis när ett befintligt avtal upphör. För de myndigheter som i dagsläget inte har något e-arkiv blir den förvaltningsgemensamma tjänsten däremot rimligen det mest kostnadseffektiva alternativet.

Detta kan illustreras med att om exempelvis sju andra myndigheter än piloterna skulle skaffa e-arkiv på egen hand så landar kostnaden på mellan 70 och 105 miljoner kronor, utifrån Riksarkivets tidigare uppskattning⁹. När staten nu istället koncentrerar resurserna till en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst, ser man redan med detta exempel att besparingspotentialen för staten som helhet ligger på minst flera tiotals miljoner.¹⁰

⁹ Riksarkivet, förstudie om e-arkiv och e-diarium, rapport 2011-01-31

¹⁰ En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – delrapport, februari 2015, diarienummer 10444-2014/122, avsnitt 5.3.

2 Projektet och arbetet under 2016

2.1 Tjänstens inriktning

Tjänsten kommer att vara ett s.k. mellanarkiv. Det innebär att myndigheterna fortfarande är informationsägare som fullt ansvarar för och styr tillgången till den information som bevaras i e-arkivet. Statens servicecenter tillhandahåller tjänsten men kommer inte att ha teknisk tillgång till myndigheternas information.

När en myndighet *ansluter till tjänsten* så innebär detta att det egna ”arkivutrymmet” sätts upp, konfigureras och testas utifrån myndighetens specifika behov. Därmed finns det *förutsättningar att börja e-arkivera*, d.v.s. allt är förberett för att börja föra över information till tjänsten.

Det kommer sedan att vara helt upp till respektive myndighet att välja vilken typ av information som är lämplig att e-arkivera i tjänsten, vilken volym som ska föras över och med vilken frekvens informationen ska överföras. Myndigheten bestämmer även själv hur de vill överföra (leverera) till e-arkivet rent tekniskt, d.v.s. manuellt eller automatiserat.

Inom uppdraget ska även en förvaltningsorganisation utformas hos Statens servicecenter och vid projektavslut skall tjänsten lämnas över till och förvaltas av linjeorganisationen hos Statens servicecenter.

2.2 Fokus för arbetet under 2016

Under året har projektet fokuserat på att fördjupa och förankra arbetet inom följande områden;

- fördjupat kravarbete inom samtliga områden
- fördjupad analys av personuppgiftsbehandlingen i tjänsten
- säkerhetsanalys
- strategi för upphandling
- enkätundersökning - intresse för anslutning till tjänsten

2.3 Krav på tjänsten

2.3.1 Övergripande krav

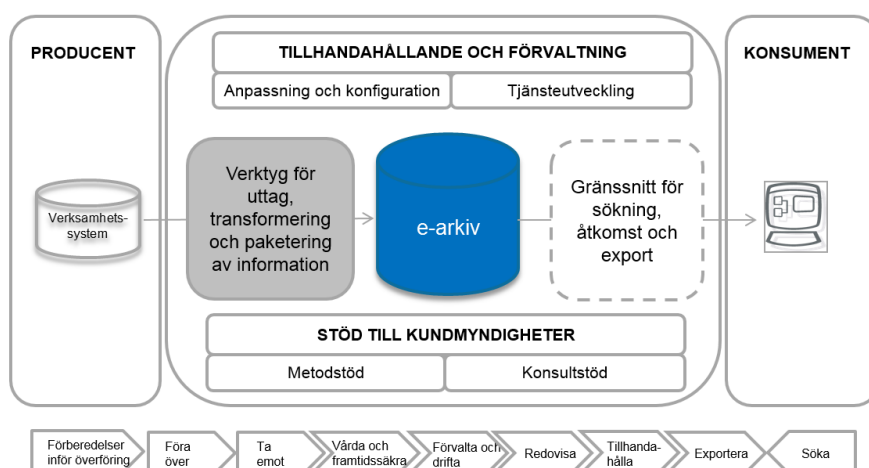
I det fördjupande projekt- och förankringsarbete som bedrivits under 2016 har utgångspunkten varit att Statens servicecenter ska skapa en flexibel och skalbar e-arkivtjänst som kan stödja olika myndigheters

verksamheter oavsett storlek och uppdrag. Arkivmaterialet ska skyddas mot otillåten eller oavsiktlig förändring eller förlust och ska kunna hanteras samt skyddas utifrån kraven i tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen, arkivlagen, arkivförordningen, personuppgiftslagen, dataskyddsförordningen samt stödja Riksarkivets aktuella RA-FS:ar.

Standardisering och tillämpning av standarder har stor betydelse för etablering, uppbyggnad och förvaltning av den planerade e-arkivtjänsten samt för ett systematiskt informationssäkerhetsarbete inom ramen för e-arkivtjänsten. Att tjänsten bygger på standarder är även en framgångsfaktor vid övergång till ny lösning efter avtalstid. Riksarkivet har uppdraget att peka ut vilka standarder som ska tillämpas och hur detta bör ske. Sannolikheten att nå ekonomiska mål bedöms öka genom användning av standarder. Här är tillgång till s.k. förvaltningsgemensamma specifikationerna (FGS) av avgörande betydelse.

Ledord i arbetet med utformningen av tjänsten har varit kvalitet, säkerhet, effektivitet och långsiktighet.

2.3.2 Funktionella krav



Bildtext

Producent = Arkivbildande myndighet

Konsument = Arkivbildande myndighet, Riksarkivet, allmänhet t.ex. media, forskare, m.fl.

E-arkivtjänsten ska stödja hela processen för e-arkivering, från förberedelser av informationen för överföring till e-arkivtjänsten (pre-ingest), d.v.s;

- från utredning av en informationsmängd och beslut om och uttag ur ett verksamhetssystem
- till överföring av informationen till e-arkivtjänsten
- stöd för åtkomst, sökning och konsumtion
- stöd för vård och bevarande av informationen
- och slutligen export ur tjänsten och överföring till exempelvis Riksarkivet

Effektivisering genom standardiserade metoder och verktyg

Statens servicecenter ska tillhandahålla metoder och verktyg för att e-arkivera olika typer av information. Dessa ska kunna utvecklas löpande, i syfte att standardisera och förenkla hur e-arkivering kan genomföras inom statsförvaltningen. Ett särskilt fokus bör läggas på olika former av standardsystem som används av myndigheterna.

2.3.3 Krav ur ett sekretessperspektiv

I tjänsten ska myndigheterna kunna lagra uppgifter som omfattas av sekretess. Tjänsten behöver därför utformas så att det är tillåtet för kundmyndigheterna att lagra sekretessreglerade uppgifter i tjänsten och så att dessa uppgifter skyddas med en tillräckligt hög säkerhetsnivå. Samtidigt kommer den information som lagras i tjänsten rent tekniskt att bli åtkomlig för de privata aktörer som tillhandahåller systemstöd och drift.

Utgångspunkten för tjänstens utformning ur ett sekretessperspektiv är e-sams vägledning om outsourcing och sekretess m.m. Leverantörerna kommer genom avtal åläggas en tystnadsplikt, liksom skyldigheter att vidta tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de uppgifter som lagras i tjänsten. Dessa åtgärder ska säkerställa att uppgifterna som lagras i tjänsten normalt inte är tillgängliga för leverantörens anställda och inte röjs i lagens mening. Om leverantören bryter mot avtalsvillkoren ska det vara förenat med ett kännbart vite. Därmed säkerställs att tjänsten kan användas inom ramen för offentlighets- och sekretesslagens krav.

2.3.4 Krav ur ett säkerhetsskyddsperspektiv

Statens servicecenter etablerade under våren 2015 en särskild arbetsgrupp med syftet att tillsammans identifiera och formulera de krav på informationssäkerhet som ska gälla för den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten. I arbetet har gruppen även

identifierat och besvarat vissa principiella frågor som ska gälla för tjänsten. Dessa är;

- den förvaltningsgemensamma tjänsten för e-arkiv ska *inte* dimensioneras för hantering och lagring av hemliga uppgifter och handlingar.¹¹ Hemliga uppgifter och handlingar ska därför fortsatt, och av kundmyndigheterna själva, förvaras på annat sätt
- e-arkivet som sådant bör betraktas som *säkerhetskänslig verksamhet – av betydelse för rikets säkerhet*. Detta bland annat mot bakgrund av de stora informationsmängder, från många myndigheter, som ansamlas i lösningen och de konsekvenser som till exempel ett bortfall av tjänsten skulle kunna medföra för berörda verksamheter – och för samhället

Som ett förberedande arbete inför upphandling har Statens servicecenter även genomfört en säkerhetsanalys. Resultatet av säkerhetsanalysen ställer krav på hur upphandlingen ska genomföras och vilka krav som måste ställas på leverantörer och de tjänster som ska levereras.

Upphandlingen kommer att genomföras som en säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal, och särskilda krav på säkerhetsskydd behöver säkerställas vid utformning av förfrågningsunderlag och avtal.

2.3.5 Krav utifrån arkivförfattningar

Kundmyndigheterna har en skyldighet att följa arkivrättsliga regelverk vid arkivering av elektroniska handlingar, och ansvarar för detta till dess att handlingarna överlämnas för slutförvaring hos Riksarkivet. E-arkivtjänsten hos Statens servicecenter ska fungera som ett mellanarkiv, vilket innebär att myndigheterna fortfarande har ansvar för hanteringen för den information de för över till tjänsten och hur den hanteras där.

Statens servicecenter ska tillse att myndigheterna kan fullfölja sina författningsreglerade skyldigheter i den e-arkivtjänst som ska tas fram och därmed säkerställa dessa krav i upphandlingen.

¹¹ Definitioner enligt 4 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633):

1. hemlig uppgift; uppgift som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och rör rikets säkerhet,
2. hemlig handling; handling som innehåller hemlig uppgift, samt
3. säkerhetskänslig verksamhet; verksamhet av betydelse för rikets säkerhet.

Följande regelverk är de som främst styr och påverkar myndigheternas registrering, arkivering, hantering m.m. av allmänna handlingar;

- tryckfrihetsförordningen
- offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- arkivlagen (1990:782)
- arkivförordningen (1991:446)
- Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS)
- förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS:er) för e-arkiv och e-diarium
- myndighetsspecifika föreskrifter och beslut - RA-MS
- lag (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen
- lag (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering
- personuppgiftlagen (1998:204)
- myndighetsspecifik registerlagstiftning

Det pågår en översyn av de s.k. registerförfattningar som innehåller specifika regler för viss behandling av personuppgifter inom den offentliga sektorn. Det är därför inte klart exakt vilka regler som kommer att gälla när e-arkivtjänsten tas i bruk.

2.4 Dataskydd och behandling av personuppgifter

När e-arkivtjänsten används innebär det att personuppgifter behandlas. Det handlar dels om att handlingar som innehåller personuppgifter lagras i tjänsten, dels om att personuppgifter genereras i samband med tjänstens användning, t.ex. i samband med loggning.

I detta avsnitt presenteras Statens servicecenters bedömning av hur de dataskyddsrättsliga reglerna bör tillämpas på e-arkivtjänsten. Den 25 maj 2018 börjar EU:s dataskyddsförordning¹² tillämpas. Analysen utgår i första hand från förordningens bestämmelser.

Generellt tillämpliga nationella regler, t.ex. regler om behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse, som ska komplettera förordningen utreds för närvarande av Dataskyddsutredningen (Ju 2016:04). Därutöver pågår en omfattande översyn av de s.k. registerförfattningar som innehåller specifika regler för viss behandling av personuppgifter inom den offentliga sektorn.

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)

Det är därför inte klart exakt vilka regler som kommer att gälla när e-arkivtjänsten tas i bruk.

En central fråga som analyseras här är vem som är personuppgiftsansvarig för de olika behandlingar som sker i samband med användningen av e-arkivtjänsten. Därutöver beskrivs den tänkta strukturen för personuppgiftsbiträdesavtal och hur det ska säkerställas att de materiella dataskyddsreglerna efterlevs vid användningen av tjänsten.

2.4.1 Det dataskyddsrättsliga arbetet

Ett systematiskt arbete med den dataskyddsrättsliga analysen inleddes i början av hösten 2016. Arbetet har bestått i analyser av tjänstens uppbyggnad och av de dataskyddsrättsliga reglerna, framför allt dataskyddsförordningen. Synpunkter på den dataskyddsrättsliga analysen har inhämtats från Datainspektionen och för pilotmyndigheterna. De synpunkter som framkommit har beaktats i detta avsnitt. Dataskyddsrättsliga överväganden har också gjorts inom ramen för kravställningsarbetet. Det systematiska arbetet med dataskyddsfrågorna fortsätter. Bland annat finns det ett behov av att följa rättsutvecklingen, att närmare överväga vilka krav som ska ställas på tjänstens utformning, att vägleda pilotmyndigheterna i dataskyddsrättsliga frågor samt att ta fram relevanta avtalsdokument (t.ex. personuppgiftsbiträdesavtal).

2.4.2 Rättsliga överväganden på andra områden som påverkar de dataskyddsrättsliga övervägandena

Vid utformningen av e-arkivtjänsten har det, som beskrivit i tidigare delrapporter, lagts ner stor möda på att säkerställa att handlingar som lagras i tjänsten inte blir allmänna hos Statens servicecenter, utan endast hos kundmyndigheterna. I huvudsak har detta åstadkommit genom att tjänsten har utformats på ett sådant sätt att Statens servicecenter inte ges faktisk åtkomst till de handlingar, inklusive personuppgifter, som lagras i tjänsten.

När det gäller tillhandahållandet av konsultstöd till kundmyndigheterna och när det gäller tillhandahållandet av den s.k. integrationsmotorn har särskilda överväganden gjorts. När Statens servicecenters konsulter biträder en kundmyndighet, t.ex. med förberedelser för anslutning till e-arkivtjänsten, ska dessa arbeta under kundmyndigheternas direkta ledning och sålunda bli en del av kundmyndigheternas verksamhet. I integrationsmotorn, som utgör ett av Statens servicecenter tillhandahållat gränssnitt genom vilket data passerar på väg från kundmyndigheterna till den privata leverantören

av mellanarkivet, har Statens servicecenter rent tekniskt en tillfällig tillgång till överförda data. Den behandlingen omfattas av undantaget i 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen för teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning. Inte heller i dessa situationer uppkommer det sålunda några allmänna handlingar hos Statens servicecenter.

Även arkivrättsligt ligger ansvaret kvar på respektive kundmyndighet. Oavsett om en kundmyndighet använder Statens servicecenters e-arkivtjänst eller en intern lösning för elektronisk arkivering vilar skyldigheten att följa de arkivrättsliga regelverket på den aktuella myndigheten.

På en principiell nivå är det alltså möjligt att tala om att Statens servicecenter (med hjälp av privata leverantörer) tillhandahåller en standardiserad tjänst för e-arkivering som kundmyndigheterna nyttjar för sin elektroniska arkivering. Tjänsten utformas så att kundmyndigheten behåller kontrollen över vilka handlingar som lagras i tjänsten och vilka som ska ha tillgång till dessa handlingar. Att tjänsten får dessa egenskaper säkerställs genom tekniska designval, avtal och överenskommelser samt organisatoriska rutiner.

Själva den tekniska tjänsten kompletteras som nämnts med konsulttjänster för kundmyndigheternas räkning. Statens servicecenter ansvarar för den strategiska förvaltningen av tjänsten, t.ex. anpassning till nya arkivformat, men saknar behörighet att förändra hur handlingar som lagras i tjänsten bearbetas eller vilka som har tillgång till dessa handlingar.

De säkerhetsåtgärder som vidtas dels för att säkerställa att sekretessbelagda handlingar kan lagras i tjänsten, dels för att uppfylla de särskilda säkerhetsskydds krav som ställs har beskrivits ovan.

Tjänsten kommer att bli föremål för särskilda informationssäkerhetsåtgärder, t.ex. ska det ingå ett säkerhetsskyddsavtal med de leverantörer som är delaktiga i tillhandahållandet av tjänsten. Detta avtal ställer omfattande krav på konkreta säkerhetsåtgärder och på att leverantören tillämpar ett systematiskt informationssäkerhetsarbete. I praktiken innebär detta att dataskyddslagstiftningens säkerhetskrav i stor utsträckning redan är hanterade. Vissa krav som är mer specifika för dataskyddet, t.ex. krav på sökbegränsningar, kan dock tillkomma (se nedan).

2.4.3 Personuppgiftsansvaret i e-arkivtjänsten

En kundmyndighet är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker när myndighetens handlingar lagras i tjänsten. Det är kundmyndigheten som bestämmer vilka personuppgifter som ska lagras, hur länge de ska lagras och vilka som får tillgång till uppgifterna.

Personuppgiftsansvarig är den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter. Vem som är personuppgiftsansvarig kan också utpekas direkt i författning. Det är t.ex. vanligt att en kundmyndighets personuppgiftsbehandling regleras i en särskild registerförfattning där en personuppgiftsansvarig myndighet pekas ut.

Det förhållandet att det kan bli aktuellt att förordningsreglera en myndighets anslutning till tjänsten förändrar inte denna bedömning. En sådan reglering är regeringens metod för att organisera och fördela arbetet inom staten. Dess innebörd kan inte anses vara att dataskyddsrättsliga principer för om personuppgiftsansvaret sätt ur spel. Kundmyndigheten har även med en sådan förordningsreglering full rätt – och skyldighet – att ta ställning till vilka personuppgifter som ska lagras i tjänsten, hur länge de ska lagras och vilka som ska ha tillgång till uppgifterna.

Frågan är om Statens servicecenter eller någon av de leverantörer som rent tekniskt tillhandahåller tjänsten därutöver kan ses som (gemensamt) personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som sker inom ramen för tjänsten eller om dessa aktörer endast ska uppfattas som personuppgiftsbiträden, dvs. subjekt som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning.

Syftet med personuppgiftsansvaret är att på ett tydligt sätt *allokera ansvaret* för en viss behandling av personuppgifter. Det är den personuppgiftsansvariga som måste säkerställa att den materiella dataskyddsregleringen följs och som bär ansvaret om så inte sker. Personuppgiftsbiträdet ska i ett personuppgiftsbiträdesavtal få instruktioner om vilken behandling som får ske och vilka säkerhetsåtgärder som ska vidtas. Enligt dataskyddsförordningen har personuppgiftsbiträdet dessutom vissa självständiga skyldigheter, t.ex. att tillhandahålla adekvat säkerhet för behandlingen och föra register över de behandlingar som utförs. Om biträdet försummar dessa skyldigheter kan biträdet drabbas av sanktioner.

Personuppgiftsansvaret används också för att definiera behandlingens ”inre krets”. All behandling som biträdet utför inom ramen för sitt uppdrag ansvarar den personuppgiftsansvarige för. För att personuppgifter ska få överföras mellan två personuppgiftsansvariga måste en sådan behandling vara förenlig med relevanta dataskyddsregler, t.ex. måste det finnas en rättslig grund för att behandlingen överhuvudtaget ska vara tillåten. Registerförfattningar innehåller ofta en uppräknning av vilka myndigheter eller andra som får ges tillgång till de reglerade personuppgifterna. En sådan reglering begränsar emellertid inte möjligheten att anlita ett personuppgiftsbiträde, eftersom detta tillhör den ”inre kretsen”.

När ett subjekt ska uppfattas som personuppgiftsansvarig respektive personuppgiftsbiträde är inte alltid lätt att bedöma. Det saknas direkt vägledande praxis för hur denna klassificering ska göras, men det kan konstateras att EU-domstolen tolkat begreppet personuppgiftsansvarig mot bakgrund av behovet av ett starkt integritetsskydd.¹³ Den s.k. Artikel 29-gruppen har antagit ett yttrande där klassificeringsfrågan diskuteras mer ingående.¹⁴

Det är de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet som avgör vem som är personuppgiftsansvarig respektive personuppgiftsbiträde. Den som har rätt att bestämma vilka personuppgifter som ska behandlas, hur länge de ska lagras och vem som ska ha tillgång till uppgifterna bör alltid betraktas som personuppgiftsansvarig. Ett biträde kan anförtros att beslut om de praktiska medlen för behandling inom vissa ramar, men centrala kriterier som påverkar behandlingens laglighet måste alltid bestämmas av den personuppgiftsansvarige. Den som endast har åtkomst till vissa personuppgifter utan att kunna råda över uppgifterna på annat sätt brukar inte anses vara vare sig personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde.

Ett avtal kan reglera en parts rätt att behandla vissa personuppgifter och därmed indirekt påverka om parten ses som personuppgiftsansvarig, men det är alltid en parts faktiska rätt att råda över en viss behandling som är avgörande. Avtalsparter kan alltså inte genom avtalsutformningen fritt ange vem som är personuppgiftsansvarig respektive biträde.¹⁵

¹³ C-131/12, Google Spain, p. 32-41

¹⁴ Opinion 1/2010 on the concept of ”controller” and ”processor”, 00264/10/EN WP 169

¹⁵ Se t.ex. SOU 2015:39, s. 339, med hänvisning till viss underrättspraxis

Av den EU-rättsliga definitionen av personuppgiftsbiträde ("registerförare") framgår uttryckligt att en myndighet kan vara personuppgiftsbiträde. Informationshanteringsutredningen har i sitt slutbetänkande uttryckt viss tveksamhet kring om en sådan ordning är lämplig i Sverige. Utredningen konstaterar emellertid att sådana arrangemang förekommer idag och att de kan förväntas förekomma även i framtiden (SOU 2015:39, s. 360 ff.).

Mot bakgrund av det ovan sagda gör Statens servicecenter följande bedömningar avseende personuppgiftsansvaret för olika delar av tjänsten.

Uppgifter som lagras i systemet

Kundmyndigheterna är ensamt personuppgiftsansvarig för behandlingen av de personuppgifter som **lagras i e-arkivet**. Statens servicecenter är personuppgiftsbiträde för denna behandling och leverantörer som anlitas för tillhandahållandet av tjänsten är underbiträden.

Kundmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den tillfälliga och tekniskt betingade behandling av personuppgifter som sker i **integrationsmotorn**. Statens servicecenter är personuppgiftsbiträde för denna behandling och den externa driftleverantören är underbiträde.

Kundmyndigheten beslutar att använda sig av tjänsten för vissa handlingar som innehåller personuppgifter. Kundmyndigheten bestämmer hur länge uppgifterna ska lagras och vilka som ska ha tillgång till de aktuella handlingarna.

Statens servicecenter har utformat tjänstens specifikationer och svarar för vidareutveckling av tjänsten. Statens servicecenter har emellertid inte rätt att ändra tjänsten på ett sådant sätt att behandlingen av personuppgifter förändras. Tjänstens egenskaper tydliggörs för kundmyndigheten innan användningen startar. Beskrivningen av tjänsten blir en del av kundmyndighetens instruktioner om personuppgiftsbehandlingen till Statens servicecenter. Statens servicecenter upphandlar de externa leverantörerna och ingår avtal med dessa. Statens servicecenter ansvarar, enligt instruktioner från kundmyndigheten och direkt enligt dataskyddsförordningen, för tjänstens säkerhet. Statens servicecenter saknar teknisk åtkomst till och rättslig rådighet över handlingarna som lagras i tjänsten.

De externa leverantörerna har teknisk åtkomst till lagrade handlingar, men saknar rätt att behandla dessa på annat sätt än enligt de

instruktioner de har erhållit från aktuell kundmyndighet, via Statens servicecenter (se nedan om avtal). Leverantörerna åläggs att vidta tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda uppgifterna i tjänsten, även i förhållande till leverantörens anställda.

Den beskrivna rollfördelningen är väl förenlig såväl med den dataskyddsrättsliga regleringen som de överväganden som legat till grund för utformningen av e-arkivtjänsten. Rollfördelningen tydliggör ansvaret för personuppgiftsbehandlingen och har därmed förutsättningen att garantera ett effektivt integritetsskydd.

Mot ovanstående resonemang skulle det kunna invändas att Statens servicecenter genom att utforma tjänsten bestämmer medlen för behandlingen och därför bör ses som personuppgiftsansvarig för någon del av behandlingen, t.ex. säkerheten. Som beskrivits ovan fyller Statens servicecenter emellertid i princip samma roll som en traditionell tillhandahållare av en standardiserad tjänsteleverans, som normalt uppfattas som personuppgiftsbiträde i förhållande till sina kunder. Genom att dokumentera tjänstens utformning och göra denna beskrivning till en del av avtalet med kundmyndigheten säkerställs att tjänsten tillhandahålls på kundmyndighetens uppdrag och i enlighet med kundmyndighetens instruktioner. Eftersom personuppgiftsbiträdet enligt dataskyddsförordningen får ett självständigt ansvar för säkerheten i behandlingen – inte bara ett ansvar enligt biträdesavtalet – saknas integritetsargument för att se Statens servicecenter som något annat än biträde i den aktuella situationen.

Behörighetskontroll och loggning

Kundmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som sker i samband med **behörighetskontroll och loggning** i den aktuella myndighetens arkiv. Statens servicecenter är personuppgiftsbiträde för denna behandling och externa leverantörer är underbiträden. Statens servicecenter är personuppgiftsansvarig för den säkerhetsrelaterade loggning som utförs beträffande **tjänsten som helhet**. Externa leverantörer är underbiträden för denna behandling.

Behörighetskontrollen och loggningen måste vara logiskt separerad för varje kundmyndighet. Statens servicecenter får inte ha någon rådighet över behörighetstilldelningen. Behörigheterna måste istället hanteras i en direktrelation mellan kundmyndigheten och de externa leverantörerna. Det innebär bl.a. att Statens servicecenters centrala användarkatalog inte kan användas för behörighetstilldelning inom e-arkivtjänsten, eftersom det skulle innebära att medarbetare hos Statens

servicecenter skulle kunna ge sig själva behörighet att komma åt kundmyndighetens handlingar. Däremot torde Statens servicecenters lösning för inloggning kunna användas för att möjliggöra så kallad "single sign-on" mellan Statens servicecenters erbjudna tjänster vilket minimerar antalet in och utloggningar för användaren.

Konsulttjänster

Kundmyndigheten är personuppgiftsansvarig för eventuell behandling av personuppgifter som sker i samband med att **konsulter** från Statens servicecenter eller externa leverantörer arbetar hos kundmyndigheten. Varken Statens servicecenter eller den externa leverantören är personuppgiftsbiträden för denna behandling.

Konsultverksamheten utformas så att de enskilda fysiska personerna som ska arbeta för en kundmyndighet blir en del av denna myndighets verksamhet. Konsulterna arbetar på plats i kundmyndighetens lokaler, på kundmyndighetens utrustning och under kundmyndighetens arbetsledning. Konsulterna bör därmed kunna betraktas som osjälvständiga medhjälpare till den personuppgiftsansvarige. Därmed behandlar vare sig Statens servicecenter eller de externa leverantörerna personuppgifter för kundmyndighetens räkning.

2.4.4 Personuppgiftsbiträdesavtalen m.m.

Mellan en personuppgiftsansvarig och ett personuppgiftsbiträde ska det upprättas ett avtal eller annan rättsakt som är bindande för biträdet. Det närmare innehållet i detta avtal eller rättsakt framgår av dataskyddsförordningen (artikel 28.3). För att ett biträde ska få anlita ett s.k. underbiträde krävs ett särskilt eller allmänt skriftligt förhandstillstånd från den personuppgiftsansvarige (artikel 28.2).

Den rollfördelning som har beskrivits ovan innebär att kundmyndigheten och Statens servicecenter ingår en överenskommelse om att Statens servicecenter ska vara personuppgiftsbiträde. Denna överenskommelse ska vara utformad i enlighet med kraven i artikel 28, bl.a. ska den ange att Statens servicecenter får anlita underbiträden i form av externa leverantörer i enlighet med de krav som uppställs i artikel 28.4. Underbiträdesavtalen ingår som en del av den kommersiella relationen mellan Statens servicecenter och underleverantörerna.

2.4.5 Säkerställande av att tjänsten uppfyller de materiella kraven i dataskyddsförordningen

En personuppgiftsansvarig får enligt dataskyddsförordningen bara anlita ett personuppgiftsbiträde om detta ger tillräckliga garantier om att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder på ett sådant sätt att behandlingen uppfyller kraven i förordningen och säkerställer att den registrerades rättigheter skyddas (artikel 28.1).

För att en kundmyndighet ska kunna använda e-arkivtjänsten krävs alltså att Statens servicecenter kan säkerställa att den behandling av personuppgifter som sker i tjänsten är förenlig med den materiella regleringen i förordningen, framför allt de regler som i vid mening rör behandlingens säkerhet. Vidare måste Statens servicecenter säkerställa att varje kundmyndighet, i egenskap av personuppgiftsansvarig, kan uppfylla grundläggande författningsmässiga krav, t.ex. på rättsligt stöd för behandlingen av personuppgifter i tjänsten. Sådana krav kan finnas i dataskyddsförordningen, i den framtida svenska generella lag som ska komplettera förordningen eller i en särskild registerförfattning som är tillämplig på en viss kundmyndighets behandling av personuppgifter.

Statens servicecenter har inlett ett arbete för att identifiera de särskilda krav som mot denna bakgrund kan ställas på e-arkivtjänstens utformning. Detta arbete förs i dialog med kundmyndigheterna, som inte bara är personuppgiftsansvariga och därmed ytterst ansvariga för behandlingen, utan även har bättre kännedom än Statens servicecenter om eventuella krav som kan härledas ur särskilda registerförfattningar. Den inledande dialogen visar att det framför allt handlar om krav på att e-arkivtjänsten måste stödja registerförfattningarnas särskilda gallringsregler och krav på sökbegränsningar.

En utmaning i detta arbete är, som nämnts, att dataskyddsförordningen när det gäller behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse öppnar för en nationell reglering.

Dataskyddsutredningen, som har till uppgift att föreslå en generell svensk lag som kompletterar dataskyddsförordningen och som bl.a. ska innehålla regler om arkivering, ska lämna sitt betänkande i maj 2017. Vidare är alla registerförfattningar för närvarande föremål för översyn. Även om det i stor utsträckning är möjligt att ta höjd för de framtida krav som kommer att följa av nationell lagstiftning går det inte idag att med full säkerhet att fastställa alla krav som kan komma att ställas på e-arkivtjänsten. Statens servicecenter bedömer emellertid att den huvudsakliga kravbilden redan är känd.

I grunden innebär användningen av e-arkivtjänsten inte att någon ny behandling av personuppgifter uppkommer. Redan idag behandlar kundmyndigheterna de aktuella uppgifterna i olika verksamhetssystem. Det är denna behandling som kommer att flyttas till tjänsten när den aktuella informationen ska e-arkiveras.

Även om den framtida nationella regleringen när det gäller behandlingen av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse inte är känd kan det konstateras att ett sådant bevarande kommer att vara tillåtet. Enligt artikel 89 i dataskyddsförordningen krävs det dock att den personuppgiftsansvarige vidtar ”lämpliga skyddsåtgärder” när behandling sker för detta ändamål. Det skulle t.ex. kunna handla om åtkomstbegränsningar och begränsningar när det gäller sök- och sammanställningsmöjligheter. E-arkivtjänsten måste ha stöd för denna typ av begränsningar.

Två risker som närmare hänger samman med just den planerade e-arkivtjänsten är aggregeringen av flera myndigheters arkiv i en och samma tjänst och användningen av externa leverantörer som biträden. Som nämnts ovan hanteras dessa risker i huvudsak redan inom ramen för det allmänna informationssäkerhetsarbetet som Statens servicecenter bedriver, bl.a. genom upprättandet av ett särhetsskyddsavtal med inblandade leverantörer. Därav följer t.ex. strikta krav på behörighetskontroll, loggning och kontroll av personal hos leverantörerna. Dessa krav motsvarar eller går längre än de krav som följer av Datainspektionens allmänna råd om säkerhet för personuppgifter. Säkerhetskraven utformas med respekt för de inblandade, t.ex. anställdas personliga integritet.

Därutöver ställer den dataskyddsrättsliga regleringen emellertid vissa ytterligare krav. Ett centralt krav är att det inte ska vara möjligt att göra myndighetsövergripande sökningar eller sammanställningar av personuppgifter i tjänsten. Detta säkerställs inom ramen för den funktionella kravställningen.

Nedan förtecknas vissa ytterligare krav som påverkar e-arkivtjänstens utformning; (artiklarna nedan återfinns i dataskyddsförordningen)

- tjänsten måste utformas så att en kundmyndighet kan fullgöra sin skyldighet att lämna information till den registrerade, framför allt ett s.k. registerutdrag (artikel 15)
- handlingar som en kundmyndighet beslutar att gallra måste försvinna helt från leverantörernas system inom en viss bestämd tid
- tjänsten ska stödja kundmyndighetens skyldighet att begränsa behandlingen av vissa personuppgifter (artikel 18)

- dataskyddförordningen ställer krav på rapportering av personuppgiftsincidenter. Statens servicecenter måste ha rutiner för att bistå kundmyndigheterna vid fullgörande av denna skyldighet
- statens servicecenter måste i egenskap av personuppgiftsbiträde föra register över behandlingar i e-arkivtjänsten (artikel 30)

2.4.6 Sammanfattning dataskydd och personuppgiftsbehandling

Det genomförda analysarbetet – liksom samråden med Datainspektionen och pilotmyndigheterna – har visat det är möjligt att utforma e-arkivtjänsten på ett sätt som är väl förenligt med dataskyddsförordningen. Ansvarsfördelningen mellan kundmyndigheter, Statens servicecenter och externa leverantörer har tydliggjorts.

I huvudsak säkerställs de dataskyddsrättsliga reglernas tillämpning genom tekniska, organisatoriska och avtalsmässiga krav på e-arkivtjänsten. I stora delar är det klart vilka krav som måste ställas när systemet tas i bruk. Det är dock nödvändigt att följa det nationella lagstiftningsarbetet och säkerställa att eventuella nya krav också kan tillgodoses

2.5 Upphandlingens inriktning

Under hösten har projektet arbetat med att definiera hur upphandlingen av det förvaltningsgemensamma e-arkivet bör genomföras.

I den kommande upphandlingen är det avgörande att kravställning och avtalsvillkor säkerställer att tjänsten uppfyller de krav på informationsflödet som följer av myndigheternas åligganden avseende dataskydd, offentlighet och sekretess. Krav måste också säkerställa att tjänsten kan möta krav utifrån arkivlagstiftningen och att systemet är flexibelt nog att implementera de nya författningar som kommer att införas under avtalstiden.

Upphandlingen kommer att genomföras som en säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal, vilket innebär att avtalstecknande kommer att vara villkorat av att säkerhetsskyddsavtal tecknas och att leverantören säkerhetsprövas. Omfattande säkerhetskrav kommer även att ställas både vad avser leverantörens rutiner och organisation och vad avser tjänsten.

Upphandlingen ska öppna för dialog med leverantörerna i så stor omfattning som är möjligt enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Statens servicecenter kommer att ställa höga och sannolikt delvis nya krav på leverantörer av e-arkiv och det är avgörande att kunna hitta en lösning som uppfyller samtliga dessa krav och samtidigt blir så flexibel och kostnadseffektiv att tjänsten kan bli ett bra alternativ för kundmyndigheternas e-arkiv. För att säkerställa detta föreslås att upphandlingen genomförs som en konkurrenspräglad dialog enligt LOU. Förfarandet innebär att Statens Servicecenter genom annons bjuder in anbudsgivare att ansöka om att få vara med i dialogen. Efter selektering i enlighet med inbjudan inleds dialog med var och en av de leverantörer som valts ut, i syfte att komma fram till de krav och lösningar som är möjliga. I ett sista skede får de utvalda leverantörerna lämna anbud på det underlag som dialogen resulterat i.

Avtalet bör utformas som ett ramavtal, där Statens Servicecenter kan avropa anslutning av kundmyndigheter vartefter de är redo att ansluta sig. Statens Servicecenter kommer i ramavtalet ange förutsättningar för avrop och vilka villkor som får specificeras i respektive avropsavtal. Ramavtalet utformas så att flexibilitet kan uppnås avseende nya författningskrav, krav från kundmyndigheterna och teknikutveckling över tid. Ramavtalet ska säkerställa att krav avseende dataskydd, sekretess och säkerhet tillgodoses under hela avtalstiden och att Statens servicecenter har full kontroll över de underleverantörer som engageras i uppdraget.

En förutsättning för att genomföra upphandling av ramavtal med en avtalstid på längre än fyra år är att särskilda skäl föreligger för en längre avtalstid enligt 5 kap 3 § LOU. Statens servicecenter kommer att utreda denna fråga särskilt inför upphandling, men en preliminär bedömning är att tjänstens specifika behov av kontinuitet över tid, projektets behov av anslutningar under en längre period och höga initiala investeringskostnader för leverantören innebär att särskilda skäl föreligger. Arbetsgruppen anser att avtalstiden bör omfatta minst 7-10 år för att kunna få lönsamhet och kontinuitet i tjänsten.

Personuppgiftsbiträdesavtal ska tecknas med leverantören och underleverantörer både med hänvisning till personuppgiftslagen och till den kommande dataskyddsförordningen.

Sammanfattningsvis har projektet kommit fram till följande strategi inför upphandling;

- att upphandlingen omfattar en sammanhållen tjänst för e-arkiv inklusive systemstöd och drift samt konsulttjänster

- att upphandlingen genomförs som en säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal
- att upphandlingen genomförs som en konkurrenspräglad dialog enligt LOU
- att avtal utformas som ett ramavtal för avrop av Statens Servicecenter
- att personuppgiftsbiträdesavtal och/eller underbiträdesavtal tecknas med vald leverantör och eventuell underleverantör
- att de specifika verktyg som krävs vid förberedelser inför leverans (överföring) till e-arkivet upphandlas separat

2.6 Intresse för anslutning till tjänsten

2.6.1 Enkätundersökning

I september 2016 skickades en enkät ut till drygt 200 myndigheter under regeringen för att undersöka intresset kring anslutning och överföring (leverans) till det förvaltningsgemensamma e-arkivet. Syftet med undersökningen var dels att få ett underlag till den kommande upphandlingen och dels inför planering av kommande anslutningar och leveranser.

Enkäten innehöll frågor om vilka faktorer som påverkar viljan att ansluta och vilka myndigheter som överväger att ansluta till e-arkivtjänsten samt när i tiden det skulle vara aktuellt.

Enkäten innehöll även frågor som berörde myndigheternas interna arbete med informationshantering och elektroniskt bevarande (e-arkivering). Exempelvis frågor om specifika behov vid e-arkivering och användning av e-arkivtjänsten. Även ett antal frågor om myndigheternas eventuella tidigare erfarenheter kring e-arkivering och ett antal kontrollfrågor om myndigheterna är förberedda för att börja e-arkivera ställdes.

Resultat av enkät

Resultatet av enkäten visar att det finns ett mycket stort intresse för att ansluta sig till e-arkivtjänsten.

Av de 147 myndigheter som svarat på enkäten överväger 122 att ansluta sig. Till dessa tillkommer de sju pilotmyndigheter som ska vara först att anslutas sig, d.v.s. totalt 129 myndigheter. Av dessa räknas länsstyrelserna som en, men är i själva verket 19 utöver de två som ingår i pilotmyndigheterna.

Enligt enkäten fördelar sig intresset för att ansluta sig enligt följande inklusive de sju pilotmyndigheterna;

- från start 7 st (pilotmyndigheter)
- 2018 ca 20 st
- 2019 ca 17 st
- 2020 ca 31 st
- 2021 ca 14 st
- 2022 eller senare ca 40 st

Av de 147 myndigheter som besvarat enkäten svarar 33 myndigheter att de i dagsläget har ett system för bevarande/e-arkiv. Trots det överväger tio av dessa att ansluta sig till den förvaltningsgemensamma tjänsten.

3 Fortsatt arbete och finansiering

Statens servicecenter föreslår att regeringen;

- flyttar fram uppdragets datum för slutredovisning till dess samtliga pilotmyndigheter är anslutna och därmed även finansierar implementationsfasen
- bistår med en finansiering på 5 miljoner kronor för 2017/2018

3.1 Fokus och tidplan för arbetet 2017

Projektet förordar att upphandlingen genomförs i form av en konkurrenspräglad dialog enligt LOU. Detta innebär att den tidigare lagda tidplanen där målet var att upphandlingen skulle vara genomförd innan halvårsskiftet 2017 inte längre är aktuell.

Däremot kommer upphandlingen att kunna påbörjas under andra kvartalet, 2017 precis enligt tidplan. I och med val av ny upphandlingsform kommer upphandlingsförfarandet att pågå under längre kalendertid.

3.1.1 Fortsatta förberedelser inför upphandling

Kravarbete

Den pågående kravanalysen (funktionella och icke funktionella krav) behöver slutföras och ett förfrågningsunderlag behöver skapas.

Processer och styrdokument

Projektet behöver slutföra arbetet med att ta fram de processer, användningsfall och styrdokument som krävs för tjänstens inrättande.

Plan för anslutning av piloter

En detaljerad plan för anslutning av piloterna behöver tas fram. Planen bör omfatta koordinering och stöd vid leveransförberedelser och anslutning.

Process inför upphandling

Första steget i processen är avklarad i och med den strategi för upphandling som arbetats fram under hösten. Nästa steg blir att ta

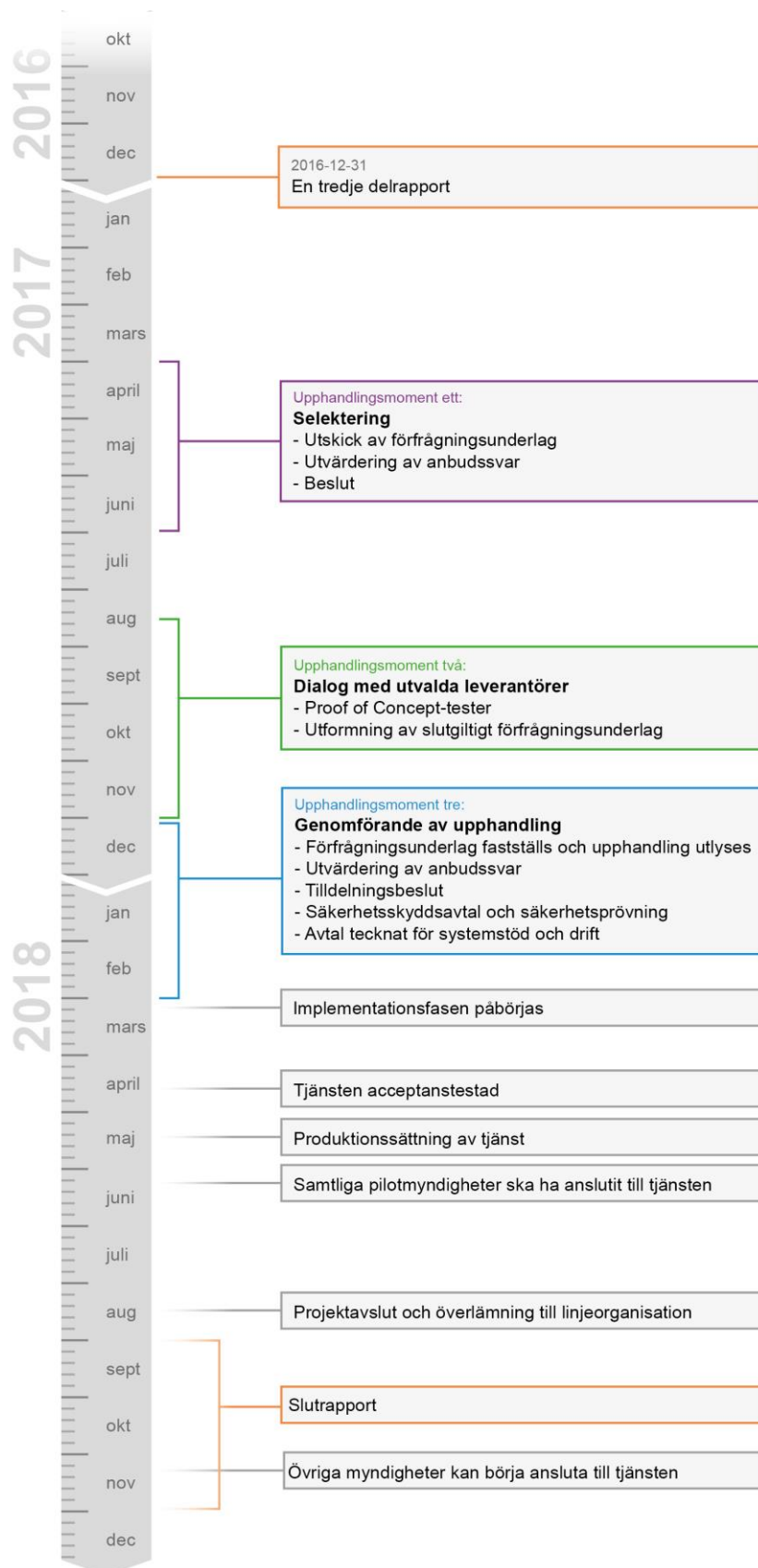
fram de avtal som ska biläggas upphandlingen, exempelvis ramavtalet, personuppgiftsavtal, biträdesavtal. Slutligen ska upphandlingen genomföras.

3.1.2 Reviderad tidplan

Krav- och upphandlingsfasen behöver förlängas i och med val av konkurrenspräglad dialog som upphandlingsform.

Förutom val av upphandlingsform förordar även Statens servicecenter att hela implementationsfasen finansieras av projektet och att datum för slutredovisning därmed skjuts fram tills efter att implementationsfasen är slutförd och de sju piloterna är anslutna till tjänsten. Se reviderad tidplan nedan.

Det är viktigt att notera att det finns flera faktorer som Statens servicecenter inte råder över som kan komma att påverka tidplanen. Tidplanen är exempelvis baserad på att projektet löper på utan avbrott efter att denna delrapport lämnats och att det inte uppstår någon överprövning av tilldelningsbeslutet i den kommande upphandlingen. Tidplanen är därmed preliminär och kan komma att förskjutas ytterligare.



3.2 Finansiering av fortsatt arbete

3.2.1 Finansiering

För att kunna slutföra upphandlingen och därefter ansluta de sju pilotmyndigheterna till tjänsten behöver regeringen bistå med en finansiering på 5 miljoner kronor för 2017/2018, varav 3,7 miljoner krävs för år 2017.

Den budget på tre miljoner för 2017 som tidigare aviserats behöver utökas dels på grund av att krav- och upphandlingsfasen har förlängts i och med val av annan upphandlingsform och dels för att även implementationsfasen bör vara slutförd innan uppdraget slutredovisas. Även implementationsfasen bör finansieras av projektet, d.v.s. att alla sju pilotmyndigheter är anslutna innan projektavslut (se definition av anslutning under avsnitt 2.1).

Delfinansiering

Det är av största vikt att det inte blir något avbrott i det pågående projektarbetet. Statens servicecenter förordar därför en delfinansiering av projektet i väntan på att ett beslut om förordningsreglering kan tas. En delfinansiering behövs för att projektet inte ska riskera att tappa resurser och kompetenser som är knutna till uppdraget, vilket i sin tur leder till en ytterligare förskjutning av tidplanen.

Det är också en viktig signal till både pilotmyndigheterna och andra myndigheter som väntar på att kunna ansluta sig till tjänsten att projektet är prioriterat och ett strategiskt viktigt e-förvaltningsprojekt inom statsförvaltningen.

3.2.2 Finansiering för övriga medverkande i projektet

Finansiering för Riksarkivets insatser

Riksarkivet har under projektets gång bidragit med omfattande kunskapsresurser, vilka hittills till stor del finansierats av myndigheten själv. Riksarkivet kommer under 2017–2018 att fortsätta att bidra i kravarbetet. Riksarkivet är också en viktig kunskapsresurs för projektet i olika frågor som t.ex. arkivförfattningar, de förvaltningsgemensamma specifikationerna (FGS:er) och erfarenheter kring tester. Projektet anser därför att det vore rimligt att Riksarkivet får ersättning för sina kommande insatser ur ett centralt anslag.

Finansiering för pilotmyndigheternas insatser

Även pilotmyndigheterna har lagt ned mycket arbete under projektets gång. Detta arbete har hittills finansierats av myndigheterna själva.

Inför e-arkivering krävs alltid ett gediget arbete, exempelvis;

Värdera informationen och utred gallring

- vad är det för information, vilka lagar, författningar och interna regelverk styr hanteringen?

Definiera metadata, informationsmodell och format

- vilka metadata finns och vilka behövs?
- vilka är sökbehoven på kort och lång sikt?
- informationsmodell och begreppsmodell ska tas fram

Planering och teknik för export, inleverans och sökning

- är informationen korrekt, komplett och har rätt format?
- ta fram leveranstypsspecifikation utifrån FGS
- finns det exportmöjligheter i verksamhetssystemet?
- vilken informationsklass har informationen?
- definiera behörigheter och åtkomst

Med utgångspunkt från dessa aktiviteter och det tidigare beskrivna arbetet med att förbereda information för e-arkivering (se avsnitt 1.5.1), behöver pilotmyndigheterna nu påbörja arbetet med att välja ut och förbereda den första informationsmängden som ska överföras till e-arkivtjänsten när den är uppsatt och i drift.

Projektet anser att det vore rimligt att även pilotmyndigheterna får ersättning för sina kommande insatser ur ett centralt anslag.

4 Bilagor

Bilaga 1 – Regeringsbeslut, Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv, Näringsdepartementet, 2014-08-14, N2014/3415/ITP

Bilaga 2 – Pilotmyndigheternas avsiktsförklaringar