

2007-10-15

Näringsdepartementet  
ITP  
103 33 STOCKHOLM

## **Remissvar: Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering (SOU 2007:47)**

.SE lämnar följande synpunkter på och kommentarer till utredningens förslag, överväganden och bedömningar.

### **Allmänna synpunkter**

.SE anser att utredningen tämligen väl beskriver standardiseringsområdet, men att den relativt ensidigt fokuserar på en beskrivning av de formella standardiseringsorganen ISO/IEC och CEN och deras processer.

.SE definierar standardisering som en process som innebär bl.a. att definiera termer, beskriva produktkrav och utarbeta metoder, att säkerställa funktion, passning och utbytbarhet och att ge lösningar på hur man uppfyller säkerhetskrav. Allt med syfte att förenkla, rationalisera och minska kostnader.

Standardisering bygger på samförstånd där experter från tillverkare, användare, handel och andra samhällsintressen kommer fram till en gemensam lösning, inte bara inom ett land, utan också över gränserna. I standardiseringsprocessen vägs tekniska, sociala, ekonomiska och andra aspekter samman så att resultatet blir lösningar som öppnar marknader, främjar kvalitet och säkerhet och erbjuder olika parter en gemensam bas för vidare utveckling.

.SE anser att det är av stor vikt att den offentliga IT-standardiseringen samordnas och anpassas till verkligheten. Dagens standardiseringsvärld består av en rik flora av formella och informella standarder utarbetade av såväl traditionella standardiseringsorganisationer som aktörer av mindre traditionell karaktär, t.ex. olika typer av industrisamarbeten, vilka sammantaget står bakom framtagandet av standarder som ibland kräver stora ekonomiska resurser att hålla sig uppdaterad med till olika grader av öppet tillgängliga standarder som vem som helst får ta del av och använda utan kostnad.

Det är dock viktigt att föra en diskussion om standardiseringen ska ses som förvaltningsteknisk eller strategisk. .SE anser att utredningen i alltför stor utsträckning resonerar kring de förvaltningstekniska aspekter på standardiseringen, inte de strategiska. .SE anser fortsättningsvis att standardisering och användning av standarder både underlättar innovationer och stimulerar de små och medelstora företagens möjligheter att delta i upphandlingar. En utbredd användning av tillgängliga standarder skapar också en större bas för rekrytering av kompetens inom IT-området, något som idag är att betrakta som en bristvara.

Här drar utredningen enligt .SE förhastade slutsatser. T.ex. anför man på s. 185 att ”användning och samordning av standarder varken bidrar till att undanröja de hinder som småföretag upplever för att delta i offentliga upphandlingar eller underlättar för småföretagare

att delta vid offentliga IT-upphandlingar.” Rapporten redovisar dock inget underlag för att kunna dra en sådan slutsats.

.SE ser också ett tydligt behov av att definiera vad öppna standarder är (vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att en standard ska klassificeras som öppen) och att regeringen och ansvariga myndigheter tydligt ska peka på att öppna standarder ska användas i förvaltningen där sådana finns. Vilka standarder från vilka aktörer som ska anses vara öppna är en fråga som ändrar sig över tiden. .SE ser därför inte anledning att lagstifta, eller på annat sätt föreskriva, vilka **aktörer** som är de standardiseringsorgan vars standarder den offentliga förvaltningen ska följa. Även om en standard är frivillig att använda, kan en myndighet hänvisa till den i sina föreskrifter som exempel på en godtagbar lösning. Detta förekommer när det gäller bestämmelser avseende hälsa, säkerhet och miljö.

En standard är en rekommendation att göra någonting, t ex utforma en produkt eller att använda en produktionsmetod på ett visst bestämt sätt. En standard är exempel på en lösning på ett återkommande problem. I IT-sammanhanget är kompatibilitet och interoperabilitet det som driver standardiseringssträvandena. Intressenterna strävar efter att få internationellt gångbara standarder och i princip alla nya svenska standarder baseras på sådana. Standarderna tillämpas enbart om användarna finner att den ger praktiska och ekonomiska lösningar.

Genom sina krav på formella och fasta procedurer, med bl.a. remissförfaranden och omröstning bland de nationella standardiseringsorganen och de ekonomiska åtaganden som deltagandet i formella standardiseringsorganisationer kräver, upplever IT-industrin, där den tekniska utvecklingen är mycket snabb, ofta den erkända standardiseringen som både långsam och ineffektiv. I många fall föredrar man därför att driva sitt standardiseringsarbete i andra mer informella former, t.ex. genom konsortier av viktiga företag, individer och andra aktörer inom eller utanför de erkända standardiseringsorganen. IETF (Internet Engineering Task Force) är ett exempel på en internationell gruppering som ligger utanför den formella standardiseringen.

Utredningen har här enligt .SE:s uppfattning beskrivit alternativa standardiseringsprocedurer som en sorts andrahandsmetoder som i brist på annat enbart bidrar med något till dess att en ”riktig” standard fastställts genom SIS eller genom s.k. *fast track* för att kringgå problemet, ett förfarande som innebär att man snabbare kan formalisera standarder som utvecklats utanför den traditionella standardiseringsvärlden.

Med tanke på IETF:s betydelse på standardisering inom Internetområdet är det av stor vikt att både tillverkare och användare deltar i, följer och påverkar processen så att de standarder som utarbetas stämmer med de krav och behov som finns. IETF är den organisation ur vilken i stort sett alla idag fungerande och använda standarder på Internetområdet har vuxit fram. Det är viktigt att poängtera att den process som leder fram till Internetstandarder också borgar för att det kommer fram lösningar som fungerar i praktiken. Ett grundläggande och viktigt krav på att en IETF-standard ska godkännas är att det måste finnas två oberoende implementationer som kan samverka.

.SE anser att det svenska deltagandet i IETF:s standardiseringsprocess måste återspegla Internets genomslag i det svenska samhället och ett större engagemang än i nuläget bör därmed från den offentliga förvaltningens sida ägnas åt att systematiskt delta i och påverka det arbete som sker inom IETF.

I prop. 1999/2000:86 gjorde regeringen bedömningen att utvecklingen inom Internet har stor betydelse för utvecklingen av kommunikation och nya tjänster, för allmänheten och inom privat och offentlig sektor. Behovet att stärka Sveriges roll i det internationella

Internetsamarbetet och förbättra förutsättningarna för den svenska delen av Internet lyftes fram som en viktig fråga. Av den ambitionen syns enligt .SE:s uppfattning inga spår i denna utredning.

IT-standardisering måste bedrivas av dem som har behov och ska använda standarden, utgående från ett konkret problem. Statens roll bör vara att som kompetent beställare av produkter och tjänster se till att åberopa de standarder som är relevanta för sammanhanget. Därför är det viktigt att kunna hänvisa till både formella och informella standarder, och stimulera till utveckling av standarder i det sammanhang som är mest lämpat vid varje enskilt tillfälle.

## **Synpunkter på utredningens förslag, bedömningar och överväganden**

Inledningsvis vill .SE framhålla att man står bakom FFII:s kritik om att de RAND-krav som utredningen beskriver på s. 309 inte är förenliga med öppen källkod/fri programvara då de bara tillåter licensiering utan kompensation, vilket utesluter hela utvecklingsmodellen för öppen kod. Definitionen av öppna standarder måste innefatta krav på avgiftsfria/royalty-free villkor med avseende på patentlicensiering. Genom att låta definitionen omfatta även slutna standarder vill utredningen tillåta avgifter för "öppna standarder", och hänvisar till en rekommendation från analysföretaget Gartner om detta. Genom ett sådant beslut riskerar man enligt SE att göra öppna standarder till något som de facto exkluderar öppen utveckling och öppen källkod.

I det följande kommenterar .SE varje enskilt förslag och bedömning i sekvens.

### **FÖRSLAG 1: FORUM FÖR FÖRBÄTTRAD BEREDNING.**

Förslaget tillstyrks av .SE, men behöver kombineras med metoder att via ny teknik (webb och e-post) fånga upp synpunkter från individer och verksamheter som engagerar sig i standardiseringsfrågor utan att komma i fråga för deltagande i formella beredningsgrupper.

### **BEHOVET AV EN ÖVERGRIPANDE INSTANS**

Övervägandet på s. 295 om behovet av en övergripande instans kan .SE tillstyrka dock enbart om SSR:s uppgift utvidgas och man inte enbart arbetar med de erkända, formella standardiseringsorganisationerna.

### **STANDARDERS TILLGÄNGLIGHET**

Övervägandet på s. 296 om standarders tillgänglighet anser .SE vara viktigt, och att den bör öka. Även detta förutsätter att SIS får ett utökat uppdrag så att sammanställningarna återspeglar förekomsten av standarder och inte enbart fokuseras på den standardiseringsorganisation i vilken SIS ingår.

### **MYNDIGHETERNAS ENGAGEMANG**

Övervägandet om myndigheternas engagemang på s. 297 tillstyrks. .SE anser att myndigheter bör ges ett tydligare uppdrag att delta både i formella och informella standardiseringsorgan. Syftet med medverkan ska vara att stimulera till konstruktiva bidrag inom de områden där myndigheten har tydliga intressen och ett reellt problem att lösa.

**BEHOV AV YTTERLIGARE STUDIER**

Övervägandet om behov av ytterligare studier på s. 298 tillstyrks. Dessa ytterligare studier behövs.

**FÖRSLAG 2: UPPDRAG TILL SVERIGES STANDARDISERINGSRÅD**

Förslaget om utredning av hur tillgängligheten till SIS standarder kan förbättras tillstyrks. Övriga förslag kan tillstyrkas förbehållet att dessa viktiga frågor utreds med ett mer strategiskt än förvaltningstekniskt perspektiv

**FÖRSLAG 3 OCH 4: UPPDRAG TILL NUTEK, ITPS OCH VINNOVA ATT BEVAKA NÄRINGSPOLITISKA ASPEKTER PÅ IT-STANDARDISERING**

Förslagen avstyrks av .SE. Att fördela bevakningen av olika aspekter på IT-standardisering mellan tre myndigheter skapar en splittring av resurser och gynnar inte samordning. Frågan behöver utredas ytterligare.

**FÖRSLAG 5 OCH 6: ANSVAR FÖR OCH KARTLÄGGNING AV ELEKTRONISKT INFORMATIONSUTBYTE**

.SE avstår från att kommentera förslaget. V har inte kompetens att bedöma om rollen eller funktionen som informationsutbytesansvarig fyller ett behov som förvaltningen har. Det kan förhoppningsvis kombineras med andra uppgifter.

**FÖRSLAG 7: INFORMATIONSSÄKERHET**

.SE tillstyrker förslaget om att Verva bör fullfölja sin ansats att ge ut en föreskrift som pekar ut ISO/IEC 27001 respektive 27002 som grund för myndigheternas arbete med informationssäkerhet. .SE tillstyrker även förslaget att Verva bör bidra till en ökad tillämpning av Common Criteria. Om det är så att kostnadsaspekten starkt påverkar spridning och användning när det gäller införandet av LIS som ledstjärna inom myndigheterna så behöver det lyftas fram och få en lösning. LIS är ett ramverk som tillåter att man gör hur mycket eller lite man vill i termer av åtgärder, men det finns en tydlig struktur att följa och som man kan jämföra med vid revidering och bench marking.

Bedömning 8 på s. 308 tillstyrks.

Bedömning 9 på s. 308 tillstyrks med reservation för att det inte utesluter andra standarder.

**FÖRSLAG 10: ANVÄNDNING AV FORMELLA STANDARDER**

.SE:s kommentar till förslaget är att vi tillstyrker en ökad användning av standarder, formella eller inte. Det är viktigare att välja standard och standardiseringsorgan utifrån ett konkret problem eller behov.

**FÖRSLAG 11: UPPDRAG TILL VERVA ATT TA HÄNSYN TILL LÅNGSIKTIGA ASPEKTER PÅ ANVÄNDNING AV STANDARDER**

Förslaget tillstyrks.

**FÖRSLAG 12: UPPHANDLINGAR SKA KUNNA REFERERA TILL ANDRA STANDARDER ÄN FORMELLA**

.SE tillstyrker förslaget. .SE anser att detta är ett av utredningens allra viktigaste förslag. I det föreslagna arbetet anser .SE dessutom att det är viktigt att Sverige deltar aktivt inom

IDABC med målet att motverka att termen öppna standarder genom ett framlagt förslag (EIF 2.0) breddas så att det skulle komma att omfatta standarder som i praktiken **inte** är fria för alla att implementera. Här delar .SE den kritik som lämnats av organisationer som bl.a. FFII. Hur patentfrågor ska hanteras i relation till öppna standarder blir allt mer aktuell och .SE anser att det är viktigt att Sverige redovisar sin ställning i debatten då det fortsatta arbetet inom IDABC troligtvis kommer att vara vägledande för hur frågan behandlas i fortsättningen.

### **BEDÖMNING 13 OCH 14: BIDRAG TILL PROGRAMVERKETS PROGRAMARKIV SAMT VÄGLEDNING OM ANSKAFFNING OCH UTVECKLING OCH ÅTERANVÄNDNING AV ÖPPNA PROGRAMVAROR**

.SE delar utredningens bedömning att främjandet av öppna standarder är viktigare än främjandet av öppen källkod. En ökad användning av öppna standarder ger alla leverantörer (även produkter baserade på öppen källkod) möjlighet att konkurrera på mer jämbördiga villkor. Att stödja myndigheters arbete med öppen källkod där detta kan motiveras på ekonomiska grunder är mycket rimligt.

### **FÖRSLAG 15: CENTRAL FUNKTION FÖR ATT UTVECKLA OCH FÖRVALTA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR INEROPERABILITET**

.SE tillstyrker förslaget. Det påminner enligt .SE om liknande aktiviteter som Statskontoret under sin förra storhetstid ägnade mycken tid åt, bl.a. genom SOSIP (statens OSI-profil). SOSIP innehöll direktiv om vilka standarder som skulle användas inom den statliga förvaltningen för elektronisk kommunikation inom och mellan olika organisationsenheter. SOSIP var anpassad till verkligheten genom att den tog hänsyn till andra typer av standarder än de formella, bl.a. IP. Ett grundläggande krav är att man enkelt ska kunna gå från en standard till en annan. Standarder ändras också med tiden. Det är därför nödvändigt att utforma system, som kan ta hand om sådana förändringar.

Det är viktigt att Verva och andra upphandlande myndigheter ser till att utveckla sin beställarkompetens, och att man i upphandlingsarbetet bygger strävar efter att skapa strukturer som har stöd för interoperabilitet och kompatibilitet och som så mycket som möjligt bygger på öppna standarder.

### **FÖRSLAG 16: FORUM FÖR UTVECKLING AV TEKNISKA SPECIFIKATIONER OCH LIKNANDE KRAV**

.SE tillstyrker förslaget. Man bör dock undersöka vilka andra aktörer som kan vara lämpliga utöver det exempel som ges (SIS).

### **BEDÖMNING 17: FUNKTION MED ANSVAR FÖR SAMORDNING AV DEN OFFENTLIGA IT-UPPHANDLINGEN**

.SE delar utredningens bedömning om att en särskild funktion med ansvar för samordning av den offentliga IT-upphandlingen behövs och bör inrättas vid Verva. Detta är en roll som historiskt legat på Statskontoret, men som haft varierande betydelse beroende på hur de politiska vindarna har blåst. Det är emellertid viktigt att Verva blir införstådda med att det inte bara handlar om att anlägga ett strikt e-förvaltningsperspektiv, utan att de behöver ha ett IT-strategiskt perspektiv som omfattar hela den svenska marknaden.

### **FÖRSLAG 18: HANDLINGSPROGRAM FÖR STANDARDISERING**

.SE stödjer en strävan att utarbeta ett handlingsprogram för standardisering inom den del av den elektroniska inköpsprocessen som gäller upphandling. Inspiration till terminologi och

informationsstrukturer finns bl.a. att hämta från IETF, RFC 2119. "Key words for use in RFCs to Indicate Requirement Levels".

**FÖRSLAG 19: UPPDRAG TILL RIKSARKIVET ATT FÖRESKRIVA LAGRING AV ELEKTRONISKA DOKUMENT I ETT ALLMÄNT FÖREKOMMANDE FORMAT**

.SE tillstyrker förslaget att Riksarkivet ska få regeringens uppdrag att föreskriva en möjlighet för myndigheter som omfattas av arkivlagen att lagra elektroniska dokument i ett allmänt förekommande format vilket bygger på standarder från erkända standardiseringsorgan.

.SE vill dock betona att det också är viktigt att samma typ av föreskrift utställs för informationsutbyte, och föreslår att Verva får ett motsvarande uppdrag för den delen. .SE föreslår en bredare diskussion om frågan kring öppna dokumentformat inom den offentliga förvaltningen än den som förekommer i utredningen.

För .SE

Danny Aerts  
VD