

Till Infrastrukturdepartementet

Stockholm den 6 maj 2021

Yttrande; departementets dnr. I2021/00342

Föreningen Open Source Sweden avger följande yttrande över delbetänkandet Säker och kostnads-effektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering (SOU 2021:1).

Om Open Source Sweden

Open Source Sweden är en ideell intresseorganisation för leverantörer av öppna programvaror med uppdrag att främja en öppen och väl fungerande marknad för utveckling, försäljning och leverans av öppna programvaror och därtill kopplade tjänster till såväl privata som offentliga organisationer, baserat på öppna standarder. Föreningen skall med samma syfte delta och verka i internationella nätverk och övriga sammanhang.

Inledning

Den s.k. it-driftsutredningen har i uppdrag att föreslå ändringar för en framtida säker och kostnads-effektiv it-drift; risken som vi ser det är dock att utredningens förslag kommer göra Sverige både mindre säkert och mindre kostnadseffektivt. Läs vidare.

Säkerhet vs kostnadseffektivitet – ett felaktigt grundantagande

Utredningen utgår från den outtalade förutsättningen att det inte går att förena digital säkerhet med kostnadseffektivitet. Vi menar att det är en felaktig utgångspunkt. Säkerhet är en fullt integrerad komponent i moderna IT lösningar och står inte i konflikt med kostnadseffektivitet. Det finns en mångfald av system tillgängliga på marknaden som är både säkra och dessutom så tekniskt beskaffade att det är möjligt att efterleva alla andra juridiska krav (beträffande exv. licenstillgång, skydd för personlig integritet och bevarande av handlingar). I stor utsträckning är dessa system baserade på öppen programvara, vilket rapporten missar helt i sin nulägesanalys. Med öppen programvara avses i detta yttrande vad som på engelska benämns open source och som uppfyller

definitionen av sådan uppställd av organisationen Open Source Initiative (OSI). En ytterligare väsentlig fördel med öppen programvara är möjligheten att helt undanröja den allvarliga inläsningsproblematik (leverantörsinläsning) utredningen observerat, vilken föreningen finner synnerligen olycklig ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv.

Konstitutionella intressen i vågskålen

Utredningen föreslår ny sekretessbrytande bestämmelse i Offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Sekretessreglerna i OSL representerar avvägningar mellan å ena sidan det grundläggande demokratiska intresset av insyn och transparens i myndighetsutövning, och å andra sidan olika motstående intressen av jämförlig dignitet, t.ex. medborgarnas personliga integritet och rikets säkerhet.

Utredningens förslag om sekretessbrytande bestämmelse respekterar inte ovannämnda ordning. Istället för att analysera vilka krav som bör uppställas för att säkerställa att utkontraktering inte äventyrar några legitima skyddsintressen, tycks utredningen upphöja *myndigheters bekvämlighet* till ett intresse relevant att väga av mot intressen som i många fall återfinns både i grundlag och internationella konventioner. I en demokrati måste utgångspunkten vara att de verktyg som används av myndigheterna ska anpassas så att staten fullt ut kan respektera den nivå på skydd för mänskliga rättigheter, nationell säkerhet m.m. som folket enats om och befast i lag—inte tvärtom. Om en teknisk lösning inte möjliggör efterlevnad av dataskyddsförordningen, för att ta ett omdiskuterat exempel, är den korrekta åtgärden inte att öppna en lucka i lagen, utan att välja en annan teknisk lösning. Om en teknisk lösning inte kan generera dokument i format som juridiskt medger läsbarhet och arkivering över tid, är svaret inte att bortse från gällande rätt.

Utredningen borde ha avfärdat bekvämlighet (och förskönande omskrivningar av samma fenomen) som motiv för att förändra lagstiftning såsom OSL, vars syfte är att säkerställa legitima konstitutionella intressen och balansen mellan sådana i fall där de kolliderar.

Långsiktiga konsekvenser av att agera reaktivt

Utredningen anlägger ett påfallande kortsiktigt perspektiv i frågeställningen och analysen. Vi saknar en djupare analys av hur exempelvis inläsning påverkar det digitala myndighetsutövandet. Hur långsiktig kompetensförsörjning spelar in. Hur myndigheter på sikt ska kunna hålla jämna steg med den digitala teknikutvecklingen. En sådan analys måste också omfatta fundamentala frågeställningar kring statens relation till medborgaren i den digitala världen för att bli relevant.

Richard Henriksson, som i tio år arbetat med cyber- och informationssäkerhet vid Must och senare som ämnesråd vid Utrikesdepartementet, skriver i sin artikel “Moderna hot kräver digital suveränitet:

De beslut som vi som samhälle idag väljer att fatta, eller alternativt inte fatta, kommer att innebära långtgående konsekvenser för framtiden. Bara genom en ändamålsenlig och moderniserad reglering som skapats för informationssamhällets förutsättningar kan samhället agera styrande istället för reaktivt. Artikel i SvD med rubriken “Moderna hot kräver digital suveränitet” (Publicerat 2020-01-21).

Öppen programvara och öppna standarders påverkan på kostnadseffektivitet

Utredarens uppdrag har även innefattat att kartlägga myndigheternas förmåga att identifiera risker för inlåsnings effekter och möjlighet att dra nytta av teknisk innovation. Hinder för kostnadseffektiv it-drift enligt myndigheternas enkätsvar säger att 21% av myndigheterna tycker att "leverantörsberoende eller andra inlåsnings effekter" är orsaken till höga kostnader. Utredningen etablerar gång efter gång hur inlåsnings driver högre kostnader, men föreslår inga seriösa lösningar. Forskning på området indikerar med stor tydlighet att öppen programvara och dess "parhäst" öppna format motverkar inlåsnings och därmed kostnads bilden. Ett bra exempel på sådan forskning är Konkurrensverkets publicerade analys av IT-standarder, inlåsnings och konkurrens inom svensk förvaltning.

I ljuset av ovan och trots att utredningen flera gånger fastslår att inlåsnings är en av de huvudsakliga anledningarna till höga kostnader, så nämns öppen programvara endast tre gånger i det 398 sidor och cirka 100 000 ord långa dokumentet. Av oklara skäl har utredarna helt bortsett från forskning om inlåsnings effekter. Den forskningen beskriver tydligt hur öppen programvara och öppna standarder minskar riskerna för inlåsnings.

Vidare har myndigheter som exempelvis Statskontoret, Verva och Kammarkollegiet sedan 2003 introducerat inköps policy som mer och mer inkluderar öppen programvara. Det här går i linje med resten av EU. Anledningen till detta, säger forskning, är att man sett hur öppen programvara motverkar höga kostnader, t ex genom att minska risken för inlåsnings. Det finns alltså erfarenhet som man inte drar nytta av i kartläggningen. Det här understryks ytterligare av att öppen programvara och öppna standarder har blivit en given del av näringslivets moderna IT-lösningar. Inte heller detta noteras i betänkandet.
