

Vår saksbehandler/referanse
August Nilsen, Jørgen Birkeland, Knut Lindelien
Rudolph Brynn

Vår dato
2009-06-07

Deres dato

2009-03-13

Arkivnr

Deres referanse

200800502

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo
E-post: postmottak@fad.dep.no

Høringsuttalelse – forskrift om obligatoriske IT-standarder

Standard Norge viser til høringsbrev fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet av 2009-03-13 angående forskrift om obligatoriske IT-standarder i offentlig sektor:

Vi viser også til vår høringsuttalelse av 2009-05-13 vedrørende Referansekatalogen over anbefalte og obligatoriske IKT-standarder i offentlig sektor.

I denne høringsuttalelsen fokuserer vi på følgende aspekter:

- 1) Om bruk av forskrift,
- 2) Om definisjoner og konsekvenser av begreper,
- 3) Om Standardiseringsrådets sammensetning,
- 4) Om obligatoriske standarder og tilrådte standarder
- 5) Om sikker elektronisk samhandling og personvern,
- 6) Om universell utforming,
- 7) Om grenseoverskridende interoperabilitet, sikkerhet og personvern..
- 8) Annet

1) Om bruk av forskrift

Ref Forvaltningsloven § 15, se høringsnotatet side 5:

Standard Norge mener at en forskrift om bruk av elektronisk kommunikasjon mellom forvaltningen på alle nivåer og publikum er en viktig pådriver for at elektronisk samhandling i og med offentlig sektor blir sikker. Videre vil den ivareta personvernet og medføre at samhandlingen kan skje til rimeligst mulige kostnad for alle involverte parter.

Standard Norge mener imidlertid at utkastet til forskrift er mangelfullt da det kun relateres til pkt d, som er ett av flere viktige punkter som Forvaltningsloven gir som grunnlag for nærmere regler for i form av forskrift, Vi gir derfor nedenfor en rekke kommentarer som vi anmoder departementet om å legge vekt på i det videre arbeid med forskriften.

2) Om definisjoner og konsekvenser av begreper

Forskriften har i § 2 Begreper, tatt inn 7 begreper som defineres samt en presisering vedrørende Standardiseringsrådet. Alle disse begrepene er vesentlige i arbeidet til Standard Norge, og vi har en del bemerkninger til de ulike definisjonene. Vi legger særlig vekt på at

forskriften bør bruke generelle definisjoner av begrepene, slik at man i størst mulig grad unngår at forskriftens definisjoner står i motstrid til begrepsdefinisjoner som brukes i andre deler av samfunnet. Det er også viktig at disse samsvarer med internasjonale definisjoner så langt som mulig siden elektronisk kommunikasjon også kan skje over landegrensene. Flere av definisjonene gjelder standarder, standardiseringsarbeid og publiserte dokumenter.

Vi vil i denne sammenheng vise til den norske standarden NS-EN 45020:2006 som gjelder standardisering og beslektede aktiviteter. Dette er en europeisk utgave av ISO/IEC Guide 2:2004 og har således gyldighet på globalt nivå. Standarden er ment å gi grunnleggende støtte til gjensidig forståelse blant medlemmene i de europeiske standardiseringsorganisasjonene CEN og CENELEC og forskjellige statlige og ikke-statlige organer som er engasjert i standardisering på internasjonalt, regionalt og nasjonalt nivå. Vi vedlegger en utgave av standarden for departementets egen bruk.

Forslaget til forskrift er dessuten noe uklart formulert når det gjelder om definisjonene er generelle eller om de bare skal gjelde for denne forskriften. Flere steder i definisjonene har man valgt å bruke "i denne sammenheng". Dette er en uklar formulering, som også er brukt på bare noen og ikke alle definisjonene. Problemstillingen blir dermed om noen av definisjonene skal gjelde generelt, mens andre bare skal være for denne forskriften. Vi anbefaler også at man eventuelt bruker formuleringen "i denne forskriften" fremfor "i denne sammenheng" for å få en tydelig avgrensning, samtidig som definisjoner som vil være aktuelle i internasjonal sammenheng legger de relaterte begrepsdefinisjon fra NS-EN 45020 til grunn.

Definisjoner

Det er nødvendig med klare definisjoner av hva man i denne sammenheng skal definere som "standard" samt tilknyttede begreper. Vi vil her anbefale bruk av definisjonene fra NS-EN 45020 som også er de definisjonen som er benyttet i Nasjonal standardiseringsstrategi publisert i 2008.

Definisjon av standard

"Dokument til felles og gjentatt bruk, framkommet ved konsensus og vedtatt av et anerkjent organ, som gir regler eller retningslinjer for eller karakteristiske trekk ved aktiviteter eller resultatene av dem. Hensikten er å oppnå en optimal orden i en gitt sammenheng".

Definisjon av virksomheten standardisering:

"Virksomhet som med hensyn til eksisterende eller potensielle problemer utvikler og utgir bestemmelser til felles og gjentatt bruk med sikte på å oppnå optimal orden i en gitt sammenheng".

Definisjon av Harmoniserte standarder:

"Standarder som sikrer ombyttbarhet av varer, metoder og tjenester eller gjensidig forståelse av prøvingsresultater eller informasjon som er gitt ifølge disse standardene.

I forhold til europeiske standarder brukes begrepet "harmoniserte standarder" også om standarder som er utarbeidet på oppdrag fra Europakommisjonen og EFTA, for å oppfylle krav i EØS-direktivene".

Definisjonen av forvaltningsstandard

Det er åpenbart behov for en avklaring av dette begrepet og hvordan forvaltningsstandarder som er av betydning ikke bare for forvaltningen men også for brukerne (befolkningen og virksomheter) skal fortolkes. Et spørsmål er også om avgrensning av hva som skal være forvaltningsstandarder siden den teknologiske utviklingen vil påvirke alle standarder som er definert som forvaltningsstandarder. En fleksibel avgrensning er derfor nødvendig. (Jfr., pkt. 4) Ikke minst er dette viktig ettersom man i nasjonal standardiseringsstrategi har lagt vekt på at

departementene må inkorporere standardisering som et strategisk virkemiddel i sine egne strategiske handlingsplaner.

NS-EN 45020 har ingen definisjon av forvaltningsstandard, men gir definisjoner av offentlig tilgjengelig standard (3.2.1), henvisning til standard (11.1) og av obligatorisk standard (11.4)

Definisjonen av teknisk standard

En teknisk standard er en kodifisert og kvantifisert regel som er håndhevet av en autoritet, en komité eller et marked. Er standarden vellykket vil regelen kunne ha en selvforsterkende effekt. Dette betyr at den tekniske løsningen man velger som standard må være så gode og funksjonelle som mulig og at det må sikres at kompetent standardiseringsmiljø er involvert i utarbeidelsen av teknisk standard. Et eksempel er PDF standarden.

NS-EN 45020 bruker ikke begrepet teknisk standard, men tekniske spesifisering (3.5) og teknisk forskrift (3.6.1)

Definisjonen av semantisk standard

Semantisk standard dreier seg om den meningen og validiteten som er uttrykt i standarden. Semantiske standarder skal sikre at alle tolker data på samme måte. I denne sammenheng er det av betydning med klare semantiske standarder bl.a. for å sikre interoperabilitet mellom de aktuelle løsninger etc.

Definisjonen av organisatorisk standard

Organisatoriske standarder er nødvendig å definere fordi det dreier seg om å beskrive standarder for prosesser, og samordne prosessene for å lette interoperabilitet mellom prosesser. Denne typen standard er viktig for å sikre nøyaktig meningsinnhold som gir brukerne en klart definert begrepsforståelse og forenkle utveksling av data for maskiner og brukere.

Definisjon av åpen standard

Standard Norge ser at man definerer begrepet "standard" uten samtidig å definere "åpen standard" som i prinsippet ligger til grunn for det arbeid og anbefalt utvalg av standarder, som Standardiseringsrådet skal gi FAD.

Standard Norge anbefaler at man i forskriften definerer hva man mener med en "åpen standard". Begrepet er definert i andre dokumenter bl.a. i rapporten fra utvalget nedsatt av Koordineringsrådet som vurderte bruk av åpne IT-standarder og åpen kildekode i offentlig sektor i 2005, basert på en EU definisjon. Det er imidlertid ingen bred enighet mellom viktige aktører om denne definisjonen som f.eks. Europakommisjonen og de europeiske standardiseringsorganisasjonene CEN/CENELEC /ETSI.

Det er Standard Norges mening at det blir fundamentalt feil når åpenhet knyttes sammen med at en standard skal være gratis tilgjengelig. Vi kjenner ikke til eksempler på at det i samfunnet ellers ved bruk av et begrep som "åpen adgang", er en forutsetning at adgangen skal være gratis. Åpenhet innebærer prinsipielt at hvem som helst som måtte ha interesse av adgang til et offentlig tilgjengelig gode skal ha det. Men som oftest må de som ønsker det påregne å betale for en slik adgang.

Standarder er som regel et åndsverk med den beskyttelse åndsverksloven gir den som disponerer over åndsverket. I tillegg er det slik at standardisering som drives av offentlige anerkjente standardiseringsorganisasjoner har en finansieringsmodell som forutsetter at brukerne av standarder betaler for den kunnskap som standarder inneholder ved å kjøpe standardene. Det er også et faktum at prisen som betales dekker bare en del av

utarbeidelseskostnaden både fordi særlig næringsliv og myndigheter både yter finansielle tilskudd til arbeidet og en betydelig egeninnsats gjennom frivillig deltakelse.

Konsekvensen av en definisjon som inkluderer gratis tilgjengelighet er noe som departementet ennå ikke har tatt opp til debatt med de involverte parter. I Departementets kommunikasjon med omverden om "åpen standard" er kravet om "gratis" likevel et gjennomgangstema. Intet dokument uansett hvem som har utviklet standarden, er "gratis". Utvikling, vedlikehold og kvalitetssikring koster.

Ønsker departementet at de valgte standarder som skal tilgjengeliggjøres i Referansekatalogen skal være gratis, må det offentlige i finansiell utvikling, vedlikehold, kvalitetssikring og publisering av disse. Tatt i betraktning at standarder i dag i et vesentlig omfang utvikles internasjonalt må eventuelle nye finansieringsmodeller få gjennomslag på internasjonalt plan siden gitte standarder har det identiske innhold uansett hvor i verden de omsettes. I noen grad kan oversettelse til lokale språk medføre muligheter for nasjonale løsninger for frikjøp av oversatte standarder og nasjonalt utarbeidede standarder.

Med dette som bakgrunn anbefaler Standard Norge at FAD legger følgende definisjon av "åpne standarder" til grunn

- *Standarden er utviklet og vil bli vedlikeholdt av en anerkjent ikke-kommersiell og uavhengig organisasjon, Det løpende utviklingsarbeidet foregår på basis av en beslutningsprosess som er åpen for alle interesserte parter og som i utgangspunktet skal være konsensusdrevet eventuelt, basert på flertallsavgjørelser blant de involverte parter.*
- *Standarden er publisert og gjort tilgjengelig for allmennheten, mot en rimelig betaling eller gratis dersom arbeidet er fullfinansiert gjennom andre offentlige eller private kilder Det må være tillatt for alle å kopiere, distribuere og bruke standarden mot en rimelig avgift eller gratis dersom arbeidet er fullfinansiert gjennom andre offentlige eller private kilder*
- *Standarden skal i utgangspunktet ikke inneholde intellektuelle rettigheter. Dersom slike rettigheter foreligger skal opplysninger om dette komme klart frem i standarden. Rettighetshaver skal gjøre disse rettighetene tilgjengelig mot et rimelig vederlag.*
- *Det er ingen forbehold mot gjenbruk av standarden*

Rapporten fra utvalget nedsatt av koordineringsrådet har pekt på hvilke standardiseringsorganisasjoner som kan anerkjennes som produsent av åpne standarder/internasjonale standarder. Standard Norge mener at denne presisering, se nedenfor, sitat fra rapporten, bør med i § 2 Begreper:

...." Ut fra de anførte behovene, vil arbeidsgruppen legge til grunn at standarder utviklet av offisielle standardiseringsorganisasjoner som de europeiske CEN, CENELEC og ETSI, samt ISO, IEC og ITU, de fleste fra organisasjoner som IETF, W3C og i noen grad UN/CEFACT og OASIS, i praksis anses som åpne standarder."

Dersom det er aktuelt å utvikle standarder for spesielle nasjonale behov bør det fastsettes som prinsipp at dette skal gjøres ved hjelp av de prosesser som benyttes i de nevnte internasjonale standardiseringsorganisasjoner ISO/IEC og CEN/CENELEC og som Standard Norge og Norsk Elektroteknisk Komite bruker i Norge. Slike standarder bør utvikles, vedlikeholdes og publiseres basert på kravene til Norsk Standard.

3) Om Standardiseringsrådets sammensetning.

Standard Norge vil påpeke at det er viktig at ...”Standardiseringsrådet er bredt sammensatt og har representasjon fra statlig, fylkeskommunal og kommunal sektor....

Standard Norge anbefaler at Standardiseringsrådet for fremtiden utvides med representanter fra næringsdrivende og fra forbrukere (brukermiljøer som skal måtte leve med konsekvensene av de valg man gjør for offentlig sektor)

4) Om obligatoriske standarder og tilrådte standarder

Standard Norge mener at forskriften ikke skal gå i detalj på versjoner etc. Det er informasjon som skal finnes i den til enhver tid oppdaterte informasjon i Referansekatalogen. På den annen side må ikke dette hindre interoperabilitet. Derfor er det av største betydning av at ”standarder” i denne sammenheng forstås som ISO- EN- og NS-standarder (internasjonale, europeiske og nasjonale standarder). Det vil sikre kompatibilitet med implementerte løsninger, slik at man kan riktignok benytte flere versjoner men at det holdes orden på de ulike versjonene på et overordnet nivå.

Standard Norge anbefaler derfor at § 4 fjernes og erstattes med innholdet i nåværende § 5 om Frister.

Departementet legger til grunn krav om formater som skal brukes ved publisering av ferdigstilte dokumenter og ved publisering av dokumenter som skal kunne bearbeides videre. Standard Norge mener det bør vurderes om man ikke bør henvise til nyeste versjon av de ulike formatene heller enn å henvise til én bestemt versjon av for eksempel PDF eller ODF formatene.

5) Om sikker elektronisk samhandling, personvern etc.

Standard Norge anbefaler at det i forskriften i klar tekst setter krav til at alle valgte standarder skal tilrettelegge for å ta i bruk der det måtte være behov for:
e- signering, autentisering, sikring av integritet og konfidensialitet,

6) Om universell utforming

Standard Norge vil understreke betydningen av at de standardformater som velges tilfredsstiller krav om universell utforming. Proprietær programvare er ofte underlagt krav om tilgjengelighet som ikke-proprietære produkter ikke er. Ved bruk av åpne standarder vil det derfor være desto viktigere at man har mekanismer for kontroll av at produktene tilfredsstiller slike krav. Når det gjelder formater vil krav om PDF format måtte følges av krav om at dokumenter i dette (og de andre) formatene må tagges korrekt og være logisk oppbygget. Det må særlig tas hensyn til brukere av skjermleser/leselist, men også andre, for eksempel brukere med nedsatt kognitiv funksjonsevne.

Standard Norge legger særlig vekt på behovet for at det innføres og informeres om standarder for universell utforming i god tid før bestemmelsene om universell utforming på IKT sektoren trer i kraft i 2011. Det er viktig at dette arbeidet gjennomføres i nært samarbeid med autoriserte standardiseringsorgan.

7) Om grenseoverskridende interoperabilitet, sikkerhet og personvern

Standard Norge anbefaler at det tas inn en ny § 4 om Grenseoverskridende interoperabilitet. Dette er viktig bl.a. for å fremme grenseoverskridende eHandel og elnnkjøp.

8) Andre spørsmål

Standard Norge har all nødvendig infrastruktur og kompetanse for å utvikle, vedlikeholde og publisere standarder til norske anvendermiljøer enten som Norsk Standard eller som Norsk Standard basert på ISO eller EN(CEN) standarder som er fastsatt som Norsk Standard.

Med hilsen
for Standard Norge

Ivar Jachwitz
Viseadm. direktør