

Datum
2018-04-17

Vårt diarienummer
2018-110-1346

Ert datum
2018-01-23

Er beteckning
Fi2018/00106/DF

Kopia till
Utbildningsdepartementet

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

reboot – omstart för den digitala förvaltningen (SOU 2017:114)

Centrala studiestödsnämnden (CSN) lämnar följande synpunkter mot bakgrund av myndighetens erfarenheter av digitalisering och deltagande i olika former av samverkan kring digitalisering.

Sammanfattning

CSN anser att utredningens uppdrag att hitta former för styrning av nationella digitala tjänster är viktigt för att Sverige ska lyckas med målsättningen att bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Det är emellertid oklart om den styrning som föreslås i slutbetänkandet kommer att vara tillräcklig och på rätt nivå. Styrning i form av uppdrag i regleringsbrev och finansiella medel till förvaltningsgemensam utveckling välkomnas, men en alltför detaljstyrd reglering kan vara riskfylld. Det gäller att hitta rätt nivå av reglering då den tekniska utvecklingen och förändring av människors beteenden och förväntningar är omfattande. Myndigheter riskerar annars att fastna i ett regelverk som inte stödjer digital utveckling och förändring.

Samverkan är central för att tillvarata digitaliseringens möjligheter och skapa en enklare vardag för medborgare. CSN välkomnar de förslag som kan förenkla samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner, landsting och privata aktörer, men anser samtidigt att det finns mer att göra på området.

Vad gäller författningsförslagen kopplade till statlig e-legitimation och Mina meddelanden anser CSN det inte möjligt att hinna med alla anpassningar i tid till de föreslagna datumen för ikraftträdande.

5.1 Om Samverkan – möjligheter och befogenheter

Utredningens förslag att utöka möjligheterna till samverkan är bra och nödvändigt med hänsyn till de identifierade begränsningarna i förvaltningslagen. Den föreslagna regleringen är emellertid inte tillräcklig. CSN ser det som angeläget att möjligheterna till samverkan inte avgränsas till enbart digitalisering. CSN ser exempelvis ett behov av att kunna samverka kring frågor om kundinsikter, personliga kundmöten,

kompetensförsörjning, ledarutveckling etc.

5.2 Samverkan i ett livscykelperspektiv

För att lyckas med samverkan i ett livscykelperspektiv är det centralt att förstå och hitta former för alla faser i livscykeln. Att inte behandla frågor om avveckling är ett klassiskt och vanligen kostsamt utelämnande vid utvecklingsprojekt. Att vara överens om former för avveckling är ännu viktigare i samverkan, t.ex. när en aktör tillhandahåller en bastjänst för digital informationsöverföring. Följande frågor kan då uppstå. När får den tjänsten avvecklas? Om det bara är en annan aktör som använder den? När den aktör som tillhandahåller den vill modernisera sin IT-miljö?

6.1 Ett tydligt offentligt åtagande är utgångspunkten för effektiv styrning

CSN instämmer i bedömningen att styrningen av nationella digitala tjänster kan behöva variera från fall till fall, men det hindrar inte att det finns vissa gemensamma frågor som återkommer, exempelvis hindrande lagstiftning, finansiering och ansvarsfördelning. CSN anser att det bör gå att skapa en modell för att skala upp digitala tjänster eller identifierade behov av digitala tjänster till en nationell digital tjänst (en förvaltningsgemensam digital funktion). Det bör kunna innebära att utvecklingsinitiativ kan få stöd och styrning av regeringen för att komma vidare. Stödet och styrningen kan bestå i regeringsuppdrag, utpekade ansvar, finansiering och rättslig utredning. Det är möjligt att det ramverk som kort beskrivs i avsnitt 8.2 är tänkt att hantera detta. I så fall bör ovanstående delar tas omhand i ramverket. CSN vill poängtera att detta är ett omfattande arbete och helt centralt för att Sverige ska lyckas med den myndighetsgemensamma utvecklingen. Att det i dag inte finns tillräckliga möjligheter att stödja och styra myndighetsgemensamma initiativ är inte god hushållning med statens resurser eftersom varje initiativ måste lägga stora resurser på att utreda hinder, söka finansiering och hitta någon som vågar ta färdledarskap för utvecklingen. CSN anser att det bör vara en senare fråga att reglera åtagandet i författning eftersom en för tidig reglering kan hindra utveckling och minska manöverutrymmet för digital innovation.

7. Mål för den offentliga förvaltningens digitaliseringsarbete

CSN är positiv till att statliga myndigheter, kommuner och landsting arbetar för ett gemensamt mål när det gäller digitalisering. Målet ska vara ett stöd i att åstadkomma de tillstånd och effekter som regering och riksdag vill uppnå på området. CSN är emellertid tveksam till att målet ska författningsregleras på det sätt som utredningen föreslår. Den föreslagna målformuleringen är abstrakt och det kommer att vara

förenat med stora svårigheter för myndigheterna att på ett likvärdigt sätt redovisa resultaten i förhållande till målet (jfr skyldigheten att redovisa resultat enligt 3 § i den föreslagna förordningstexten). CSN ser det som en lämpligare lösning att regeringen i den föreslagna strategin för digitalisering och it beslutar om övergripande mål för den offentliga förvaltningens digitaliseringsarbete. Med avstamp i de övergripande målen bör regeringen vidare bl.a. i regleringsbrev ange tydliga, konkreta och verksamhetsanpassade mål för respektive myndighet.

Vad gäller den närmare målformuleringen anser CSN att det befintliga strategimålet är tydligare än det mål som utredningen föreslår. Medborgare som är i kontakt med myndigheter har olika förutsättningar, beteenden och efterfrågan. Alla medborgare är inte lika självgående i de digitala lösningarna. Det innebär att det digitala mötet kan behöva se olika ut för olika grupper och det kan också behövas personliga möten som komplement till det digitala. CSN anser att innovation och delaktighet är viktiga medel för att lyckas med digitalisering. Innovationen finns ofta i dialogen med medborgare kring deras vardag. CSN föreslår därför att regeringen beslutar om målet ”Den statliga förvaltningens användning av digitala medel ska leda till en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten”.

8.3 En tidsbestämd strategi

CSN bedömer att tre år för att realisera denna strategi är alldeles för kort tid. En mer realistisk och ändamålsenlig planering är att i stället ha treårsplaner med tydliga milstolpar. Planerna bör ses över årligen. CSN bedömer vidare att regeringen i strategin bör uttrycka de effekter som offentlig förvaltning behöver nå och hur digitaliseringen möjliggör dessa.

9. Informationssäkerhet – en naturlig del i digitaliseringen

CSN anser det angeläget att förstärka stödet till myndigheternas systematiska informationssäkerhetsarbete. Det kan lämpligen ske genom att Myndigheten för digital förvaltning tilldelas ett sådant uppdrag. Uppdraget bör utföras i samverkan med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

10.2 Elektronisk identitetshandling i stället för e-legitimation

CSN avstyrker förslaget att introducera ett nytt begrepp riktat mot slutanvändaren eftersom det riskerar att förvirra mer än det skulle hjälpa. CSN vill i sammanhanget hänvisa till Terminologicentrums (TNC) Rikstermbank, vilken rekommenderar

användning av e-legitimation framför elektronisk identitetshandling.¹

13.2.2 Identifiering och inloggning är inte samma sak

CSN anser att begreppsproblematiken i viss mån är överdriven. En användare vill logga in i en e-tjänst och letar efter detta begrepp. Sedan uppmanas användaren att använda sin e-legitimation för att göra detta, dvs. visa vem han eller hon är. När användaren använder sin e-legitimation används begreppet legitimera i det förfarandet, t.ex. *Jag legitimerar mig hos: myndighetens namn*. Att legitimera sig för att få tillträde till någonting sker ju ofta i den analoga världen. Utredningen pekar inte på samma problem vid underskrift, vilket torde vara av lika stort eller större värde då legitimation och underskrift sällan kopplas ihop på detta sätt i den analoga världen.

13.4.3 Valfrihetssystem är ändamålsenligt

CSN delar utredningens uppfattning att valfrihetssystem för elektronisk identitetskontroll i grund och botten är en bra lösning. Det är emellertid mycket viktigt att systemet blir attraktivt för leverantörer så att en mångfald skapas och att användare på så sätt kan välja vilken utfärdare som passar dem bäst. I annat fall blir valfrihetssystemet snarare en god tanke än en praktisk effektivisering.

14. En infrastruktur för elektronisk identifiering

CSN anser att det är en väl hög detaljeringsnivå i förslaget till lag om infrastruktur för elektronisk identifiering. Det gäller bl.a. den föreslagna begreppskatalogen i 2 §. Ett sådant detaljerat regelverk riskerar att motverka flexibilitet vid införande av ny teknik etc.

14.3.7 Skyldighet att använda dialogruta för valbara elektroniska identitetshandlingar

CSN avstyrker förslaget om skyldighet att använda dialogruta. Tanken med likformighet är god, men det förefaller överdrivet att lagstifta om och det finns dessutom en risk att tvångsanslutning leder till ett oflexibelt och icke-användarvänligt system. En användare vill förmodligen att den e-legitimation som han eller hon oftast använder ska visas först i dialogrutan, dvs. att lösningen är

¹ http://www.tnc.se/wp-content/uploads/2016/03/Terminologi_for_e-legitimationer.pdf

individanpassad. CSN förordar att Myndigheten för digital förvaltning tar fram rekommendationer, men att det sedan ska vara upp till varje myndighet att fatta beslut om den slutliga utformningen.

14.3.8 Ikraftträdande

Förslagen bedöms ställa stora krav på systemanpassningar och CSN ser det inte som möjligt att hinna med alla anpassningar i tid till den 1 januari 2020 (se även nedan i fråga om ikraftträdande under punkten 21.13).

21. En lag om infrastruktur för digital post

CSN har i tidigare remissvar över utredningens delbetänkande (digitalforvaltning.nu [SOU 2017:23]) tillstyrkt en författningsreglerad infrastruktur av Mina meddelanden.² CSN vidhåller uppfattningen att infrastrukturen på sikt måste öppnas upp för dubbelriktad kommunikation.

CSN delar utredningens uppfattning i slutbetänkandet att infrastrukturen bör regleras i lag mot bakgrund av risken för att nödvändig personuppgiftsbehandling annars kan komma i konflikt med bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Lagförslaget är emellertid väl detaljerat och riskerar att medföra bristande flexibilitet vid teknikutveckling. En strävan bör vara att reglera så mycket som möjligt i förordningsform för att säkerställa maximal flexibilitet utan att för den skull komma i konflikt med 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

Utredningens förslag innebär att myndigheter per den 1 juli 2019 ska kunna skicka all post digitalt via Mina meddelanden. CSN är positiv till tanken med ”digitalt först”. Förslaget bör dock förtydligas i frågan om vad som avses med digital post. Exempelvis bör handlingar som lämnas ut enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen uttryckligen undantas. CSN anser att en generell skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form bör föregås av en mer noggrann analys, bl.a. vad gäller förhållandet till begränsningar i s.k. registerförfattningar (studiestödsdatalagen m.fl.) men även förutsättningarna för avgiftsuttag.

Förslaget bör vidare förtydligas i frågan om Skatteverkets brevlåda (Min myndighetspost) även i fortsättningen kommer att vara att betrakta som ett eget utrymme, vilket är helt nödvändigt för CSN:s användning av tjänsten.

² CSN:s diarienummer 2017-110-2982

21.12.2 Ersättning till leverantör av brevlådetjänster för digital post

Om leverantörerna ska fakturera varje myndighet separat uppstår samma problematik som utredningen beskriver i avsnitt 13.7 om ersättningsmodell för elektronisk identitetskontroll. CSN anser att ersättningsmodellen för Mina meddelanden måste bli så enkel och administrativt smidig som möjligt.

21.13 Ikraftträdande

CSN anser att tidpunkten för ikraftträdande är orealistisk med hänsyn till den påverkan för medborgare, IT-system och verksamhet som förslaget bedöms innebära.

Beslut om detta remissvar har fattats av generaldirektören Christina Forsberg efter föredragning av verksjuristen Olof Edling i närvaro av chefsjuristen Åke Svensson och verksamhetsutvecklaren Viktoria Hagelstedt. I arbetet med remissvaret har även IT-strategen Hans Söderlund, gruppchefen Magnus Ohre och verksamhetsutvecklaren Ingela Abrahamsson deltagit.

Christina Forsberg

Olof Edling