

Datum
2017-06-20
Ert datum
2017-03-22

Vårt diarienummer
2017-110-2982
Er beteckning
FI2017/01289/DF

Kopia till
Utbildningsdepartementet

Finansdepartementet

10333 STOCKHOLM

digitalforvaltning.nu (SOU 2017:23)

Centrala studiestödsnämnden (CSN) ställer sig i huvudsak bakom förslagen i delbetänkandet av *Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster* rörande en tydligare styrning från regeringen, en myndighet med ett samlat ansvar för digitaliseringsfrågor inom offentlig sektor och en ökad anslutning till Mina meddelanden.

CSN ser det önskvärt om betänkandet tydligare hade redogjort för vilka effekter de lagda förslagen är tänkta att åstadkomma. CSN skulle vilja se ett sådant förtydligande i slutbetänkandet.

CSN lämnar följande synpunkter mot bakgrund av myndighetens erfarenheter av digitalisering och deltagande i former av samverkan kring digitalisering.

Sammanfattning

- CSN vill understryka vikten av att de mål för övergången till digital förvaltning som föreslås tas fram av regeringen inte blir för detaljerade och att målen tas fram i samverkan med myndigheterna.
- CSN anser det inte möjligt att fastslå en tidpunkt för när en myndighet är att anse som i stort sett digitaliserad. Det viktiga är att styrande och uppföljningsbara effektmål för digitaliseringen tas fram.
- CSN ser ett behov av att beställaransvaret för de nationella digitala tjänsterna beskrivs. Om det är den myndighet som får det samlade ansvaret som ska ha beställaransvar, behöver det förtydligas vad som ska ingå i det ansvaret.
- CSN tycker att det är viktigt att precisera föreskriftsrätten för den myndighet som får det samlade ansvaret och klarlägga gränsytor mot andra myndigheters föreskriftsrätter.
- CSN anser att den myndighet som får det samlade ansvaret i första hand ska utfärda föreskrifter med anknytning till den nationella digitala infrastrukturen och dess komponenter.
- CSN instämmer i vikten av stöd till myndigheterna i digitaliseringsfrågor, men anser att utredningen underskattar den kapacitet som behövs för ett tillräckligt gott stöd.

CSN Huvudkontoret

- CSN tycker det är viktigt att den myndighet som får det samlade ansvaret tar tillvara på det stödjande arbete som idag sker inom t.ex. eSamverkansprogrammet (eSam).
- CSN ser det önskvärt att det som del av det stödjande arbetet inrättas en funktion för löpande rättsligt stöd vid den myndighet som får det samlade ansvaret.
- CSN vill betona att den föreslagna myndigheten behöver kunna ge stöd i hela landet och att den i det arbetet kan ta vara på den kompetens som finns om digitalisering t.ex. vid myndigheterna i Sundsvallsregionen.
- CSN menar att den digitala posten mellan myndighet och medborgare i förlängningen inte kan begränsa sig till enkelriktad kommunikation. Den myndighet som ansvarar för denna komponent i nationell digital infrastruktur (NDI) måste även verka för dubbelriktade säkra lösningar.
- CSN anser, om 3 § i förslaget till förordning om infrastruktur för säkra elektroniska försändelser innebär ett åtagande att ansluta fler elektroniska meddelanden via Mina meddelanden till den 1 juli 2018, att förordningens ikraftträdandedatum behöver flyttas fram. Tidsramen är inte realistisk.
- CSN vill betona vikten av att ett tydliggörande om vilken typ av elektroniska försändelser som är lämpliga att ansluta till Mina meddelanden görs i samråd med myndigheterna och att med det även en realistisk tidsplan tas fram.
- CSN menar att det egna utrymmet vid det här laget är en vedertagen rättslig figur som inte behöver utredas ytterligare annat än avseende personuppgiftsansvarets fördelning i en fysisk persons egna utrymme. Denna avgränsade fråga bör utredas av eSam i samråd med Datainspektionen och Skatteverket, inte genom en regeringsinitierad utredning.
- CSN delar inte utredningens bedömning om antal årsarbetskrafter som tillräckligt för det mycket breda och komplexa område den samlande myndigheten föreslås få.
- CSN avstyrker förslaget till delfinansiering av myndigheten med det samlade ansvaret genom användning av den fördelningsnyckel som Ekonomistyrningsverket (ESV) utvecklat.
- CSN ser slutligen svagheter i utredningens finansieringsdelar, t.ex. vad gäller medel för att kunna utveckla, förvalta och vidmakthålla de tjänster som ingår i den nationella digitala infrastrukturen.

4.2 En nationell digital infrastruktur

CSN tillstryker utredningens bedömning om vikten av att tydliggöra roller och ansvar för den nationella digitala infrastrukturen (NDI). För att åstadkomma det anser CSN att även privata aktörers roller, ansvar och gränssytor i NDI bör tydliggöras. Det för att få en sammanhängande NDI med klagjorda gränser för de olika aktörerna.

CSN vill även betona vikten av att löpande pröva att NDI uppnår avsedda effekter och att den uppfyller de behov hos medborgare, företag och offentlig förvaltning som den är satt att lösa.

4.4 Förvaltningspolitik för en nationell digital infrastruktur

CSN instämmer i huvudsak med de sju punkterna i den föreslagna planen.

Vad gäller punkt 1¹ vill CSN understryka vikten av att det handlar om strategiska mål för det fortsatta digitaliseringsarbetet och de effekter som förväntas. Detaljerade mål på låg nivå bör undvikas. CSN vill peka på vikten av att målen tas fram i samverkan med myndigheterna. Det för att säkerställa att målen stödjer och skapar förutsättningar för myndigheternas digitalisering.

Vad gäller punkt 5² vill CSN betona att samarbetet med våra kunder (medborgare) och privata aktörer är lika viktigt som samarbetet mellan statliga myndigheter. I CSN:s verksamhet har myndigheten löpande informationsutbyten med skolor som även kan drivas av privata utförare. Vid utveckling av NDI får inte detta perspektiv förbises. Digitala lösningar, standarder och principer behöver också kunna inkludera privata utförare av offentliga uppgifter.

4.4.1 Behovet av tydliga och styrande mål

CSN anser det inte vara möjligt att fastslå en tidpunkt när digital förvaltning ska vara genomförd inom staten eller när en myndighet är att anse som i stort sett digitaliserad. Innebörden av en digital förvaltning kommer att löpande förändras till följd av samhälls- och teknikutvecklingen. Däremot instämmer CSN i att det är viktigt att regeringen lägger fast styrande och uppföljningsbara effektmål för digitaliseringsarbetet inom staten.

CSN anser att styrningen bör utgå från svensk praxis av myndighetsstyrning där regeringen styr övergripande medan de statliga myndigheterna dels

¹ Det måste finnas ett mål för övergången till digital förvaltning.

² Samarbetet mellan stat, kommun och landsting måste ges fastare former genom överenskommelser och uppföljning.

ansvarar för utförandet och dels använder sig av befintliga styrstrukturer. Det för att styrningen ska främja och dra nytta av myndigheternas ansvar och samlade förmåga och samtidigt ha en styrande effekt.

4.4.2 Statens åtagande i den nationella digitala infrastrukturen

CSN förstår utredningen som att det ska ingå i den föreslagna ”digitaliseringsmyndigheten” uppdrag att förvalta de nationella digitala tjänsterna i den nationella digitala infrastrukturen. CSN anser att det bör förtydligas om det även innebär ett beställaransvar och vad det i sådana fall ska innebära.

CSN ser det önskvärt att utredningen i sitt slutbetänkande lämnar förslag på hur e-legitimering för medborgare ska säkras framåt och det statliga åtagandet kring detta. Det är viktigt att skapa en hållbar, säker lösning som kan inkludera både svenska medborgare och utländska medborgare med anknytning till Sverige och deras behov av kontakt med myndigheter.

4.5.1 Ett samlat ansvar för digital infrastruktur och digitala tjänster

CSN tycker att det är viktigt att precisera föreskriftsrätten för den myndighet som får det samlade ansvaret. CSN anser att rätten bör i första hand avse föreskrifter med anknytning till den nationella digitala infrastrukturen. I det behöver gränsytor mot andra myndigheters föreskriftsrätter klargöras. Exempel på andra myndigheter med föreskriftsrätt inom digitaliseringsområdet är Riksarkivet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

4.5.4 Stöd till myndigheter

CSN instämmer i vikten av stöd till myndigheterna i digitaliseringsfrågor.

En del av stödet kan utgöras av vägledning (vilka behöver tas fram i samverkan med berörda parter), löpande kommunikation och genom att olika former av erfarenhetsutbyten och nätverkande etableras.

Utifrån den kapacitet och det engagemang ett sådant arbete kräver, är det enligt CSN:s mening lämpligt att den myndighet som får det samlande ansvaret använder sig av andra konstellationer såsom eSam att varaktigt eller under en övergångsperiod tillhandahålla delar av detta stöd.

Vid sidan av expertgrupper och av vägledning bör det enligt CSN finnas en funktion avseende rättsliga frågor knutna till utvecklingen av e-förvaltningen

liknande det upphandlingsstöd som finns hos Upphandlingsmyndigheten. En sådan rättslig stödfunktion ska kunna ge myndigheterna vägledning genom att svara på frågor från myndigheterna i konkreta utvecklingsprojekt.

CSN vill även betona att myndigheten med samlat ansvar behöver kunna stödja kommuner och landsting över hela landet. Ett sätt kan enligt CSN vara att ta tillvara digital kompetens och erfarenheter hos olika aktörer samt för att kunna ge stöd. Exempelvis finns i Sundsvallsregionen flera myndigheter med omfattande IT-verksamhet och där utvecklas digitala kundmöten mot medborgare och företag.

I författningsförslaget avseende ändringar i Ekonomistyrningsverkets instruktion anges i förslaget till ny lydelse av 16 § bl.a. att myndigheten genom rådgivning ska stödja och samordna myndigheterna i deras arbete för att utveckla den digitala förvaltningen. Denna bestämmelse finns under rubriken *Webbutveckling* vilket spontant framstår som mer inskränkt än att ge stöd till myndigheterna avseende utvecklingen av den digitala förvaltningen. I det alternativa förslaget till förordning om instruktion för den myndighet som får uppdraget ligger motsvarande bestämmelse (8 §) under rubriken *Stöd till myndigheter*, vilket framstår som en bättre rubrik.

4.5.9 Ska finnas ett råd för digitaliseringssamverkan

CSN anser att beskrivningen av rådet behöver tydliggöras. Exempelvis är det otydligt om begreppet myndighetschefen avser chefen för myndigheten med ansvaret för digitalisering, en chef ingående i rådet eller chef för annan myndighet som ingår i rådet.

Ifall förslaget om införandet av råd innebär att eSam ska avvecklas och införlivas i det föreslagna rådet avstyrker CSN detta. Ett sådant förslag ter sig enligt CSN märkligt eftersom eSam är ett frivilligt samarbete som initierats av myndigheterna själva och regeringen därför inte bör kunna fatta beslut om avveckling. Enligt CSN:s mening är det därtill för tidigt att avveckla eSam eftersom det finns en uppenbar risk för en övergångsproblematik innan myndigheten med det samlade ansvaret har etablerat organisation och arbetsformer. Möjligen kan detta ske i ett senare steg såvida eSams medlemmar så beslutar.

4.5.10 Ansvarig myndighet – huvudalternativ

CSN har inga synpunkter på de alternativ som presenteras i betänkandet.

CSN anser att det viktiga oavsett val är att den myndighet som får det samlade ansvaret har tillräcklig kapacitet och att samordning och samarbete

med andra myndigheter (t.ex. med angränsade föreskriftsrätt) och aktörer (t.ex. eSam) fungerar.

6 Mina meddelanden – bedömningar och förslag

CSN instämmer i utredningens ambition att all myndighetspost inom några år ska skickas ut digitalt, men ser svårigheter att göra det på så kort tid. CSN ser härutöver att en säker digital post mellan medborgare och myndigheter på sikt inte vara enkelriktad. Den myndighet som ansvarar för denna komponent i NDI (idag Skatteverket) måste verka för lösningar för dubbelriktad kommunikation så att medborgare också kan komma till tjänster för att svara och komplettera till myndigheter.

CSN stödjer en central styrning istället för att myndigheterna själva ska göra bedömningen om vilken typ av meddelanden som ska undantas från kravet att ansluta sig till Mina meddelanden. Det är dock viktigt att styrande mål tas fram i samråd med myndigheterna.

6.1.2 Mina meddelanden behöver en särskild författning

CSN stödjer mot bakgrund av dagens bristfälliga reglering av Mina meddelanden utredningens förslag om en egen förordning över infrastrukturen. Det särskilt mot bakgrund av förslaget att anslutningen för de statliga myndigheterna inte ska bygga på frivillighet och att detta i så fall fordrar särskild författningsreglering för att de avsändande myndigheterna då ska kunna förbli personuppgiftsansvariga.

6.1.3 Införa en rätt för enskilda och företag att få myndighetspost elektroniskt

CSN stödjer den föreslagna modellen att alla statliga myndigheter ska teckna avtal med Skatteverket om anslutning till Mina meddelanden. Förslaget är vidare enligt avsnitt 6.1.5 att Skatteverket ska utfärda riktlinjer om vilken typ av meddelanden som myndigheter bör sända genom Mina meddelanden. Mot bakgrund av detta finner CSN det oklart vad det är för åtaganden myndigheten står inför till den föreslagna tidpunkten den 1 juli 2018 då förordningen föreslås träda i kraft. Är det ett tecknade av ett anslutningsavtal eller är det även en skyldighet att börja sända fler typer av försändelser genom Mina meddelanden?

Ifall det är det senare alternativet anser CSN i första hand att ikraftträdandet bör läggas senare, i andra hand bör myndigheterna ges realistiska tidsramar för att ansluta fler meddelandetyper och att tidsramarna bör bestämmas efter samråd med berörda myndigheter.

CSN ser med anledning av denna oklarhet avseende dels vilka meddelanden som ytterligare ska anslutas och dels vid vilken tidpunkt, en stor svårighet att planera den IT-utveckling som kommer att krävas. CSN genomför för närvarande bl.a. en omfattande och resurskrävande systemförnyelse och de 5 000 it-timmar CSN uppskattar det behövs för att utveckla en grundfunktionalitet för anslutningen³ är i det rådande läget inte möjligt för CSN att bli klar redan till juli 2018.

6.2.18 Min myndighetspost – Skatteverket som brevlådeoperatör

CSN ansluter sig till bedömningen att det föreligger rättslig osäkerhet om personuppgiftsansvarets fördelning i ett eget utrymme för en fysisk person och att detta därför bör analyseras vidare. Eftersom det egna utrymmet numera är en vedertagen rättslig figur saknas dock anledning att göra en vidare ansats än att utreda just denna avgränsade fråga. Denna fråga kan lämpligen analyseras vidare i samverkan mellan eSam, Skatteverket och Datainspektionen och fordrar således inget ytterligare regeringsinitiativ.

7.1 Förslaget om en myndighet med samlat ansvar

Den myndighet som får det samlade ansvaret kommer enligt de förslag som lagts att ha ett brett och komplext uppdrag.

CSN är inte övertygad om att den bedömningen av antalet årsarbetskrafter motsvarar ett sådant brett uppdrag som föreslås myndigheten med det samlade ansvaret. Erfarenheter från eSam och E-delegationen visar att denna typ av uppgifter är resurskrävande och kräver kompetens som kan vara svår att rekrytera. Av den anledningen vill CSN understryka vikten av att myndigheten kan erhålla ytterligare anslag efter att verksamheten kommit igång och en mer precis bedömning av resursbehovet kan ske.

Delbetänkandet tar på ett flertal ställen upp vikten av att undanröja finansieringshinder. Delbetänkande lämnar dock inte något förslag vad gäller detta exempelvis för att finansiera framtagande av nationella digitala tjänster. CSN menar att ”digitaliseringsmyndigheten” behöver ha finansiella förutsättningar för att utveckla, förvalta och vidmakthålla de tjänster som ingår i den nationella digitala infrastrukturen.

³ CSN:s förstudie inför anslutning till Mina meddelanden finns dokumenterad i Förstudierapport_MMM_ver.1.3 maj 2016”. Grundfunktionaliteten benämns som UT-växel i rapporten. Därutöver beräknas det gå minimum gå 500 IT-timmar för anslutning av varje ny meddelandetyper till Mina meddelanden.

CSN avstyrker förslaget till delfinansiering av myndigheten med det samlade ansvaret genom användning av den fördelningsnyckel som ESV utvecklat och som baseras på de statliga myndigheternas kostnader för personal. CSN anser att den nya verksamheten istället ska finansieras via medel från den centrala statsbudgeten.

7.2.4 Mina meddelanden – Riksrevisionen om nyttor och kostnader

CSN anser att redogörelsen för Riksrevisionens analys av Pensionsmyndighetens orange kuvert har svagheter mot bakgrund av att utredningen föreslår en modell där kunderna (medborgarna) inte måste, men ska ha rätt att ta emot myndighetspost digitalt. Som utredningen redogör för i avsnitt 5.3.1 så föredrar alltså de flesta att få myndighetspost per papperspost. Riksrevisionens analys förefaller utgå från att papperspost kan fasas ut i den takt det orange kuvertet blir digitalt, fastän de flesta enligt undersökningen enligt avsnitt 5.3.1 alltså vill ha myndighetsposten med papperspost.

Beslut om detta remissvar har fattats av chefsjuristen Åke Svensson efter föredragning av verksarkivarien Roger Löfgren. I arbetet med remissvaret har IT-strategen Hans Söderlund, verksjuristen Johan Lindeberg, delprocessledaren Magnus Ohre och verksamhetsutvecklaren Viktoria Hagelstedt deltagit.

Åke Svensson

Roger Löfgren