



Remissvar – digitalförvaltning.nu (SOU 2017:23)

Internetstiftelsen i Sverige (IIS) är en oberoende allmännyttig organisation som verkar för positiv utveckling av internet i Sverige. Vi ansvarar för internets svenska toppdomän .se, med registrering av domännamn samt administration och teknisk drift av det nationella domännamnsregistret. Sedan september 2013 sköter IIS också drift och administration för toppdomänen .nu.

IIS har fått möjlighet att lämna remissvar och lämnar följande synpunkter.

IIS drivs av visionen att alla ska kunna, vilja och våga använda internet. IIS **delar utredningens uppfattning** att Sverige har halkat efter när det gäller digital förvaltning främst på grund av att ansvaret för arbetet delegerats till myndigheterna utan relevant styrning och samordning och att **det behövs både en övergripande plan med tydliga mål och att ansvaret för digitaliseringen ska samlas hos en myndighet**. Huruvida Ekonomistyrningsverket är den bästa lösningen saknar emellertid Internetstiftelsen kompetens att bedöma. Viktigt är dock **enligt Internetstiftelsens mening** att den myndighet som får det samlade ansvaret för den offentliga förvaltningens digitalisering även bör främja skyddet av den personliga integriteten, något som föreslås av Integritetskommittén i slutbetänkandet 2017:52, Så stärker vi den personliga integriteten.

Sammanfattning

Internetstiftelsen delar många av utredningens slutsatser förslag och för sammanfattningsvis fram följande synpunkter:

- att det behövs en förvaltningspolitik för en nationell digital infrastruktur
- att regeringen ska lägga fast ett tydligt och styrande mål för när digital förvaltning ska vara genomförd
- att regeringen ska besluta om en övergripande plan för att stärka digitaliseringen i den offentliga sektorn
- att regeringen skyndsamt och i detalj bör analysera förutsättningarna för gemensam molntjänst för staten
- att digitaliseringen av offentlig förvaltning måste ske mer på medborgarnas villkor än på myndigheternas
- att den nya myndigheten även får i uppdrag att driva och samordna frågan om utvecklingen av digital kompetens
- att säkerhetsfrågorna behöver integreras i digitaliseringen av den offentliga sektorn
- att förmedlingsadressregistret kan erbjudas av en neutral part som varken är brevlådeleverantör eller myndighet och som kan tillhandahålla förmedlingsadressregistret till alla inblandade på neutrala och kostnadseffektiva villkor

En nationell digital infrastruktur

Internetstiftelsen delar utredningens uppfattning att det behövs en förvaltningspolitik för en nationell digital infrastruktur, att regeringen ska lägga fast ett tydligt och styrande mål för när digital förvaltning ska vara genomförd inom staten samt besluta om en övergripande plan för att stärka digitaliseringen i den offentliga sektorn.

En digital infrastruktur **omfattar enligt Internetstiftelsen** både kommunikationsinfrastrukturen som gör det möjligt att utbyta digitaliserad information och informationsinfrastrukturen som bland annat omfattar grunddata som hanteras av den offentliga förvaltningen. Båda är en förutsättning för varandra, digitalisering utan en underliggande kommunikationsinfrastruktur är lika värdelös som "bredband i världsklass" om man inte har digitaliserat den statliga verksamhetens processer. Digitaliseringsarbetet måste därför integreras i myndighetens verksamhetsutveckling och drivas vidare med ett tydligt kvalitetstänkande och ständiga förbättringar.

Ett av regeringens och riksdagens politiska mål är att Sverige ska ha ett "bredband i världsklass" och att alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service. Tillgång till internet med hög kapacitet som kommunikationsmedel har **enligt Internetstiftelsens övertygelse** stor betydelse för både Sveriges demokrati och tillväxt. För att alla ska kunna delta i samhället på lika villkor är därmed tillgängliga och tillförlitliga elektroniska kommunikationer en förutsättning. På snart sagt varje område av samhället diskuteras och prövas olika sätt att leverera tjänster digitalt, både tjänster som ibland funnits tidigare men också nya och förändrade tjänster. Efterfrågan på sådana tjänster ökar kontinuerligt och i allt snabbare takt.

Sverige är ett av EU:s allra mest uppkopplade medlemsländer¹, både när det gäller företag och privatpersoner. Den goda tillgången till IT-infrastruktur borde **enligt Internetstiftelsen** kunna skapa mycket goda förutsättningar för att Sverige bland annat ska ha EU:s mest digitaliserade offentliga sektor. Men för att skapa dessa förutsättningar krävs en bra grundläggande infrastruktur för elektronisk kommunikation och att all information och kommunikation skyddas med bland annat kryptering. **Internetstiftelsen vill dock poängtera** att Sverige idag inte har den infrastruktur som behövs för att möta den ökade digitaliseringen. Brister i den svenska modellen för bredbandsutbyggnad leder dessutom till konkurrensproblem, konflikter mellan privata och offentliga aktörer samt att stöd gått till fel områden vilket är några av de problem som Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2017:13 belyser med önskvärd tydlighet.²

Statens servicecenter fick den 28 januari 2016 i uppdrag av regeringen att analysera och föreslå vilka myndighetsfunktioner som kan vara lämpliga att bedriva samordnat inom staten och utanför storstadsområden. Uppdraget redovisades i april 2017 i rapporten En gemensam statlig molntjänst för myndigheternas it-drift och innehåller **enligt Internetstiftelsens uppfattning** ett väl genomarbetat förslag om att merparten av de statliga myndigheternas it-drift bör samordnas i en statlig molntjänst. **Internetstiftelsen ställer sig bakom** förslaget och anser att regeringen skyndsamt och mer i detalj bör analysera förutsättningarna för en sådan molntjänst.

¹ <https://www.iis.se/om/arsredovisningar/arsredovisning2014/internet-i-sverige-och-varlden/>

² http://www.riksrevisionen.se/2017_13_rapport Bredband i världsklass? – Regeringens insatser för att uppfylla det bredbandspolitiska målet

Internetstiftelsen konstaterar att en hel del av de IT-incidentrapporter som lämnats till MSB bör kunna leda till slutsatsen att en gemensam driftorganisation/statlig molntjänst skulle vara en tydlig förbättring då hela 66 av 214 rapporterade incidenter anses härröra från störning i driftmiljö.³

Digital förvaltning i medborgarnas tjänst

Övergången till en digital tjänsteproduktion på olika områden motiveras av både krav på bättre och tillgängligare tjänster men även på bättre produktionsekonomi. Därtill finns både tillväxt- och sysselsättningsargument och för den offentliga förvaltningens del även argument som talar för en ökad insyn och demokratisk påverkan.

Internetstiftelsen stödjer synsättet att digitaliseringen av offentlig förvaltning måste ske mer på medborgarnas villkor än på myndigheternas. En stor utmaning idag är att det inte finns vare sig tillräckligt skydd av eller visas respekt för den personliga integriteten, vilket krävs för att skapa nödvändig tillit till digitala tjänster. Detta betonas inte minst av Integritetskommittén i det betänkande som överlämnades till regeringen den 7 juni 2017, Så stärker vi den personliga integriteten, SOU 2017:52. I betänkandet, kapitel 8, återfinns en rad förslag som rör e-förvaltning, något som **Internetstiftelsen anser** att regeringen bör ta med i arbetet med utveckling av den digitala förvaltningen.

Internetstiftelsen vill dessutom betona att för att den digitala tjänsteproduktionen inom den offentliga förvaltningen ska bli framgångsrik måste det samtidigt ske en målmedveten satsning på digital kompetens som omfattar både säker och kritisk användning av teknik och tjänster samt grundläggande färdigheter i informationsteknik.

Användningen av informationssamhällets teknik kräver en både kritisk och reflekterande attityd när det gäller information och ansvarsfull användning av exempelvis interaktiva medier. Internetanvändarnas kompetens måste öka så att de både förstår och har kunskap om hur de ska använda den offentliga sektorns (och andra) tjänster på ett medvetet sätt. Den nya eller någon annan myndighet bör **enligt Internetstiftelsen** få i uppdrag att driva och samordna utvecklingen av digital kompetens. Värdet av att skapa digitala medborgare som är medvetna om vilka möjligheter som finns med digitaliseringen kan inte nog betonas.

Digitalisering av den statliga och kommunala förvaltningen

Digitaliseringen av den offentliga sektorns tjänster till medborgarna är en naturlig del av en nödvändig effektivisering och verksamhetsutveckling av offentlig sektor. Trots gynnsamma förutsättningar och tidig start ligger Sverige dock i nuläget endast på en åttonde plats i EU-kommissionens genomgång av det offentligas tjänster till medborgare⁴.

Den förvaltningspolitiska kommissionen överlämnade redan i mars 1997 sitt betänkande I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten (SOU 1997:57). Betänkandet resulterade efter remissbehandling i en proposition, prop 1997/98:136, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.

³ <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/Forsta-arsrapporten-inlamnad-till-regeringen-om-arbetet-med-allvarliga-it-incidenter/>

⁴ <http://www.naringsbloggen.se/digitalt-forst/2017/03/03/sverige-placering-oforandrad-i-eu-kommissionens-undersokning-desi-2017/>

Internetstiftelsen vill erinra regeringen om att det redan i den nu 20 år gamla propositionen anges:

Regeringens mål är att den svenska statsförvaltningen skall, med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati, vara tillgänglig och tillmötesgående och därigenom vinna medborgarnas fulla förtroende. Statsförvaltningen skall ge näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar samt vara framgångsrik och respekterad i det internationella samarbetet. Regeringen kommer att ägna ökad uppmärksamhet åt kompetens- och utbildningsfrågor i syfte att stimulera myndigheternas kompetensförsörjning och främja kvalitetsarbete inom förvaltningen. En särskild myndighet inrättas för kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning inom statsförvaltningen. EU-medlemskapets betydelse för regelförenklingsarbetet ses över. Regeringen fortsätter arbetet med att anpassa och effektivisera förvaltningen med stöd av informationsteknik.

Det är **enligt Internetstiftelsen** hög tid att förverkliga dessa mål. En starkt bidragande orsak till att man inte lyckats på två decennier är enligt Internetstiftelsens uppfattning främst bristande ledning och styrning mot dessa mål.

Riksrevisionen har i sin granskning 2016 av den offentliga förvaltningens digitalisering också dragit slutsatsen att de offentliga aktörerna huvudsakligen inte driver utvecklingen i enlighet med regeringens mål och att de kan göra mer för att utveckla e-förvaltningen. Dessutom försvårar de offentliga aktörernas it-system en utveckling av e-förvaltningen dels för att de är föråldrade och dels för att de inte bygger på gemensamma standarder. För att e-förvaltning ska kunna möjliggöras fullt ut **krävs enligt Internetstiftelsen** tydliga funktionella, tekniska specifikationer på såväl infrastruktur- som tjänstenivå.

Informationssäkerhet och integritetsskydd

Internetstiftelsen delar utredningens bedömning att säkerhetsfrågorna behöver integreras i digitaliseringen av den offentliga sektorn.

I december 1998 publicerade Datainspektionen en rapport från en utredning om frågan om försäljning av myndighetsinformation och konstaterade att det ursprungliga syftet med allmänhetens insyn i myndigheters handlingar bland annat ska förhindra godtycklig ämbetsutövning och korruption, men att tillgången till myndigheters handlingar i ökande omfattning även har kommit att utnyttjas för kommersiella ändamål, det vill säga för andra ändamål och i andra verksamheter än de som uppgifterna ursprungligen samlades in för.

Detta faktum upplevs fortfarande av många som ett intrång i den personliga integriteten vilket framgår av undersökningen Delade meningar – svenska folkets attityder till digital integritet 2017.⁵ Enligt rapporten har svenskarna en splittrad syn på det alltmer informationsdelande samhället.

Andelen som ser insamlingen och användandet av personlig, digital information som positivt har visserligen ökat med nio procentenheter de senaste två åren, samtidigt har andelen som är oroliga för att information som man delar med sig av digitalt används i syften som man inte är bekväm med ökat med 17 procentenheter under samma period.

⁵ <https://skl.se/download/18.3d740e5115bd637e1aaaf887/1494570397339/Delade-Meningar-svenska-folkets-attityd-till-integritet-2017.pdf>

Svensken är alltså allt mer positiv till informationsinsamling i sig men kanske i högre grad också mer oroliga för säkerhetshandlingen av den egna informationen som samlas in.

Den ansvariga tillsynsmyndigheten Datainspektionen har genom åren vittnat om att de får ta emot frekventa klagomål från personer som vänder sig emot att en myndighet har sålt uppgifter, bland annat namn och adress, till externa intressenter för exempelvis marknadsföringsändamål, till kreditupplysningsföretag, inkassobolag eller till marknadsundersökningar⁶. Försäljningen är alltså en effekt av myndigheternas digitalisering som allmänheten inte alltid vill godta och det är viktigt att förtroendet för användningen av modern teknik hos myndigheterna inte skadas till följd av det sätt på vilket tekniken används.

Förutom att Riksrevisionen har genomfört granskningar av e-förvaltning och vad som driver utvecklingen så har Riksrevisionen både 2014 och 2016 genomfört granskningar av arbetet med informationssäkerhet på vissa utvalda myndigheter. Granskningens samlade slutsats är att arbetet med informationssäkerhet på de granskade myndigheterna ligger på en nivå som är märkbart under vad som är tillräckligt. En viktig förklaring till det är att förståelsen för vikten av en god informationssäkerhet överlag är alltför liten.

I rapporten anges:

"Detta får till följd att arbetet med informationssäkerhet inte blir tillräckligt högt prioriterat i förhållande till de risker som finns. Detta gäller såväl för regeringen, som borde kunnat vara tydligare med att styra myndigheterna i frågan som för myndigheternas ledningar, som inte prioriterat arbetet med informationssäkerhet i den utsträckning som krävs."

Internetstiftelsen betonar att om digital förvaltning ska bli verklighet för den offentliga förvaltningen krävs krafttag på detta område och att en rad åtgärder som föreslagits av tidigare utredningar på området de facto genomförs.

Upphandling och strategiska IT-projekt

Internetstiftelsen anser även att den offentliga sektorn borde tjäna som föredöme när det gäller upphandlingskompetens. Enligt regeringen läggs årligen 45 miljarder kronor på IT inom offentlig sektor⁷ och inte minst därför är det viktigt att förvaltningens beställare av IT är kompetenta så att varje skattekrona används på ett optimalt sätt. Det är också **enligt Internetstiftelsens mening** nödvändigt att informationssäkerhetskraven är med från början i upphandlingsprocessen.

Alltför många gigantiska IT-projekt startas **enligt Internetstiftelsens uppfattning** utan tydliga mål för vad de ska leda till, vilket mer än en gång lett till att projekt tvingats lägga ner efter att många miljoner har investerats. Ekonomistyrningsverket (ESV) har tillsammans med 65 myndigheter kartlagt strategiska IT-projekt som bedrivs på myndigheterna⁸.

⁶ <http://www.datainspektionen.se/Documents/rapport-myndighetsinfo.pdf>

⁷ <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitalisering/digital-forvaltning/>

⁸ <http://www.esv.se/effektiv-statsforvaltning/digitalisering/it-anvandning/strategiska-it-projekt/>

Som strategiska IT-projekt räknas projekt eller program som utvecklar verksamheten med stöd av IT, effektiviserar verksamheten med stöd av IT eller genom att tillhandahålla IT-stöd samt som myndigheternas ledning följer, eller borde följa, genom sitt ansvar för verksamheten inför regeringen enligt 3 § myndighetsförordningen.

Hos de 65 myndigheterna har hela 157 strategiska IT-projekt identifierats med en sammanlagd budget på 10,7 miljarder kronor.

ESV konstaterar att myndigheterna för att kunna realisera de eftersträvade nyttorna i ett projekt bör ha en plan och en ansvarig för projektet eller programmet. Trots att många av projekten saknar både plan och ansvarig bedömer ESV att de sannolikt kan generera nytta ändå, men att risken ökar för att den önskade effekten uteblir, en **farhåga som Internetstiftelsen delar**.

E-legitimationer och förmedlingsadressregister (FaR)

En modell för svensk e-legitimation föreslogs i SOU 2010:104, E-legitimationsnämnden och svensk e-legitimation. Modellen som bygger på federering av marknadslösningar har många fördelar:

- Den är i alla delar baserad på öppna standarder
- Den förefaller ge ett fullgott skydd för personuppgifter
- Den är enligt Internetstiftelsens bedömningar teknikneutral
- Den har förutsättningar att vara kostnadseffektiv
- Den har möjlighet att göras tillgänglig för aktörer i alla delar av samhället.

Sedan e-legitimationsutredningen lade fram sina förslag **har Internetstiftelsen tagit på sig uppgiften** att vara federationsoperatör för två identitetsfederationer, Skolfederation⁹ och Sambi¹⁰. Båda dessa federationslösningar är operativa idag. Lösningen medger att flera aktörer kan tillhandahålla e-legitimationstjänster som i sin tur var och en kan användas inom olika identitetsfederationer och där valet att välja identitetsutfärdare främst ligger hos den enskilda medborgaren.

Internetstiftelsen ställer sig positiv till att e-legitimationsnämndens verksamhet inordnas i det nya uppdraget till en ny myndighet med ett samlat ansvar för digital infrastruktur och digitala tjänster.

När det gäller det förmedlingsadressregister som idag hanteras av Skatteverket **anser Internetstiftelsen** att man behöver se över frågan en gång till. FaR utgör kärnan i Mina meddelanden. Mina meddelanden tillåter myndigheterna att skicka meddelanden till en särskild brevlåda som kontrolleras av en mottagare. Dessvärre är Mina meddelanden en enkelriktad tjänst, det finns alltså inget stöd för dubbelriktad kommunikation så att medborgaren också kan besvara meddelanden eller anhängiggöra ärenden via Mina meddelanden. Det är en av de tekniska begränsningar som gör att brevlådorna inte passar för ett mer generellt bruk.

⁹ <https://www.skolfederation.se/>

¹⁰ <https://www.sambi.se/>

Tjänsten Mina meddelanden som den ser ut idag fungerar bra, men bör ses som ett första steg för en övergång till ökad digital dubbelriktad kommunikation för att helt motsvara samhällets behov av säker elektronisk meddelandehantering.

Förmedlingsadressregistret, där man skulle kunna ange på vilket sätt och på vilken adress man föredrar att bli kontaktad, skulle kunna erbjudas av en neutral part som varken är brevlådeleverantör eller myndighet, men som kan tillhandahålla förmedlingsadressregistret till alla inblandade på neutrala och kostnadseffektiva villkor.

Internetstiftelsen anser med erfarenheterna från identitetsfederationer i bagaget att en tänkbar aktör måste uppfylla flera kriterier för att funktionen med Mina meddelanden ska bli riktigt framgångsrik:

- Ha en hög trovärdighet inom både den offentliga och den privata sektorn
- Ha en oberoende ställning, utan stark koppling till någon viss aktör på marknaden och utan att konkurrensen på marknaden störs
- Kan förväntas få allmänhetens tillit och verka långsiktigt och stabilt
- Ha erfarenhet av likartad teknisk och administrativ verksamhet
- Drivs med en inriktning som inte präglas av enbart vinstintresse utan har en form och en struktur som möjliggör även andra mål

Forskning, hållbarhet, innovationer och tillväxt

Digital trygghet och digital infrastruktur pekas fortfarande år 2017 ut som viktiga möjliggörare för regeringens samverkansprogram och för regeringens digitaliseringsstrategi, samtidigt som brister inom dessa områden också kan vara hindrande för utveckling av nya produkter och tjänster.

Vinnova planerar att utforma en särskild satsning inom områdena informationssäkerhet och integritetsskydd där Internetstiftelsen är en av de aktörer som har haft förmånen att medverka för att identifiera vilka behov som finns inom respektive område idag och hur Vinnova kan skapa gynnsamma förutsättningar för fortsatt innovationsutveckling kring digitalisering.

Stiftelsen för strategisk forskning (SSF) avsätter 300 miljoner kronor för tvärvetenskaplig forskning inom cybersäkerhet och informationssäkerhet, med relevans för industrin och samhällskritisk infrastruktur.

Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) har startat ett projekt med titeln Digitalisering för ökad konkurrenskraft där ett område handlar om personlig integritet och vilka etiska dilemman och frågeställningar som aktualiseras när våra digitala avtryck lagras och utnyttjas av olika företag.

För Internetstiftelsen framstår dessa satsningar som allt viktigare.

Stockholm den 20 juni 2017

Stiftelsen för Internetinfrastruktur

Dennis Aerts, vd