

Remissvar Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden (SOU 2015:91)

N 2015/08335/ITP

Internetstiftelsen i Sverige (IIS) tackar för möjligheten att lämna synpunkter på Digitaliseringskommissionens betänkande Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. Stiftelsen uppmärksammade sent att vi inte fanns med på departementets sändlista för remissen. I kontakt med departementet fick vi utsträckt remisstid till den 30 juni.

Sammanfattning av synpunkter

IIS anser att:

- Konkreta förslag efterlyses - fler utredningar tjänar inte något syfte.
- Använd en annan term än "digitaliseringsförsvårande", det ger lagstiftandet en oförtjänt negativ klang.
- Kompetens för det digitala samhället != högre IT-utbildning, det behövs på många olika områden.
- Ge diskussionen om infrastrukturen större plats i samhällsdebatten.
- Integrera säkerhet och integritet i kommissionens förslag.

Allmänna synpunkter

Stiftelsen delar uppfattningen att digitaliseringen är av stor betydelse för både samhällsutvecklingen och för den enskilde medborgaren. Att underlätta för digitalisering är därför angeläget.

IIS anser även att innehållet i slutbetänkandet är intressant och viktigt och beklagar därför att fokus huvudsakligen ligger på offentlig sektor snarare än att man redovisar analys och förslag med en bättre balans mellan offentlig sektor, näringsliv och medborgare. Kommissionens förslag är till största delen förslag till nya utredningar, översyner, genomlysningar och att inrätta forum för samverkan. IIS anser att det hade varit önskvärt om kommissionen landat i mer konkreta förslag. Kopplingen mellan resonemangen i omvärldsanalysen och de förslag till åtgärder som förs fram är inte heller helt tydlig. För att komma vidare med digitaliseringen i Sverige behövs inte fler omvärldsanalyser som beskriver vad digitaliseringen innebär och vilka fördelar den för med sig, det behövs tydliga beslut om konkreta åtgärder som leder till önskade resultat. Stiftelsen anser att Digitaliseringskommissionen i sitt betänkande alltför ofta faller ner i enskildheter och i grunden saknar en övergripande strategi. Samhällets digitalisering behöver ses i ett större sammanhang.

Många utredningar, kanske alltför många, har genom åren kartlagt och analyserat effekter av digitaliseringen och vilka åtgärder som krävs för att Sverige ska ligga i framkant på området. Alla tidigare och nu framförda förslag

bör sammanföras till en helhet, en nationell strategi. IIS instämmer i behovet av en kontinuerlig och stabil fortsättning på de nationella insatserna för digitalisering. Att utreda hur detta ska ske är inte fel men med tanke på att digitaliseringen går så fort är det ibland viktigare att sätta igång och göra i stället för att tillsätta ännu en utredning. Mycket av arbetet borde ha påbörjats för länge sedan. Många förslag känns dessutom igen från tidigare utredningar, ända från IT-kommissionens tid och framåt. En del av förslagen är utformade på ett sätt som riskerar att leda till ytterligare långdragna processer som måste passeras innan några nyttoeffekter kan konstateras. Hellre än att lägga fram mängder med nya förslag bör dessutom effekterna av tidigare genomförda förslag till exempel från den Digitala agendan följas upp, inte bara för att konstatera att de har genomförts, utan också för att se om åtgärderna haft den verkan som förväntades.

Detaljerade synpunkter på utredningens analys och förslag

Funktionalitet

IIS är av uppfattningen att mätningar är viktiga och att det man mäter kan man också påverka. Förutsättningen är emellertid att man vet vad och varför man mäter och hur mätresultatet ska tolkas. Hittills har ingen funnit något relevant mått som berättar hela sanningen. Vad säger exempelvis ett ofta använt IT-mått som antal invånare med tillgång till bredband? Inte mycket, när vi samtidigt vet att informationstekniken har en utvecklingstakt som saknar motstycke och att den, som elektriciteten, kan användas för i stort sett allting.

Öppna data

I avsnitt 3.5.3 sägs att öppna data krävs i det digitaliserade samhället. I betänkandet definierar kommissionen öppna data som "information som är tillgänglig utan inskränkningar i form av avgifter eller immaterialrättsliga hinder. Öppna offentliga data är öppna data från offentlig aktör".

IIS delar uppfattningen att öppna data har stor betydelse för innovationer och digital tjänsteutveckling. IIS har i linje med detta nyligen lanserat sajten datahotell.se. Datahotell.se är en gratis tjänst för svenska användare där man enkelt kan publicera och beskriva data. Tjänsten är öppen för alla, vem som helst är välkommen att ladda upp data på datahotellet. Öppna data inom offentlig förvaltning är dock fortfarande oftast inte tillgänglig i ett format som gör den användbar för andra.

IIS menar att offentlig data, i så stor utsträckning som möjligt, bör vara fri och gratis att använda för alla, medborgare och företagare så väl som myndigheter. IIS instämmer med kommissionen om att data är en central del i en digitaliserad värld. Data behövs för att bygga och förbättra e-tjänster. Aktörer som vill återanvända offentlig information behöver också tillgång till data som är komplett, aktuell och riktig. Det ska även vara möjligt att återanvända så mycket sådan information som möjligt, utan att äventyra vare sig säkerhet eller personlig integritet. Både villkor för användning och avgifter behöver

synkroniseras mellan aktörernas reella behov av kostnadstäckning och den nytta informationen kan skapa på en fri marknad. Den numera nedlagda E-delegationen ansåg att informationsutbytet bör vara fritt myndigheter emellan. Offentliga aktörer bör stimuleras till att i snabbare takt tillgängliggöra offentlig öppen data. Vi har idag ingen egentlig uppfattning eller vetskap om hur och till vad olika data kan användas, men med en fri tillgång på ett strukturerat sätt så kommer utvecklingen att gå framåt, något som olika typer av exempelvis vädertjänster via nätet vittnar om.

Myndigheterna har länge legat långt framme när det gäller att utveckla e-tjänster inom sina egna ansvarsområden. Det blir genast mer komplext när digitaliseringen av samhällets tjänster kräver information, samarbete och gemensamma ekonomiska resurser från flera olika myndigheter samtidigt, och där kan vi konstatera att vi inte varit särskilt framgångsrika. Den svenska modellen med fristående myndigheter gynnar inte digitalisering över myndighetsgränserna. Det krävs övergripande insatser och en samlad, tydlig och rak politisk styrning av utvecklingen hos myndigheterna för att samordna arbetet med digitalisering av den offentliga förvaltningen. Utöver nationell styrning behövs även stöd för utveckling. Det är viktigt för Sveriges framtida utveckling inom digitalisering att regeringen satsar brett på praktiska åtgärder för att Sverige verkligen ska bli bäst på att utnyttja digitaliseringens möjligheter. Både i tidigare och senare utredningar borde det finnas gott om underlag för att kunna gå vidare med konkreta åtgärder. Det är ett uppenbart problem att sådana aktiviteter idag drivs i projektform utan egentlig samordning och utan någon tydlig övergång till ett mer operativt förvaltningsläge.

Strategiska områden för staten

Digitaliseringskommissionen har identifierat sex strategiska områden som IIS kan ställa sig bakom som de tongivande i den framtida digitaliseringspolitiken. IIS väljer att särskilt kommentera några av de förslag som kommissionen presenterar i sitt betänkande.

Statistik för det digitaliserade samhället

IIS stödjer förslaget i 4.3.2 om att ge SCB i uppdrag att göra en översyn av vilka statistikområden som påverkas starkt av digitaliseringen och lämna förslag till hur statistiken bör utvecklas. Även här har IIS tagit initiativ och både producerar och publicerar statistik om svenskarnas IT- och internetanvändning. Inte minst genom undersökningen Svenskarna och internet har vi fått en bra bild av hur användningen av digitala tjänster förändras över tiden¹. Det är angeläget att statistiken även omfattar mikro- och småföretag.

Regelverk som fungerar i och för den digitala omställningen

IIS känner visst motstånd mot termen "digitaliseringsförsvårande" för att definiera rättsliga inskränkningar som kan anses vara hindrande i

¹ <http://www.internetstatistik.se/>

digitaliseringsprocessen. Det är inte per definition så att reglering är av ondo. Om kommissionen vill värna om medborgares personliga integritet och säkerhet i en digital tid, vilket är ett av de strategiska områden som nämns, bör man välja en mer neutral benämning på de förändringar i lagstiftningen som kan komma att krävas som en följd av digitaliseringen.

IIS instämmer i att det kan behövas en genomgång och kartläggning av gällande lagstiftning och att den föreslagna utredningen också förutom att utvärdera och analysera resultatet av kartläggningen föreslår lämpliga åtgärder eller om möjligt konkreta författningsförslag. Kommissionen nämner tre områden som exempel, där utveckling av elektroniska underskrifter är ett. Just detta område har dock utretts vid flera tillfällen och var även föremål för en kartläggning redan 2002 av arbetsgruppen Formel inom Justitiedepartementet. En del författningar har förmodligen setts över för att anpassas till digital hantering medan andra inte har setts över ännu. Å andra sidan har frågan om teknikneutral lagstiftning diskuterats under en lång period och där har lagstiftaren förhoppningsvis också gjort framsteg, det vill säga lagstiftningen fungerar vare sig man befinner sig i en analog eller en digital miljö.

Utredning om arbetsrätt och konsumenträtt i den digitala ekonomin samt utredning om socialförsäkringssystemen för anpassning till den digitala ekonomin

Dessa förslag till nya utredningar läggs fram i avsnitt 4.4.2 respektive 4.4.3. IIS kan konstatera att det blir allt vanligare att försörja sig som så kallade digitala daglönare som tar kortare eller längre uppdrag på beställning av uppdragsgivare man möter på digitala plattformar. IIS instämmer i att det då blir viktigt att hitta lösningar på de frågor som dyker upp gällande sociala avgifter, pensionsinbetalningar et cetera för de som tar uppdrag i den miljön. Vi riskerar annars att få se grupper av människor som är fullt yrkesverksamma men som står utanför delar av välfärden. Kommissionen påstår att stor andel av dagens jobb kommer att försvinna, samtidigt som vissa stöps om och nya tillkommer. Detta var en sanning redan 1998 då IT-kommissionens IT-rättsliga observatorium beskrev de förhållanden som förelåg på arbetsmarknaden under 1990-talet och som redovisades i en rapport med namnet Fri aktör, egenanställd, ny daglönare?

Kompetens för det digitala samhället

I avsnitt 4.5 presenterar kommissionen förslag som rör digital kompetens. Ett av förslagen handlar om ett incitamentsprogram för att utjämna könsfördelningen i högre it-utbildningar. Ur ett jämställdhetsperspektiv är det bra att en jämnare könsbalans eftersträvas generellt i alla delar av samhället, även inom den högre utbildningen. Däremot avstyrker IIS ett incitamentsprogram inrättas som innebär att "underrepresenterat kön" som söker sig till och fullgör vissa högre it-utbildningar får ett mer omfattande studiestöd än andra. Det svenska studiestödssystemet ska vara lika för alla; män, kvinnor och andra. Alla ska ha samma möjligheter. Det är enligt IIS fel väg att gå att införa ett ekonomiskt incitament för att öka könsbalansen på högre it-utbildningar för att lösa

samhällets problem med kompetensbrist inom sektorn. Valet av utbildningsinriktning ska inte ske av ekonomiska skäl, det måste finnas ett genuint intresse i botten. Dessutom är högre it-utbildningar bara en del av den kompetenshöjning som behövs. Det krävs även kvalificerade processledare, projektledare, verksamhetsutvecklare, beteendevetare, lärare med mera som använder sig av digitaliseringen som verktyg för att genomföra förändringar som är både effektiva och användarvänliga inom respektive verksamhetsområde.

Det behövs generellt mer utbildning i och kring digitalisering inom samtliga utbildningar på alla nivåer och därför behövs satsningar generellt för att öka kunskapsnivån och kompetensen inom utbildningssystemet vad gäller förståelsen för och tillämpningen av digitalisering inom respektive fält. De flesta yrken kommer att påverkas av digitalisering, samtidigt som det som regel ingår väldigt lite digital teknik och utbildning om vad digitaliseringen innebär i dagens utbildningar för samhällsplanerare, jurister, lärare, beteendevetare, sjukvårdspersonal, personaladministratörer et cetera. Detta innebär att studenterna saknar erforderlig kompetens och kunskap inom digitaliseringsområdet. Där behövs det satsningar på många nivåer.

Digitalt kompetenslyft för ledare i kommunal verksamhet

IIS ser inget som hindrar staten att anslå medel för att genomföra ett program med ett digitalt kompetenslyft hos chefer och ledare i Sveriges kommuner som föreslås i avsnitt 4.5.2. Dessutom behöver ett sådant program vara en långsiktig satsning som återkommer under en längre period. Sex år kan vara i kortaste laget. Vi pratar om en reformering av den kommunala verksamheten som förväntas förändra arbetssätt och metoder i grunden.

Utvecklingsprogram för näringslivets digitalisering

IIS stödjer förslaget.

En genomlysning av arbetsmiljö i den digitala ekonomin

IIS stödjer förslaget. Den typen av uppgifter borde väl ingå i Arbetsmiljöverkets uppdrag redan idag.

Infrastruktur för att främja digitaliseringen

Området som beskrivs i avsnitt 3.5, Infrastruktur, ligger IIS varmt om hjärtat och vi välkomnar förslag kring en systematisk utbyggnad av en infrastruktur för hela landet. Vi är helt eniga med kommissionen om att samhället är beroende av en fungerande infrastruktur. Vi är dock inte lika säkra på att kommissionen har dragit de riktiga slutsatserna av den insikten i sina förslag. Att ge uttryck för ett krav på tillgång till internet utan att bena ut vad det faktiskt innebär med allt från fysiska ledningar, logiska system för trafikering (routing, DNS, IP) och behovet av kryptering, till öppna data, gemensamma standarder och gränssnitt, nätneutralitet och fri konkurrens. IIS delar kommissionens bedömning att tillgång till infrastruktur har en avgörande betydelse för näringslivet, offentlig sektor och enskilda individer. Tyvärr finns det inget helhetsgrepp över hur

svensk infrastruktur ska se ut och hänga samman nationellt, regionalt, kommunalt och lokalt. I betänkandet behandlas infrastrukturens roll för digitaliseringens möjligheter relativt summariskt. IIS kan konstatera att svensk infrastruktur är ojämnt fördelad och relativt otillräcklig utanför storstadsregionerna. Konkurrensen är delvis snedvriden, bland annat för att kommuner själva väljer att ligga för högt i värdekedjan och erbjuda både access och innehållstjänster. Analysen av de förutsättningar som behöver föreligga för att infrastrukturutvecklingen och digitaliseringen hanteras på ett samordnat sätt behöver fördjupas.

Det råder ingen tvekan om att det behövs nationella byggstenar i form av gemensamma standarder och gemensamma gränssnitt. Mjuk infrastruktur och standardisering utgör viktiga grundstenar för att garantera interoperabilitet - det vill säga att system, organisationer och verksamhetsprocesser fungerar tillsammans och kan kommunicera med varandra. Stiftelsen håller med om detta och hade gärna välkomnat om kommissionen fört fram tydligare förslag inom detta område, gärna baserade på tidigare rapporter från PTS om vad som krävs för att skapa en robust internetinfrastruktur²³.

Kanske vi i Sverige även behöver gå tillbaka till läget då vi har en förvaltning som håller ihop behovet av nationellt överenskomna, standardiserade funktioner för att skapa och utveckla infrastruktur och förvaltningsgemensamma tjänster som är effektiva och säkra på det sätt som Statskontoret gjorde då man var standardiserings- och upphandlingsansvarig för den statliga förvaltningen. Genom detta kan vi undvika att myndigheter utvecklar egna lösningar eller hamnar i en solitär miljö där endast en och samma stora leverantör dominerar. Det kan även finnas skäl att överväga om staten inom vissa områden särskilt ska stödja ett standardiserings- eller harmoniseringsarbete. När det gäller utveckling av generella gränssnitt och gemensamma specifikationer kan det finnas skäl att också stödja en näringslivsmedverkan.

Frågan om standardisering hanterades i IT-standardiseringsutredningens betänkande SOU 2007:47, Den osynliga infrastrukturen: om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering.

Att infrastruktur möjliggör smarta städer och en levande landsbygd har också konstaterats tidigare av den numera nedlagda myndigheten Glesbygdsverket. Smarta städer och smarta hus var ett aktivt begrepp i slutet av 90-talet, men väldigt lite förverkligades, mycket beroende på brister i den politiska insikten, i infrastrukturen och de risker det innebar om tillgänglighet och robusthet till tjänster och infrastruktur skulle visa sig inte hålla måttet.

Det är helt avgörande för exempelvis dagens moderna lantbruk och för andra småföretagare i glesbygden att ha tillgång till en tillförlitlig internetanslutning.

²<https://www.pts.se/upload/Documents/SE/Ar%20Internet%20i%20Sverige%20robust.pdf>

³https://www.pts.se/upload/Rapporter/Internet/2011/V%C3%A4gledning%20f%C3%B6r%20ansaffning%20av%20robust%20elektronisk%20kommunikation_110823.pdf

Snabb och stabil internetkommunikation är en grundförutsättning för ett företags möjligheter att bli framgångsrikt och livskraftigt.

I en era av urbanisering öppnar datakommunikationen upp fantastiska möjligheter för landsbygden att också få ta del av att den ekonomiska tillväxten. Distansarbete är på ett helt annat sätt än tidigare möjligt med hjälp av modern teknik.

Det innebär att en väl utbyggd IT-infrastruktur är en central och betydelsefull resurs för landsbygden. Därför behöver också diskussionen om infrastrukturen ta en betydligt större plats i samhällsdebatten. Infrastrukturen för internetkommunikation är av samma avgörande betydelse inför framtiden som den fysiska infrastrukturen med vägar, järnvägar och så vidare.

Ska vi dessutom nå det ambitiösa bredbandsmålet om att 90 procent av hushåll och företag ska ha tillgång till en uppkoppling om 100 Mbit/s år 2020 krävs det definitivt att frågan om infrastruktur har fortsatt hög prioritet. Dessutom vill IIS betona att symmetrisk hastighet är en viktig komponent – varje användare kan vara både konsument och producent av stora datamängder. Infrastrukturen ska i sig inte utgöra ett hinder för den utvecklingen.

Digital post från myndigheter som förstahandsval

Förslaget om en digital postlåda för att hantera post från myndigheterna känns uråldrigt. Motsvarande idéer florerade även i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Även om IIS inte tror att den elektroniska posten kommer att dö inom de närmaste åren så förväntar vi oss att det får minskad betydelse i framtiden. Därtill är det sannolikt inte särskilt troligt att man kan lyckas tvinga varje medborgare att använda en central lösning när dagens användare i själva verket håller sig med ett flertal e-postadresser för olika ändamål och har vant sig vid valfrihet och att användarperspektivet prioriteras. Det är dessutom fortfarande så att en stor andel svenskar står utanför och inte använder internet.

Som medborgare har man kontakt med ett begränsat antal myndigheter under olika perioder i livet; som studerande, som förälder, som sjuk, som arbetslös, som äldre som vårdtagare och så vidare. Sällan har man behov av kontakt med alla myndigheter samtidigt. Snarare än att ha någon form av statligt finansierad central brevlåda som dessutom bara fungerar ena vägen (från myndigheten) borde det vara möjligt att inrätta "Mina sidor" på myndigheternas webbplatser där meddelanden kan lämnas av båda parter efter en betryggande identifiering och autentisering av användaren till exempel genom svensk e-legitimation.

Staten måste också gör allt som går för att användaren ska kunna förvissa sig om att hen är på rätt ställe och inte luras av falsk information på en falsk sajt eller av en falsk avsändare. Exempelvis måste alla meddelanden föras med elektronisk signatur (som är verifierbar för användaren) och all kommunikation skyddas med kryptering.

Säkerhet och integritet i en digital tid

Integritet har, tillsammans med säkerhet, identifierats som ett sådant strategiskt område som enligt kommissionen har stor betydelse för samhällets digitalisering. Trots detta har kommissionen valt att inte lämna några förslag på området utan hänvisar till redan pågående utredningar och andra arbeten som ägt rum inom området. Säkerhet och integritet är inte en fråga som ska behandlas skilt från de övriga resonemangen utan behöver enligt IIS mening vara tydligt integrerat i varje enskild del.

Informationssäkerhet handlar om fyra fundamentala begrepp som alla är viktiga; sekretess, riktighet, tillgänglighet och spårbarhet. För digitaliseringen behöver informationssäkerhet betraktas ur alla dessa utgångspunkter. Om vi ska förlita oss på digitala tjänster måste det finnas en plattform med hög tillgänglighet, informationen måste vara korrekt, den måste gå att skydda från insyn och det måste finnas spårbarhet som ger tillförlitlighet till transaktionernas äkthet.

Informationssäkerhet handlar inte om svart eller vitt. Informationssäkerhet är ett dynamiskt verktyg som anpassas efter verksamhetens behov, syften och risker i olika processer. Informationssäkerhet utgår från en inventering om vad som finns som är skyddsvärt i en verksamhet. Med det som utgångspunkt analyserar man risker och sårbarheter för att komma fram till vilka skyddsåtgärder som är effektiva och lämpliga. Ställer man kommissionens avsaknad av förslag på detta område mot Riksrevisionens rapport om nivån på informationssäkerheten hos vissa statliga myndigheter så ser man att det finns stora brister och stor anledning till oro⁴. Redan 2007 konstaterade Riksrevisionen att ansvaret för styrning och ledning av statsförvaltningens informationssäkerhet är fördelat mellan riksdagen, regeringen, de av regeringen utsedda tillsyns- och stödmyndigheterna (expertmyndigheterna) samt de enskilda myndigheternas ledning⁵. Myndigheterna har ett uttalat ansvar för att skydda sina informationstillgångar. Riksrevisionens slutsats utifrån de genomförda granskningarna var då att myndigheterna inte utifrån gängse normer arbetar systematiskt med sin interna styrning och kontroll av informationssäkerheten. Detta förhållande gäller fortfarande år 2016. Riksrevisionen framhöll 2007 att regeringens styrning av informationssäkerheten är av stor vikt. Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen inte följt upp om den interna styrningen och kontrollen av informationssäkerheten i statsförvaltningen varit tillfredsställande. Regeringen har inte heller tagit tillräckliga initiativ för att förbättra förutsättningarna för förvaltningens arbete med informationssäkerheten. Myndighetsledningar vet helt enkelt inte vad de måste göra.

De utredningar som kommissionen hänvisar till som ska hantera informationssäkerhet och integritet inom ramen för digitaliseringen ger en

⁴ http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/24458/RiR_2016_8_INFOSAK2_WEBB.pdf

⁵ http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/1174/RiR_2007_10.pdf

känsla av att man skjuter bredvid mål. Dessa utredningar har primärt helt andra mål och inriktningar. NISU:s betänkande SOU 2015:23 Informations- och cybersäkerhet i Sverige innehåller någon sorts strategi och åtgärder för säker information i staten men tar ensidigt sin utgångspunkt i statens och inte användarnas eller andra aktörers behov.

Andra pågående utredningar har också dem ett annat uppdrag än att se till digitaliseringens transformerande kraft i samhället och det är dessutom oklart om förslagen kommer att leda till några åtgärder. I nuläget har Integritetskommittén just levererat sitt delbetänkande som till skillnad från de utredningar som kommissionen refererar till har ett mycket starkt användarperspektiv och en tydlig riskorientering⁶. Integritet och säkerhet är ett område som kräver långsiktighet i arbetet och som är beroende av samverkan mellan olika aktörer. Om området trots vad som står i betänkandet ändå inte prioriteras och inga åtgärder föreslås riskerar vi att inte nå upp till den viktiga balans som behövs mellan säkerhet, integritet och innovation.

Detta remissvar har beslutats av verkställande direktör Danny Aerts.

Säkerhetschef Anne-Marie Eklund Löwinder har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även bolagsjurist Jonas Brodin, bolagsjurist Filippa Murath, chefsjurist Elisabeth Ekstrand och Kristina Alexanderson deltagit.

Danny Aerts
vd

Anne-Marie Eklund Löwinder
Säkerhetschef

⁶ <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2016/06/sou-201641/>