

Bilaga 1 till Slutrapport, Civic Tech 2020 – Medborgarnavet

BILAGOR:

Bilaga 1_1 Medborgarnavet_PlugInArk_utgåva_211130

Bilaga 1_2 Juridisk utredning Medborgarnavet SSBTEK och Sambruk

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
2. Sammanfattning	4
2.1. Projektresultat	4
2.2. Mål	4
2.3. Resultat och förväntade effekter	5
2.4. Upplägg och genomförande	5
3. Medborgaren i fokus	5
3.1. Generella reflektioner inriktning	5
3.2. Projektets omfattning och inriktning	6
3.2.1. Arbetets upplägg	7
3.3. Erfarenhet och lärdomar	8
3.4. Möjliga fortsättningar av Medborgarnavet	8
3.5. Registerinformation att dela <i>med</i> medborgaren	9
3.5.1. Ekonomiskt bistånd	9
3.5.1.1. Myndighetsinformation via SSBTEK	9
3.5.1.2. Användning av skarpt data och testdata	10
3.5.2. Bankinformation	10
3.5.2.1. Third Party Provider	10
3.5.2.2. Överförmyndarverksamheten	11
3.5.2.3. Bankernas information och API	11
3.5.3. Resultat	12
3.6. Effektivisering av interna processer	13
3.7. Informationens begriplighet för medborgaren	14
3.7.1. Myndighetsinformation (SSBTEK)	14
3.7.2. Bankinformation (PSD2)	15
3.8. Demonstration/test	15
4. Juridiska frågeställningar	17
4.1. Olika tolkningar av begreppen "Direktåtkomst" och "Samtycke" förhindrar informationsöverkan	17
4.1.1. Utfall vad gäller myndighetsformation (SSBTEK)	17
4.1.2. Utfall vad gäller bankinformation (PSD2)	18
4.2. "Eget utrymme" hindrar effektiv informationsöverkan idag	19
4.2.1. Utfall vad gäller myndighetsformation (SSBTEK):	19
4.2.2. Utfall vad gäller bankinformation (PSD2):	20
5. Arkitektur	21
5.1. Arkitektur för exemplet myndighetsformation (SSBTEK) till biståndssökande	23
5.2. Arkitektur för exemplet bankinformation (PSD2) till Gode män	24

1. Inledning

Denna skrift utgör avrapportering från projektet Medborgarnavet som har bedrivits med stöd av Vinnova, inom utlysningen "Civic Tech: Digitala tjänster för stärkt förtroende mellan medborgare och offentlig sektor". Formellt sett är denna skrift en bilaga till slutrapporten till Vinnova.

Den fullständiga projekttiteln är "Medborgarnavet en medborgarcentrerad informationsdelningstjänst för en öppen e-förvaltning". Målbeskrivningen är "Ge individen tillgång kontroll över information som förmedlas till olika aktörer. Öka förståelse & förtroende för aktörers infobehov & skapa effektiviseringsvinster".

Projekttiden har varit 2020-11-09 – 2011-11-30. Projektgruppen har förhoppningar om att arbetet med Medborgarnavet ska kunna ske i olika former också efter att Vinnova-projektet nu avslutas.

Initiala projektparter har varit Föreningen Sambruk och Uppsala universitet och kommunerna Luleå, Nacka, Säter och Södertälje. Koordinerande projektpart har varit Definitivus AB och projektledare har varit Britta Sandblom, Föreningen Sambruk. Rapportförfattare har förutom projektledaren varit Owen Eriksson, Uppsala universitetet samt Sven-Håkan Olsson, Definitivus AB.

I och med att projektet fått möjlighet att också driva ett delprojekt inom ekonomiskt bistånd har även följande organisationer deltagit och bidragit till projektets resultat.

Som testkommuner har socialtjänstkontoren i Ale, Jönköping, Stockholm, Ängelholm och Örnsköldsvik medverkat.

SKR har genom jurister och förvaltningsorganisationen för SSBTEK gjort en mycket förtjänstfull insats av stor betydelse. Genom SSBTEK har även CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten deltagit i projektet. Till det har också eSam bidragit med juridisk kompetens.

Även arbetet med SKR har genomförts med en jämn könsfördelning i projektet och i delprojektets ledning.

Denna rapport med bilagor kommer att publiceras som fristående dokument på Sambruks och Medborgarnavets hemsidor.

2. Sammanfattning

2.1. Projektresultat

Vårt projekt Medborgarnavet har i grunden handlat om att sätta medborgaren i fokus och att det borde vara självklart att medborgaren ska få elektronisk tillgång till information om medborgaren själv – information som finns i myndighetsregister, hos banker etc.

Projektet har kunnat verifiera att våra öppenhetsmålsättningar för medborgaren är mycket relevanta. Detta har visats bl a i kontakter med våra testpersoner (medborgare, kommunala handläggare, användbarhetsexperter), Sveriges Kommuner och Regioner, ett antal myndigheter samt andra CivicTech-projekt.

Projektresultatet har överträffat vad vi hade vågat hoppas på, och är ett viktigt steg framförallt vad gäller juridisk belysning i samband med myndighetsdata och att vi till slut har lyckats få tillstånd att hämta skarp information från tre myndigheter för att tillgängliggöra till medborgaren själv.

I ett fall har resultatet blivit mindre än vad vi hade hoppats, vi fick inte tillstånd av Finansinspektionen att hämta skarpa banktransaktioner till medborgaren själv. Dock har vi kunnat demonstrera önskad funktion genom bankernas testdata, varför området ändå har kunnat belysas väl inom projektet.

Vi har utvecklat konkreta prototyper baserade på projektets målsättningar. Prototyperna utgår från en nydesignad s.k. plug-in-arkitektur och har gjort faktiska anrop till informationskällorna, en arkitektur som visar sig ha fungerat, vara skalbar och hållbar. Arkitekturen tar utgångspunkt i informationshanteringen istället för att utgå från en viss teknik. Strukturerade tester/demonstrationer har använts för att på ett forskningsbaserat sätt samla in återkoppling från testpersonerna relativt prototyperna, liksom att få in andra underlag och förslag.

2.2. Mål

Vi anser att syfte och mål har uppfyllts väl. Vi har kunnat visa att det är både önskvärt och möjligt att skapa ett Medborgarnav. Vi har utformat prototyper inom två områden som har testats/demonstrerats med insats av medborgare, handläggare och experter.

Juridiken kring denna sorts informationshantering till medborgare fortsätter dock att vara en utmaning i sammanhanget, även om vi tog viktiga steg och kom en bra bit framåt i projektet.

Tekniken har fungerat bra förutom de hinder som beskrivs med bankernas API:er. En fortsatt utveckling av Medborgarnavet har även en ekonomisk och organisatorisk utmaning.

Den övergripande målformuleringen för Medborgarnavet har två delar.

Först och främst att "Ge individen tillgång [och] kontroll över information som förmedlas till olika aktörer" vilket bygger på den egentligen självklara principen att information om medborgaren (såsom myndighetsinformation och bankinformation) ska tillgängliggöras till medborgaren själv på ett säkert sätt. Därmed stärks också förtroendet mellan medborgare och offentlig sektor, samt att medborgarengagemanget ökar.

Några av de delmål i sammanhanget som uppfyllts:

- Vi har påvisat att det är både önskvärt och möjligt att skapa ett Medborgarnav.
- Juridiken, som ofta är det stora hindret, har belysts på ett fördjupat och framgångsrikt sätt.
- Vi har fått tillstånd att i vår prototyp hämta skarp information till medborgaren från tre myndigheter.
- Testpersoner har sett/använt prototypen och gett värdefull återkoppling.
- Vi har fått stor erfarenhet av begreppsmässiga, tekniska och juridiska utmaningar.

- En flexibel arkitektur har skapats för informationskällor, visningsmoduler och e-tjänster, som kan komma från många håll.

Den andra delen är att "Öka förståelse & förtroende för aktörers infobehov & skapa effektiviseringsvinster".

Några av de delmål i detta sammanhang som uppfyllts:

- Vi har genomlyst vikten av förståelig information och tydliga begrepp, både för medborgare och för handläggare, mfl.
- Förtydligat principen att skapa informationskvalitet redan nära källan (t ex i en medborgares e-ansökan) för att dels betjäna medborgaren och dela göra efterföljande handläggning av ansökan effektiv och rättssäker.

Vinnovareporteringens bilagor borde kunna få stor betydelse för kommande utveckling av lagstiftning, praxis och digitalisering i Sverige.

2.3. Resultat och förväntade effekter

Vi har verifierat att mål om öppenhet för medborgaren är mycket relevanta.

Resultatet är ett viktigt steg för juridisk belysning i samband med myndighetsdata liksom medborgartester med skarp information från tre myndigheter.

Finansinspektionen gav ej tillstånd att hämta banktransaktioner till medborgaren själv. Önskad funktion har demonstreras med bankernas testdata

Konkreta prototyper har utvecklats baserat på en nydesignad s.k. plug-in-arkitektur som har fungerat väl. Arkitekturen tar utgångspunkt i informationshanteringen istället för att utgå från en viss teknik.

2.4. Upplägg och genomförande

En initial behovsanalys låg till grund för tjänstedesign med teknisk utveckling baserad på PSD2-direktivet. Efter ett icke-beslut från Finansinspektionen kunde projektets flexibla organisation ta vara på möjligheten att samarbeta djupare i ett delprojekt med SKR och tre myndigheter om myndighetsinformation.

Tjänstedesign och utveckling gjordes nu även för myndighetsinformation och tester / demonstrationer kunde genomföras med kontakter från såväl Sambruk som SKR. Genom dessa kontakter har vi kunnat testa skarpt data med medborgare vilket givit positiv återkoppling.

3. Medborgaren i fokus

Vad händer med myndigheternas analys, agerande och beslut när medborgare får möjlighet att mer eller mindre direkt ställa krav på att få tillgång till sin egen information i digitalt format, att information i digitalt format ska delas *med* medborgaren?

Projektet har satt en boll i rullning på flera olika sätt hos några av myndigheterna i Sverige.

3.1. Generella reflektioner inriktning

Medborgarnavet ger för första gången medborgaren/individens god tillgång till, och överblick över, den information som finns i myndigheters register om honom/henne. I det korta perspektivet – ett till tre år – skapar lösningen nytta för medborgarna, som *får högre förståelse och förtroende för myndigheternas informationsbehandling om medborgaren själv*.

På längre sikt ger Medborgarnavet ännu större och bredare nytta för medborgaren, eftersom den personliga myndighetsinformationen bör av medborgaren själv kunna kombineras med annan digitalt förmedlad personlig och tillgänglig information, t ex kontoinformation från banker enligt den s.k. PSD2-lagstiftningen.

Medborgarnavet öppnar på så sätt också upp möjligheterna att **automatisera processer för medborgaren och inte bara för myndigheterna**.

En viktig förutsättning för automatisering är tillgång till redan lagrade uppgifter så att medborgaren inte behöver registrera informationen om igen. Enligt DIGG's förslag till "Svenskt ramverk för digital samverkan 1.3" utgör principen "En uppgift en gång" ett viktigt utvecklingsområde. Denna princip innebär bl.a. att information ska hämtas vid källan och att återanvända information i ärendeprocesser som berör flera organisationer.

Ytterligare en viktig förutsättning inom myndighetsvärlden för såväl automatisering som digitalisering generellt sett, är att lagstiftning, information och format behöver ensas och standardiseras. Myndigheter i Sverige har av integritesskäl idag begränsad laglig rätt att dela information om medborgare med varandra. Konsekvensen av denna begränsade möjlighet att dela information är att det också saknas drivkraft eller motivation för myndigheter att verka för att vare sig lagstiftning, information eller format ensas eller standardiseras. Detta har samtidigt inneburit att det har skapats hundratals specifika registerlagar för smala, speciella användningar vid myndighetsutbyte av information, när det har ansetts helt nödvändigt. Denna situation är idag tämligen överskådlig och spretig.

När information från myndigheter med Medborgarnavets ambitioner ska delas i digitalt format **med** medborgaren för att underlätta digitaliseringen i Sverige och ge bättre fokus på direkt medborgarnytta utgör även bristen på ensning eller standards ett hinder för utveckling.

Lagstiftningen, eller dess tolkning idag, är därmed ett effektivt hinder för att myndigheter på ett smidigt sätt ska kunna dela information **med** medborgaren.

Begrepp i register stipuleras ofta ner på begrepps nivå i lagstiftningen och försvårar möjligheten att göra begrepp och information begripliga när man vill dela information **med** medborgaren. Denna överdetaljerings i lagarna innebär också en betydande oflexibilitet eftersom exempelvis ett fält för en ny sorts förmån hos Försäkringskassan inte kan hämtas förrän motsvarande registerlagar också hunnit ändras, vilket kan ta avsevärt tid.

Projektet har därför initierat ett arbete på ett antal myndigheter för att verka för att undersöka och om möjligt undanröja hinder för att kunna dela information **med** medborgaren.

3.2. Projektets omfattning och inriktning

Under projektets gång har inriktningen på projektet till viss del ändrats på grund av omständigheter i omvärlden under projektiden. Här beskrivs översiktligt den ändrade inriktningen.

I ansökan tänkte vi oss två exempelområden för praktiska tester:

- Myndighetsinformation till medborgaren avseende förhållanden kring ekonomiskt bistånd
- Bankinformation till God man för årsredovisning till överförmyndaren
(det finns också en potential att sådan bankinformation kan vara intressant vid sökande av ekonomiskt bistånd)

Vad gäller det första exempelområdet, bankkontoinformation, så tänkte vi oss att söka ett s.k. PSD2-tillstånd av Finansinspektionen (se mer nedan). Men Finansinspektionen fattade inte något beslut i frågan. Effekten av detta blev att någon specifik utveckling och prototyp för överförmyndaren där banktransaktioner hämtas från bankens produktionssystem inte tagits fram inom projektet. Utveckling av en testprototyp har dock utförts. Prototypen gör faktiska anrop mot de testmiljöer som bankerna erbjuder.

Inom vårt andra exempelområde, ansökan om ekonomiskt bistånd till socialtjänsten, hade projektet dock större framgång än väntat och planerat. Ett delprojekt inom Medborgarnavsprojektet har kunnat drivas tillsammans med SKR (Sveriges Kommuner och Regioner) och tre myndigheter. Delprojektet har erbjudit möjligheten att utveckla och skarpt kunna prova ut Medborgarnavet för delning av

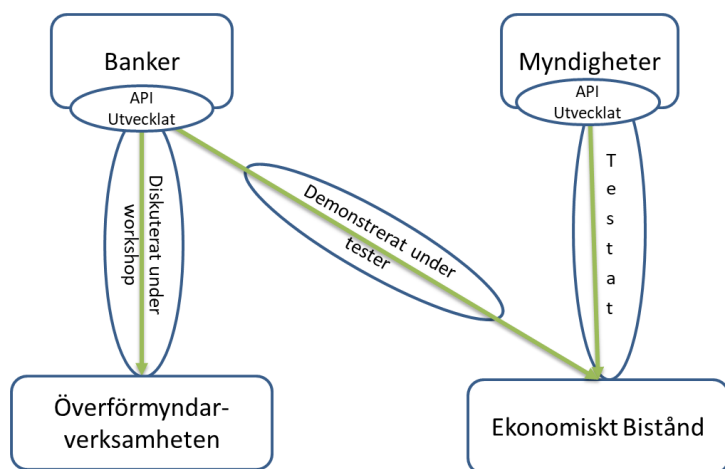
information *med* medborgaren inför ansökan om ekonomiskt bistånd. Då projektet resulterat i möjligheten till skarpa tester har det både haft en större omfattning och givit mer konkret nytta för projektet än vad som var planerat.

Det har visat sig inom det sistnämnda delprojektet att det finns en stor oro hos myndigheter för vad som ska hända med informationen om en medborgare när den lämnas till individen själv. Kommer individen att förstå, kommer individen att kunna förvanska? Detta var en för projektet ny (oväntad) frågeställning, den bidrog också att något ändra på inriktningen i projektet.

I och med att projektet bryter ny mark vad gäller myndigheters möjlighet att dela information *med* medborgaren har projektet sett vikten av att ta ett steg i taget i myndigheternas acceptans av en sådan möjlighet i samhället. Det har också påverkat vad projektet har kunnat undersöka och arbeta med.

Dessa mindre inriktningsförändringar har dock inte påverkat vårt nyttiggörande av de ekonomiska medlen under projektet. Vi behövde inte använda den budgetpost för juristhjälp som fanns i den ursprungliga planen, istället kunde vi gemensamt belysa juridiken via jurister inom samarbetet SKR/myndigheter/eSam och dessutom få fram ett större juridiskt underlag än vi ursprungligen hade vågat planera. Däremot behövde tid och resurser nyttjas för att arbeta med begripligheten i informationen, begripligheten såväl för medborgaren som för tekniska API:er. Det har också gått bra att i linje med projektets grundläggande mål skapa ett något större resultat inom exempelområdet bistånd, genom att exempelområdet bankkontoinformation blev något mindre.

Bilden nedan visar vad projektet utvecklat samt vad som testats respektive demonstrerats eller diskuterats:



3.2.1. Arbetets upplägg

Projektorganisationen har varit liten och kunnat agera flexibelt i förhållande till de hinder och möjlighet som funnits under projektet. Det innebär dels att projektet tog vara på arbetet med överförmyndarverksamheten men inte fortsatte att driva det av den anledningen att det inte skulle ge något resultat till projektet. Vidare innebar det att projektet Medborgarnavet kunde initiera ett delprojekt tillsammans med SKR där vi bedömde att möjligheten att uppnå högre resultat fanns. Bägge dessa hinder och möjligheter var inte kända vare sig vid tiden för ansökan eller när projektet startade.

Vare sig SKR eller någon av de myndigheter eller kommuner som arbetat i delprojektet fanns med i den initiala planen.

För ett projekt som Medborgarnavet, i "start-up" skede har det varit avgörande att kunna ha denna organisatoriska flexibilitet.

3.3. Erfarenhet och lärdomar

För en liten aktör som Föreningen Sambruk, såsom tänkt huvudman för bankkontoinformation inom Medborgarnavet och i ”start-up”-skede, visade det sig vara svårt att samarbeta med Finansinspektionen (FI) för att bli godkänd enligt PSD2-lagstiftningen och på detta sätt bidra till digitaliseringen av Sverige. Händelseförloppet med FI utgör nu ett empiriskt underlag i ett forskningsprojekt om digitalisering vid Uppsala universitet, ”Legislation the digital: The impacts and implications of regulatory change on practice and innovation in financial service firms”. Lärdomarna från projektet som belyser hur lagstiftning utgör grunden för innovation och digitalisering kommer också att förmedlas i samband med kurser inom det data- och systemvetenskapliga programmet vid Uppsala universitet.

Medborgarnavsprojektet har kommit att återanvända den s.k. SSBTEK-tjänstens befintliga lagreglering inom socialtjänsteområdet, men för ett angränsande användningsområde. Detta har väckt tankar hos myndigheterna om informationsansvar, positiv kundnytta och vad som händer när kundmötet förflyttas från den egna verksamhetens dörr eller kärnprocesser. Projektet har bidragit till att eSam:s arbete med Finansiell status har förfinat juridisk metodik för informationsutbyte mellan en eller flera parter.

För att medborgaren ska kunna ta ansvar för sin registerinformation, till vad syfte medborgaren än kan ha, krävs andra juridiska förutsättningar än tjänsten SSBTEK idag har. Det är frågor om laglig grund för utlämnande och att utlämnandet får ske elektroniskt, som blir aktuella. Men främst är det arrangemanget för delat/gemensamt personuppgiftsansvar enligt GDPR som behöver tas vidare och prövas.

3.4. Möjliga fortsättningar av Medborgarnavet

Projektet har visat att en viktig potential i Medborgarnavet är de grundprinciper som vi testat i projektet. Detta är grundprinciper som kommer att utforskas och nyttjas i utveckling för ökad medborgarnytta under de kommande åren:

- *Teknikoberoende*, arkitekturen baserar sig inte på en speciell teknisk plattform.
- *Fokus på informationen och verksamhetsspråket*, samt dess betydelse, det är begripligheten hos den förmedlade informationen som utgör grunden för att kunna integrera olika informationskällor, e-tjänster och visningsmoduler.
- *Direktförmedling av informationen*, inga nya offentliga register skapas – data lagras endast temporärt, under visning/överföring.
- *Juridiken*, det är den som utgör det största både hindret och möjliggöraren för att förverkliga idén om Medborgarnavet – vi har kommit en bit på väg men fortfarande återstår mycket arbete här.
- *Ansvar för informationen*, medborgaren och uppgiftslämnare måste kunna lita på att en part som Medborgarnavet kan förmedla äkta och trovärdig information. Detta säkerställs genom att Medborgaren får en ökad kontroll över och ansvar för sin egen information och hur den förmedlas, samt att uppgiftslämnare kan avgöra att deras information heteras på ett ansvarsfullt sätt av en part som Medborgarnavet.
- *Hög säkerhetsnivå*, principen om ansvar ovan medför att en part som Medborgarnavet har adekvata autentiserings och aktorisationsprocesser som gör att informationen kan förmedlas på ett ansvarsfullt och säkert sätt.

Föreningen Sambruk har beslutat att nyttja utvecklingen från Medborgarnavet vid omarbetning av e-tjänsten Valter och kommer att erbjuda till projektdeltagande kommuner för överförmyndarverksamhet (God mans årsredovisning baserat på banktransaktioner enligt PSD2).

För överförmyndarverksamheten kommer det också en fortsättning efter projektet med utveckling av e-tjänst där Gode män kan ladda ner bankinformationen i excelformat. Tack vare projektets omfattande analys av bankfilernas information ska det gå att använda informationen för inskick till överförmyndarens redovisning i elektroniskt format. Detta kommer att ge en avsevärd avlastning för såväl Gode män som för kommunernas handläggare. Givet svårigheten idag för kommuner att rekrytera Gode män torde den här förbättringen kunna sänka trösklarna för medborgare att ta uppdrag som Gode män.

Diskussioner om möjlig samverkan har hållits med Arbetsförmedlingen inom ramen för CivicTechs utlysning. Initiativ tänks tas med andra myndigheter t.ex. Arbetslöshetskassorna, Kronofogdemyndigheten, Bolagsverket, eHälsomyndigheten, Lantmäteriet etc.

Det arbete som baserats på Sambruk tillsammans med SKR och SSBTEK och de åtta samverkande myndigheterna samt eSam, kommer att fortsätta de kommande åren.

För att komma framåt i det fortsatta arbetet inom exempelområdet sökande av bistånd skulle det kunna vara aktuellt att arbeta vidare inom ramen för myndigheternas serviceskyldighet e dyl och inte enbart fokusera på "Eget utrymme".

En fortsatt utveckling av Medborgarnavet förutsätter en välfungerande modell för finansiering och för huvudmannaskap. Det finns tankar om hur detta skulle kunna gå till, men vi har inte utrett detta inom projektets scope.

3.5. Registerinformation att dela *med* medborgaren

Medborgarnavet handlar om att det behöver finnas en balans mellan medborgarens respektive det offentliga behov av information. Tjänsten bygger på den grundläggande idén om att myndighetsinformation ska tillgängliggöras till medborgaren själv – delas *med* medborgaren. Det handlar inte bara om att dela information *om* medborgaren mellan olika myndigheter i olika ärendesammanhang.

3.5.1. Ekonomiskt bistånd

3.5.1.1. Myndighetsinformation via SSBTEK

En möjlighet öppnade sig, som nämnts, att driva ett delprojekt att göra en förstudie och pilottest tillsammans med SKR (Sveriges Kommuner och Regioner) och ett antal myndigheter, inom ramen för den sedan länge existerande "Sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd", SSBTEK, och ett antal kommuner. Genom den förstudien har vi kunnat planera och genomföra de delar av projektets tester som gäller ekonomiskt bistånd tillsammans med dessa parter. Detta har givit projektet betydligt större möjligheter både till påverkan och till egna erfarenheter.

De myndigheter som erbjudits möjlighet att delta är

- Försäkringskassan, FK
- CSN
- Pensionsmyndigheten, PM
- Skatteverket
- Migrationsverket
- Transportstyrelsen
- Arbetsförmedlingen
- A-kassorna

De myndigheter som har valt att delta i detta skede tillsammans med oss och SKR är FK, CSN och PM. Tillsammans med Skatteverket har vi haft en del juridiska samtal om begreppet ”Eget utrymme” och dess tolkning, frågeställningar som vi behöver gå vidare med i framtida arbete. Övriga myndigheter avvaktar en möjlig fortsättning av projektet tillsammans med SKR och dessa myndigheter.

I delprojektet har vi därmed fått tillgång till skarp information från FK, CSN och PM för att i Medborgarnavet kunna dela den informationen *med* medborgaren.

3.5.1.2. Användning av skarpt data och testdata

Tester/demonstrationer av Medborgarnavet för den här myndighetsinformationen har gjorts i tre steg,

- Första steget med experter på användbarhet och spåkförståelse i samarbete med Digidelnätverket och Digidelcenter,
- andra steget med handläggare på kommunerna och
- det tredje och sista steget direkt med medborgare (biståndssökande).

I det tredje och sista steget har tester gjorts på skarp och verklig individdata för aktuell testperson, medan testdata har nyttjats i de två första stegen. Anledningen till att testerna utförts i tre steg är att de samarbetande myndigheterna hade en stor oro för att medborgaren inte skulle förstå informationen och e-tjänsten och att det därmed skulle kunna bli en stor belastning på myndighetens kundtjänst. Bland annat är språk och begrepp i myndigheters registerinformation ibland svårbegriplig, se vidare under rubriken, ”Informationens begriplighet för medborgaren”.

Från den första testen med experter till den sista med medborgare kunde en hel del förbättringar i såväl prototypens presentation som språk hinna göras. I alla tre stegen blev konceptet mycket väl mottaget.

3.5.2. Bankinformation

3.5.2.1. Third Party Provider

För att kunna dela medborgarens bankinformation med sig själv behöver den part som förmedlar informationen, enligt PSD2-direktivet, ha ett tillstånd som Third Party Provider, TPP från Finansinspektionen, FI. Att söka ett sådant tillstånd kräver en lika omfattande ansökan som om en organisation skulle söka tillstånd att bedriva bank. Det visar sig att i normalfallet nyttjar den som vill ansöka om att bli TPP specialiserade och erfarna advokater eller jurister för att klara av att göra ansökan.

Projektet gjorde en ansökan från Föreningen Sambruk att bli godkänd som TPP. Själva ansökningsprocessen var ett intressant förfarande. Många svårtydda frågor skulle besvaras och det var oklart vilken och hur mycket information FI behövde. De kunde inte själva svara tydligt på frågorna om exempelvis vilken detaljeringsgrad som krävdes på informationen, eller hur omfattande information de behövde för att bedöma ansökan.

FI har en tidsfrist inom vilken de behöver fatta ett beslut för att kunna leva upp till sina mål. De skickade ut en fråga om komplettering vilken skulle besvaras antingen över jul, över nyår eller över påskhelgen. När vi därför bad om längre tid att svara vad det inga problem att få det, vad vi emellertid inte fick reda på var att deras tidsfrist för att fatta beslut inte påverkades av vår förfrågan om mer tid till svar. När vi i sista stund fick detta klart för oss gav FI en luddig, eller dunkelt sagd rekommendation till oss att avbryta ansökan för att kunna få inbetalda pengar tillbaka och med dessa kunna göra en ny ansökan. Vi beslutade då att avbryta ansökan varpå FI kom med beslutet att vi inte fick något beslut i ärendet och att vi inte skulle få några pengar återbetalda. En överklagan till förvaltningsdomstolen gav FI rätt i sitt beslut. Projektet hade därmed inte vare sig pengar eller tid att göra ytterligare en ansökan till FI.

Inom ramen för projektet har därför inget TPP-tillstånd erhållits och skarp realtidsbankinformation har tyvärr inte kunnat avtestas. Resultatet har blivit att projektet med denna första ansökan inte blivit beviljat TPP tillstånd. Kostnadmässigt innebär det att projektet betalat 84 000 kr till Finansinspektionen utan att det givit resultat. Därtill har FI tagit en kostnad för ledningsprövning på 14 000 kr som inte belastats projektet.

Finansiering av ett digitaliseringsprojekt för innovation och forskning från Sveriges innovationsmyndighet Vinnova och projektets ansökan till en myndighet för inspektion och tillsyn Finansinspektionen, har visat stora svårigheter. I detta Vinnovaprojekt illustreras problemen med att utveckla och digitalisera Sverige, bristfälligheter av det här slaget bidrar till att Sverige halkar efter i digitaliseringen.

3.5.2.2. Överförmyndarverksamheten

En behovsinsamling har också genomförts med överförmyndarverksamheten (dit Gode män rapporterar) när det gäller tillgången till digital bankinformation och det behovet har visat sig vara stort. Detta gäller dels behovet för medborgaren att i rollen som God man/Förvaltare få digital tillgång till banktransaktioner, t.ex. i samband med upprättande av årsräkning, men även för de tjänstemän på kommunerna som handlägger den här typen av ärenden. Vi har också analyserat förmågan att inhämta bankinformation som kan möta dessa behov. Behov för att dela information *med* medborgaren finns därför för överförmyndarverksamheten och Gode män. Denna informationsanalys visade sig betydligt mer komplex och tidskrävande än projektet räknat med i planeringen, vilket beskrivs mer i detalj i avsnittet *Bankernas information och API*.

Dialog med olika intressenter har inletts, såsom med representant för den e-tjänst som Sambruk planerar integrera med Medborgarnavet (enligt projektbeskrivningens kapitel Demonstration). Två workshops genomfördes med fyra kommuner för att fånga behov och synpunkter på begriplighet och användbarhet. Behoven fångades ur handläggarens samt delvis ur medborgarens perspektiv. Baserat på dessa behov har bankernas information analyserats och ett anropsgränssnitt (API) för överföring av information från två banker till Medborgarnavet tagits fram.

Givet icke-beslutet från FI gick projektet inte vidare med de planerade skarpa medborgartesterna och arbetet för överförmyndarverksamheten.

Projektet har oavsett detta noga utforskat bankinformationen relativt bankertas testdata, se nedan.

Som nämnts ovan kommer resultat från Medborgarnavet ändå att nyttjas i utveckling av en e-tjänst.

3.5.2.3. Bankernas information och API

Medborgarnavet bygger på en plug-in-arkitektur genom att anpassning måste kunna ske på flera sätt när det gäller att hämta information från olika informationskällor (se avsnittet Arkitektur). Medborgarnavets s.k. plug-ins måste anpassas till det sätt som olika informationskällor har valt för att tillhandahålla informationen. När det gäller bankinformationen används s.k. REST-API:er vilka är baserade på de grundstenar som hela webbvärlden bygger på. Ett införandeproblem som vi råkat ut för är att REST-kommunikation är tillståndslös. Detta har många fördelar men det kan samtidigt ge problem vad gäller att hålla ihop en webbsession ur användarens och webbapplikationsutvecklarens

synvinkel. Exempelvis sker autentisering och auktorisering av access till banktransaktionerna via en sekvens av komplicerade anrop och omdirigeringar (redirects) mellan olika servrar och webbklienter, vilket gör att tillståndet i interaktionssekvensen kan riskera förloras. Det kan också finnas komplexa beroenden mellan sessionshantering och de anropsparametrar som specificerats av bankerna.

Ett annat problem som vi råkat ut för är bristfällig dokumentation. Dessa problem kan delas in i problem med teknikdokumentation, respektive problem med informationsdokumentation. Problem med teknikdokumentation handlar om att det har varit otydligt och ibland motsägelsefullt hur man skall ange parametrar till de API:er som anropas. Problem med informationsdokumentation leder i sin tur till problem med begriplighet, vilket beskrivs under rubriken ”Informationens begriplighet för medborgaren” (se nedan).

De testdata som bankernas testmiljöer tillhandahåller är begränsad och håller inte hög kvalitet vilket gör det svårt att förstå informationen och att testa modulerna för informationshämtning. Testinformation finns också bara på engelska för de testutvecklingsmiljöer (s.k. sandboxes) som vi använt.

Problemet med informationsdokumentationen och testdata gör det svårt för utvecklaren att veta hur informationen ska presenteras för Medborgaren. Till exempel är relationen ofta oklar mellan de tekniska fältnamnen och vad som brukar presenteras i den vanliga webbanken (som användaren ju är van vid).

Supporten för utvecklare är ett annat problem. Vår erfarenhet är att om man har frågor som rör ovanstående problem så tar det ibland orimlig tid att få svar, och att svaren ibland inte är så mycket till hjälp.

Vi har också upplevt att interaktionen med bankernas API:er har varit onödigt krångliga när det gäller att hämta transaktioner som gäller över längre tidsperioder (mer än 90 dagar). Vi anar att det beror på att bankernas system i flera fall bygger på gammal teknologi som gör det svårt att göra den typen av hämtningar.

De problem som beskrivs ovan gör att det tar orimligt mycket tid att utveckla moduler som hämtar banktransaktionerna. Detta skapar svårigheter speciellt för nya mindre aktörer att ansluta sig som har en begränsad utvecklingsbudget. Behovet av bättre teknikdokumentation, informationsdokumentation, testdata, bra support och dialog är därför viktiga för att man skall kunna uppnå de mål om ökad konkurrens inom banksektorn som PSD2 bl a syftar till. Detta är också viktigt för att skapa tillgänglighet för medborgaren när det gäller bankinformationen.

Trots de problem som vi har råkat ut har vi utvecklat konkreta prototyper som hämtar testinformation från två av bankernas miljöer (sandboxes). Vi har dock inte kunnat prova dessa i skarp produktion genom att Sambruk som nämnt inte blev godkända som TPP av Finansinspektionen.

3.5.3. Resultat

Ett antal viktiga lärdomar att ta med från testerna är

- Att dela myndighetsinformation *med* medborgaren har ett antal demokratiaspekter
 - Medborgarens delaktighet ökar och avståndet till myndighetsvärlden minskar
 - Handläggare och medborgare får samma information så att medborgaren inte hamnar i underläge
 - Medborgare får möjlighet att göra kontroll av vilken information som finns om sig själv
 - Kommentar från en av testpersonerna: ”Sjäklart vill jag ha detta”
- Att återanvända informationen som hämtas till Medborgarnavet i ansökningar mm ger
 - Effektivitet, snabbare handläggning med elektronisk återanvändning av information
 - Kvalitet vid källan, det ska bli rätt redan vid ansökan

Projektet har kunnat verifiera att våra öppenhetsmålsättningar för medborgaren är mycket relevanta. Detta har visats bl a i kontakter med våra testpersoner (medborgare, kommunala handläggare, användbarhetsexperter), SKR, ett antal myndigheter samt andra CivicTech-projekt.

I tidigare genomförda projekt i Föreningen Sambruks regi (bl a nedan nämnda "Självservice i Socialtjänsten") har vi kunnat dokumentera både ökat självförtroende bland de sökande och bättre förståelse för handlägningsprocesserna inom Socialtjänsten. Under utvecklings- och pilotfasen för Medborgarnavet kommer motsvarande metodik och forskningsansats att användas.

Förstudien och pilotprojektet tillsammans med SKR, FK, CSN och PM blev betydligt mer omfattande och givande än vad vi hade vågat hoppats på och ursprungligen planerat för i vår Vinnovaansökan för området ekonomiskt bistånd.

Vår erfarenhet av arbetet med digital myndighetsinformation är att det fortfarande finns många hinder för att öppna upp både kommunernas och andra myndigheters idag slutna verksamhetssystem och register. Medborgarnavet har som planerat i ansökan också varit ett viktigt verktyg för att påvisa kvarvarande hinder för tillgång till medborgarnas information.

Projektresultaten bekräftar dock den idé som vi hade inledningsvis i projektet att digital tillgång till banktransaktioner är av stor nytta för medborgaren. Idag kan bankkunder få tillgång till olika bankdata men det finns ingen möjlighet att återanvända denna information i andra tjänster utanför privatekonomi-appar etc. Våra behovsanalyser och tester har visat att detta är mycket efterfrågat bl a i samband med de två prototyper som vi utvecklat till årsräkning för God man samt e-ansökan om ekonomiskt bistånd.

3.6. Effektivisering av interna processer

Projektet ville som nämnt undersöka möjligheten att dela information med medborgaren inom två olika områden, ekonomiskt bistånd och överförmyndarverksamheten (God man). För bägge verksamheterna har vi haft direktkontakt med handläggare.

De kommuner som vi arbetat med inom projektet är:

- Ale
- Jönköping
- Luleå, finns med i vår Vinnovaansökan
- Nacka, finns med i vår Vinnovaansökan
- Stockholm
- Säter, finns med i vår Vinnovaansökan
- Södertälje, finns med i vår Vinnovaansökan
- Ängelholm
- Örnsköldsvik

Arbetet har bestått dels av workshops med handläggare och chefer, dels av intervjuer och tester med handläggare och chefer. Workshops gjordes i början av projektet medan intervjuer och tester genomfördes i slutet av projektet för att testa resultatet.

Resultatet är mycket positivt, kommunernas handläggare ser en stor potential i såväl kvalitetssäkring som effektivisering av det interna handlägningsarbetet

En viktig grundprincip är att arbeta för att skapa hög informationskvalitet vid källan, inte att lägga en mängd resurser på att rätta till sent i handläggningen. Det vill säga, informationen som matas in i e-tjänster/e-ansökan ska bli så korrekt som möjligt genom att ge medborgaren informationsstöd.

I vårt projekt har det i ena fallet specifikt handlat om att biståndssökande ska få förfyllt ett antal e-blankettfält relaterat till inkomster, eftersom tjänsten genom Medborgarnavet kan hämta utbetalningssiffrorna direkt från de åtta SSBTEK-myndigheterna (FK, CSN mfl). Sambruks eAnsökan EkBist kan dessutom i den resulterande ansökan markera vilka fält som kommer direkt från

myndigheterna, varvid handläggaren med stor sannolikhet kan anse att det inte behöver ske en dubbelkoll av dessa siffror direkt mot myndigheterna under sin handläggning. En speciell problematik för bistånd är det s.k. periodbegreppet vilket för många sökande ofta blir fel, medan Medborgarnavet automatiskt kan se till att rätt periodsiffror används. Hög kvalitet vid källan således.

I det andra fallet i vårt projekt har det specifikt handlat om banktransaktioner som skulle förifyllas, direkthämtade från banken genom plug-ins i Medborgarnavet, varefter medborgaren (God man i detta fall) skulle sortera ihop transaktionerna i de kategorier som överförmyndaren kräver, samt automatiskt få summor beräknade. Handläggaren/överförmyndaren slipper därmed dubbelkolla dessa siffror, vilka idag mycket ofta misstämmer med några hundralappar vilket leder till omfattande rättningsarbete och felsökning. Hög kvalitet vid källan således, även här.

3.7. Informationens begriplighet för medborgaren

Framförallt de deltagande myndigheterna har uttryckt viss oro för att den information som skulle delas *med* medborgaren från myndigheten skulle vara obegriplig för medborgaren. Detta var därför ett av fokusområdena inom våra demonstrationer/tester, se nedan.

3.7.1. Myndighetsinformation (SSBTEK)

När det gäller myndighetsinformations begriplighet finns ett antal grundläggande problem.

- 1) *Verksamhetsspråkets koppling till lagstiftning.* Verksamhetsspråket som utgör grunden för förmedling av information till medborgaren är per definition komplext genom att det är byråkratiskt till sin karaktär och bygger på lagstiftning. Det betyder att det finns en svår balansgång när det gäller att förmedla informationen på ett begripligt sätt för medborgaren. Om man å ena sidan förenklar för mycket så förmedlas inte rätt innebörd ur lagens synpunkt, men om man å den andra sidan följer lagens termer och begrepp för bokstavligt så blir språket för byråkratiskt.
- 2) *Verksamhetsspråkets relation till nationella språk och lagstiftning.* Verksamhetsspråket är nära kopplat till den lagstiftning som finns i Sverige. Detta gör att det inte alltid finns synonyma begrepp som kan översättas till språk och lagstiftning i andra länder. Begrepp som t.ex. ”Aktivitetsstöd” eller ”Sjuk- och aktivitetsersättning” kan inte rakt av översättas från svenska.
- 3) *Informationens sammanhang (kontext) i samband med återanvändning.* Detta kan exemplifieras med den utbetalningsinformation som förmedlas via SSBTEK. Om man betraktar denna information utifrån myndigheternas perspektiv är detta utbetalningar, men ur medborgarens perspektiv betyder detta inkomster i sammanhanget ansökan om ekonomiskt bistånd.
- 4) *Myndighetsinterna begrepp.* Den utbetalningsinformation som förmedlas från SSBTEK bygger på information som i grunden skapas i myndigheterna interna verksamhetssystem. Trots att man har gjort vissa förändringar av strukturen och den terminologi som används i SSBTEK så är informationen och verksamhetsspråket som används färgat av dess interna användning. Som ett exempel på detta kan nämnas de klartexter som förmedlas i samband med Pensionsmyndighetens och Försäkringskassans utbetalningsinformation. De klartexter som beskriver utbetalningar, kommer från myndigheternas interna ekonomissystem. Detta gör att vissa av klartexterna är obegripliga för utomstående. Vi har därför försökt att i projektet få klarhet i vad dessa klartexter betyder – detta är viktigt för att kunna förstå utbetalningsinformationen på ett korrekt sätt.
- 5) *Informationens trovärdighet.* Detta har bl a med att göra med när informationen kan visas för Medborgaren utan att trovärdigheten påverkas. Detta kan exemplifieras med utbetalningsinformationen från SSBTEK. När det gäller utbetalningsinformationen kan man antingen visa förhandsbesked som kommer tidigare, eller information om den faktiska

utbetalningen som kommer senare. Summorna kan skilja sig mellan dessa två informationsmängder vilket innebär att man måste avväga om det är den mest aktuella eller mest säkra informationen som ska visas, vilket således påverkar informationens trovärdighet.

- 6) *Informationens periodicitet.* Det är viktigt att förstå olika periodbegrepp för att förstå hur information ska användas. Detta kan exemplifieras med utbetalningsinformationen. I en ansökan om ekonomiskt bistånd finns två viktiga periodbegrepp: Redovisningsperiod dvs vilken period som man ska redovisa inkomster för, såsom inkomster för oktober. Ett annat periodbegrepp är den period man söker bistånd för (t ex november), alltså den period för kommande utgifter som man söker för.
- 7) Brist på lättillgänglig metadata. Med detta avses tillgänglighet till förklaringar av begrepp, termer och aktulitet med avseende på informationen. Det finns viss metadata men problemet är beskrivningen av informationen ofta är kortfattad, inte tillräckligt beskriven och det beskrivs inte hur informationen används eller kan användas. Metadata finns inte heller digitalt representerat på ett sådant sätt att de kan användas på ett enkelt sätt när det gäller att utveckla hjälpsystem.

Det är viktigt att vara medveten om de problem som beskrivs ovan. Men detta ska inte ses som argument mot att förmedla informationen till medborgaren. De demonstrationer/tester som vi genomfört (se nedan) visar att digitalt förmedlad myndighetsinformation är mycket användbar (se även avsnittet Registerinformation att dela med medborgaren). Men man måste anpassa användargränssnitt och verksamhetsspråk baserat på en medvetenhet om de problem som beskrivits ovan.

3.7.2. Bankinformation (PSD2)

När det gäller bankformations begriplighet finns ett antal grundläggande problem.

- 1) Brist på lättillgänglig metadata. Det handlar om att fälten (elementen) i banktransaktionerna är dåligt dokumenterade och att beskrivningen ibland är motsägelsefull och ofullständig, t.ex. mellan beskrivningen av den information som förmedlas via bankens API och den standard som banken refererar till.
- 2) Det är också oklart vilken information som kan förmedlas eller inte. Inom samma multinationella bank så kan det finnas variationer på vilken information som kan förmedlas beroende på vilket land som banktransaktionen avser. Det betyder att det inom samma bank inte finns en gemensam standard för banktransaktionerna mellan olika länder.
- 3) Problemet med begriplighet och standardisering ökar dessutom genom att det inte finns ett standardiserat sätt att presentera bankinformation mellan olika banker. Metadata finns inte heller digitalt representerat på ett sådant sätt att de kan användas på ett enkelt sätt när det gäller att utveckla hjälpsystem.

Även här är det viktigt att vara medveten om de problem som beskrivs ovan men att detta inte ska ses som argument mot att förmedla bankinformationen – och särskilt bankinformation som inkluderar information från flera banker. De demonstrationer/tester som vi genomfört (se nedan) visar att digitalt förmedlad bankinformation är mycket användbar om man anpassar användargränssnitt och verksamhetsspråk, baserat på en medvetenhet om de problem som beskrivits ovan.

3.8. Demonstration/test

Projektet har kunnat visa upp, testa och dokumentera en fungerande prototyp till Medborgarnavet. Vi har kunnat demonstrera detta genom att vi har utvecklat programvara som direkt för medborgare har kunnat visa vad man kan göra om den enskilde ges möjlighet att samla och återanvända myndighetsinformation och potentiellt kombinera detta med annan öppen information.

Specifikt har fem olika s.k. plug-ins inom Medborgarnavets plug-in-arkitektur (se bilaga 1:1) demonstrerats/testats. Demonstrationerna exemplifierar två tjänsteområden varav dessa fem plug-ins har använts:

- För medborgare, i rollen som God man
 - Hämtnings-plug-in för banktransaktioner – testdata har hämtats via faktiska API-anrop mot banker
 - E-tjänste-plug-in för God mans årsredovisning – erbjuder kategorisering och sammanräkning

- För medborgare, i rollen som biståndssökande
 - Hämtnings-plug-in för utbetalningsdata från myndigheter – skarpt data (och testdata) har hämtats via faktiska API-anrop mot myndighetskällan SSBTEK
 - E-tjänste-plug-in (eAnsökan EkBist) – erbjuder förifyllnad av inkomster
 - Visnings-plug-in (Multifråga) – detaljvisning av utbetalningsdata.

Dessa demonstrationer har utförts i form av protokollförda tester under kontrollerade former med ett antal frivilliga testpersoner.

Sammantaget har projektet även berättat om tjänsten i publika sammanhang vid ett antal tillfällen:

- GovTech Days 2020
- Almedalen, 2021
- Civic Tech dagarna, 2021
- eFörvaltningsdagarna, 2021

4. Juridiska frågeställningar

Båda våra exempelområden (banktransaktioner och myndighetsdata) kringgärdas av omfattande juridiska frågeställningar.

I ansökan tänkte vi oss att vi med jurister knutna till projektet skulle kunna utreda juridiska frågeställningar för att dela myndigheters information *med* medborgaren. En möjlighet öppnade sig såsom nämnt att göra en förstudie och pilottest tillsammans med SKR och ett antal myndigheter. Genom den förstudien och pilottesten kunde SKR samt myndigheterna engagera sina egna jurister vilket gjorde att de juridiska frågorna blev belysta direkt från verksamhetens perspektiv. Även jurister inom eSam har bidragit i arbetet för projektet.

Se de bilagd juridisk utredning för en djupare belysning av texten nedan gällande myndighetsinformation (bilaga 1:2).

Vad gäller bankinformation hade vi inte planerat juristhjälp eftersom PSD2-direktivet verkade tydligt skrivet.

Vi definierade således vissa juridiska frågeställningarna i projektansökan. Nedan beskriver vi några av dem, samt respektive utfall från projektet.

4.1. Olika tolkningar av begreppen "Direktåtkomst" och "Samtycke" förhindrar informationssamverkan.

Lagstiftningen inom området är ofta motsägelsefull och svårtolkad, vilket försvårar och/eller förhindrar informationssamverkan till medborgare och mellan myndigheter. Flera myndigheters jurister, samt eSam:s juridiska expertgrupp har gjort olika tolkningar av begrepp som är helt centrala för offentlig behandling av personuppgifter, t ex "Direktåtkomst" och "Samtycke". Vissa instanser tolkar "Direktåtkomst" som att en användare alltid skulle få tillgång till all information i ett helt register, vilket i praktiken knappast aldrig är fallet. Vi förslår istället begreppet "Direktförmedling" som innebär förmedling av specifikt angiven information från specifikt register, se vidare nedan.

Begreppet "Samtycke" öppnar upp för många tolkningar och kräver en omfattande hantering. Därför skulle *avtal* – inte "Samtycke" utgöra grunden för behandling av personuppgifter enligt vårt förslag.

4.1.1. Utfall vad gäller myndighetsformation (SSBTEK)

Frågan om Direktåtkomst för SSBTEK har diskuterats länge och det har funnits olika åsikter bland jurister. Som vi förstår det har dock denna fråga i praktiken lösts i och med domstolsutslaget i HFD 2015:61. Försäkringskassan fick rätt i högsta instans att lämna ut information som tänkt, och under beteckningen Utlämning på medium, inte Direktåtkomst. Vi har i och för sig uppfattningen att åtskillnaden mellan Utlämning på medium och Direktåtkomst numera är konstlad och egentligen inte skulle behöva finnas, men här finns tyvärr inte juridisk samstämmighet.

Vi kan därmed betrakta även denna informationshämtning som en delmängd av Direktförmedling.

SSBTEK skapades som en teknisk lösning för att möjliggöra informationshämtning enligt en lagstiftning som kom 2008 och som heter "Förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen". Denna lag gäller fortfarande även om den har modifierats några gånger, senast 2017.

Sambruk har tidigare gjort ett antal framstötningar för att få använda SSBTEK även enligt andra lagrum än 2008:975. Exempelvis som en del inom Vinnoprojektet FRÖN, "Självservice i socialtjänsten", 2015-2016, även då med medborgaren i fokus.

Tekniskt sett är SSBTEK framsynt designad så att den ska gå att använda baserat på olika lagrum, det finns t ex frågefält som heter Lagtext och Syfte vilket kan styra hanteringen och ge möjlighet till uppföljning mm.

Vi började i Medborgarnavsprojektet med ansatsen att exempelvis lagstiftning kring registerutdrag till medborgare borde gå att använda. Steget för den deltagande juridiska expertisen kändes dock stort varför vi istället gemensamt fann ett annat sätt att komma framåt.

Det största hindret när det gäller att dela informationen direkt med medborgaren i den gällande lagstiftningen, eller tolkningen av lagstiftningen, upplevs vara arrangemang för delat/gemensamt personuppgiftsansvar enligt GDPR och därmed hörande frågor om grund för personuppgiftsbehandling, såsom samtycke/avtal/myndighetsutövning mm.

SKR resonerade så att kommunen kan vara juridiskt ansvariga för inhämtning av uppgifterna i SSBTEK och vidarevisning av dem till medborgaren i Socialnämndens pågående ärende för medborgaren vilket innebär en processnära beredning av information i enlighet med förvaltningslagens intentioner.

Den juridiska förklaringsmodell som projektet bygger på är därför SSBTEK-tjänstens befintliga reglering (2008:975) och befintligt ändamål för behandling och personuppgiftsansvar. Projektet bygger på att kommuner har personuppgiftsansvar för inhämtning av uppgifterna och sedan visar dem vidare för individen. Projektet har använt sig av begreppet kommunikationsyta och kommunen har personuppgiftsansvar även i den relationen, på en kommunikationsyta med medborgaren. Stöd för kommunikationsytan hittas i Förvaltningslagen och att sekretess inte råder för individen som uppgifterna rör, samt att kommunen är ansvarig för sekretessprövning och tekniska och organisatorisk rutiner och åtgärder för visningen av uppgifter.

Tekniskt/juridiskt innebär detta att Medborgarnavets plug-ins för informationshämtning/e-tjänst/detaljvisning har exekverats å kommunens vägnar. Sambruks samdriftningsmiljö utgör här en utkontraktering med kommunen som kund. Kommunens organisationscertifikat har deponerats i samdriftningsmiljön så att det har kunnat användas vid SSBTEK-anropen (ett berättigat krav enligt säkerhetsbestämmelserna för SSBTEK).

Vi vill passa på att nämna att det goda samarbetet med SKR, SSBTEK-myndigheterna, eSam mfl möjliggjorde att kunna ta detta steg framåt och att vi därmed fick tillstånd att hämta skarpt SSBTEK-data åt medborgaren om sig själv.

SKR har uttryckt att samarbetet har tjänat SSBTEK:s användare och utvecklingsplan väl. Att i olika former och konstellationer driva frågor, poola resurser, skapa överhörning är en förmåga som offentliga verksamheter behöver förbättra. Att driva ett projekt mellan fler myndigheter som ska kunna tillhandahålla information till medborgare har organisatoriska utmaningar.

Icke desto mindre anser Medborgarnavsprojektet att det rimligen borde gå att steg för steg komma fram till någon form av direkt lagstöd för att medborgaren ska kunna få tillgång till myndigheternas information om medborgaren själv.

4.1.2. Utfall vad gäller bankinformation (PSD2)

Eftersom informationskällorna inte är myndigheter utan banker används egentligen inte problembegreppet direktåtkomst. Det torde dessutom vara givet att lagstiftarna bakom PSD2-direktivet har förutsatt direkta onlinefrågor.

Vi kan därmed betrakta denna informationshämtning som en delmängd av Direktförmedling.

Eftersom vi inte fick PSD2-tillstånd av Finansinspektionen så fullföljde vi inte de tankar vi hade på att skapa en e-tjänste-plug-in integrerad med Sambruks God man-applikation Valter. Vi kom därför inte konkret att utforma principer för samtycke eller avtal här, men båda principerna skulle förmodligen fungera i detta sammanhang. Här kan man även behöva basera sig på de val mellan samtycke/avtal som befintliga e-tjänster som integreras via plug-ins, redan kan ha gjort.

Dock ska här nämnas att PSD2 kräver att bankanvändaren/medborgaren (God man i vårt fall) ska ge samtycke till att Medborgarnavet i rollen som Third Party Provider (TPP) ska få hämta

bankinformationen å bankanvändarens vägnar. Detta blir alltså en separat samtyckesrutin, förutom det samtycke/avtal som Medborgarnavet i sig behöver gentemot medborgaren enligt GDPR.

Vi vill också nämna att vi anser att den rollfördelning mellan registerägare – TPP – användare som PSD2 har infört är ett intressant föredöme och som har inspirerat våra tankar bakom Medborgarnavet som en slags "generell TPP".

Mer detaljerat om PSD2 så bygger man i huvudsak på tre olika roller: Payment Service User (PSU), Third Party Provider (TPP) och Account Servicing Payment Service Provider (ASPSP). För att kunna utveckla tjänster måste en TPP komma åt PSU:s konto t.ex. en medborgares, som hanteras av en ASPSP, vanligtvis en bank. PSD2-rollerna har olika ansvar när det gäller förmedling och användning av bankinformationen. Det mest viktiga ur Medborgarnavets synvinkel är att bankkontoinformationen kan delas på ett nytt sätt under kontroll av medborgaren. PSD2 bygger således på två viktiga principer som ligger bakom utformningen av Medborgarnavet: Ansvar för informationen där medborgaren har kontrollen och en hög säkerhetsnivå när det gäller informationsutbytet.

4.2. "Eget utrymme" hindrar effektiv informationssamverkan idag.

"Eget utrymme" har utvecklats till en etablerad myndighetspraxis. Exempelvis implementerades inkomstdeklaration med "Eget utrymme" redan år 2001 där detta tillhandahålls av Skattemyndigheten för att medborgaren ska kunna få en digital tjänst och kunna redigera och mellanlagra sin information utan insyn av myndigheten, före inlämning till denna.

Men även här finns olika tolkningar och tillämpningar inom olika myndigheter, vilket resulterar i att medborgaren under egen kontroll i vissa sammanhang inte själv tillåts att dela information som medborgaren fått från en myndighet, till en annan myndighet, t ex i samband med en ansökan. Tryckfrihetsförordningen 2 kap. 9-10 § definierar rätten till "Eget utrymme" för medborgaren. Men **hur** medborgaren får använda detta utrymme tolkas ofta ur ett myndighetsperspektiv, inte ur ett medborgarperspektiv. Ett annat problem för medborgaren med "Eget utrymme" är att det tillhandahålls av en specifik myndighet, vilket gör att informationen om medborgaren i utrymmet är kopplat till just den myndigheten. Vårt föreslagna begrepp "Privat skyddat utrymme" går utöver begreppet "Eget utrymme" genom att det ger medborgaren möjligheten att kontrollera, skydda och dela sin information från olika källor. Medborgarens information blir därmed inte fragmenterad, samtidigt som medborgarens åtkomst till information i varje enskilt utrymme kan regleras med utgångspunkt från olika typer av lagstiftning.

4.2.1. Utfall vad gäller myndighetsformation (SSBTEK):

Frågan om Eget utrymme är fortfarande omdiskuterad och någon större tydlighet har tyvärr inte gått att få fram sedan vår ansökan gjordes. Ett av problemen är vem som kan vara personuppgiftsansvarig för Eget utrymme.

Som nämnts under punkt 1 ovan så har vi i samarbetet med myndigheterna kommit fram till att använda oss av begreppet kommunikationsyta och att kommunen har personuppgiftsansvar även i den relationen, på kommunikationsytan med medborgaren. Vår tanke är att även en sådan kommunikationsyta bör kunna vara en delmängd av vårt föreslagna bredare begrepp Privat skyddat utrymme.

På detta sätt har vi tagit viktiga steg för att förhoppningsvis så småningom få en tydligare lagtolkning (och kanske lagändringar till stånd). Vi anser också det var ett stort framsteg att de tolkningar som nu gjordes medförde att vi fick tillstånd att ställa skarpa SSBTEK-frågor om en medborgare och tillgängliggöra informationen till denne själv.

Vi hoppas förstås att Sveriges juridiska expertis framgent ska bli mer överens om hur Eget utrymme ska bedömas (vi vill för övrigt även nämna eSams skrift om Eget utrymme).

4.2.2. Utfall vad gäller bankinformation (PSD2):

Den tänkta integration med den befintliga e-tjänsten Valter som nämnts ovan skulle troligen ha baserats på Eget utrymme, eftersom detta vad vi förstår inte har ifrågasatts vad gäller förberedelse av inlämning av God mans årsredovisning till kommunen/överförmyndaren.

Den prototyp som vi använde för test/demonstration med avseende på God man fick som nämnt inte använda skarpt data, varför vi i övrigt inte behövde utforska frågan om Eget utrymme. Men vi emotser inget stort hinder att använda Eget utrymme (tänkbart som en delmängd av vårt föreslagna bredare begrepp Privat skyddat utrymme) om/när vi kan skapa en skarp integration banker – Medborgarnavet – Valter.

5. Arkitektur

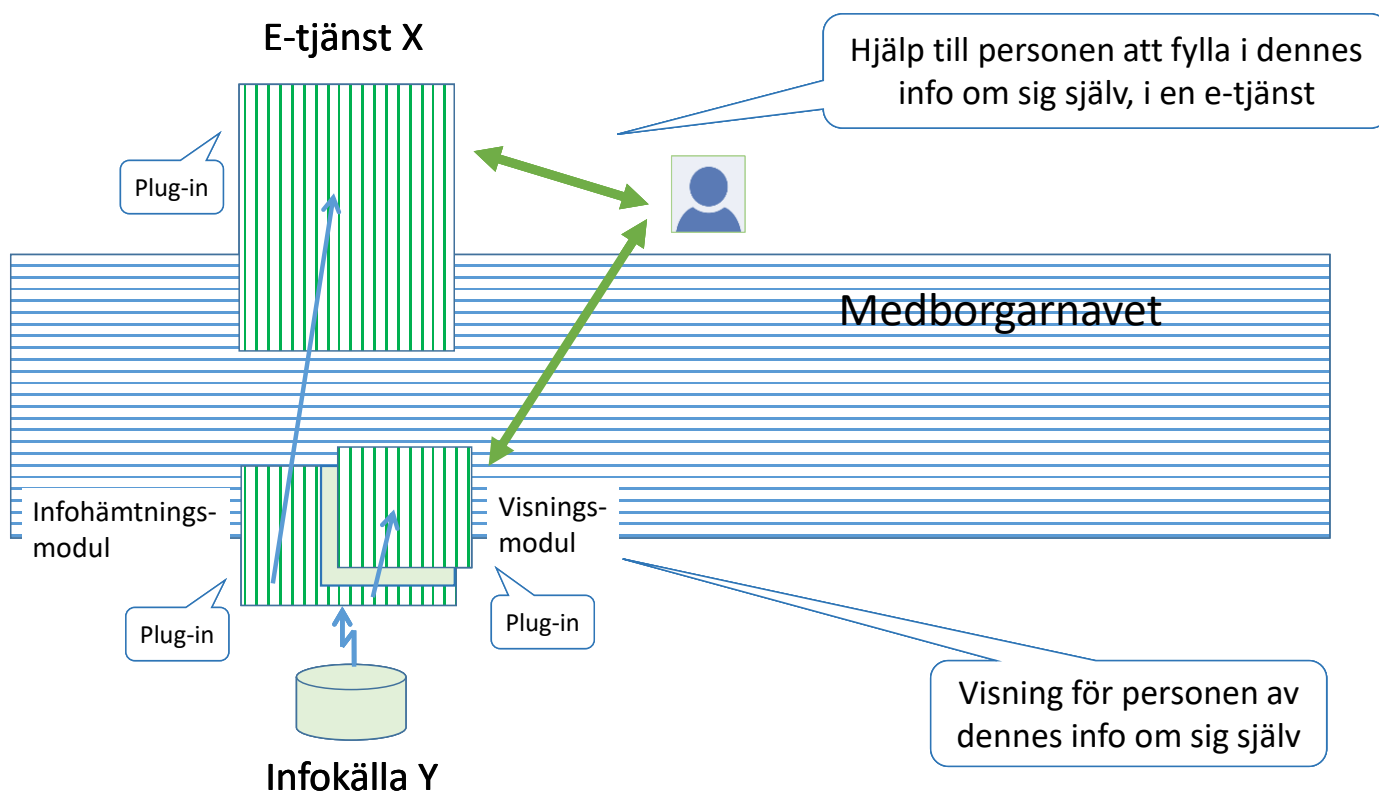
Inom projektet har en arkitektur designats för Medborgarnavet för att flexibelt kunna addera framtida s.k. plug-ins för e-tjänster, infovisning och infohämtning. Ett antal typmönster har beskrivits, se bilaga 1:1.

I plug-in-arkitekturen har det definierats hur nav-API:er ska specificeras, baserat på tidigare arbete inom Sambruk med s.k. Nyttomeddelanden (dvs välstandardiserade och väldokumenterade integrationsmeddelanden).

En viktigt övergripande princip för Medborgarnavet är att informationen, och dess användbarhet, ska stå i fokus. För att arkitekturellt kunna ge en utmärkt plattform för informationshantering, är en mycket viktig grundprincip att skapa så "lös koppling" som möjligt mellan olika plug-ins (och samt med Medborgarnavets inre). Med det menas att man ska inte behöva göra antaganden om att en plug-in är utvecklad i samma programmeringsmiljö som en annan, inte heller att de körs i samma exekveringsmiljö eller i samma server, etc. Utan lös koppling skulle flexibiliteten minska i en arkitektur som denna. Varje plug-in ska kunna ses som en "black box" där de som har förvaltningsansvaret för boxen ansvarar för innanmätet, medan andra plug-ins inte ska behöva känna till detaljer om innanmätet.

Istället ska olika plug-ins samverka och integreras via väldefinierade teknikgränssnitt såsom anrop (API:er) eller annan meddelandeteknik. Dessa teknikgränssnitt ska följa etablerade standarder, för att skapa hög interoperabilitet. Här är arkitekturen starkt influerad av Sambruks tidigare projektområde ÖTP (Öppen Teknisk Plattform).

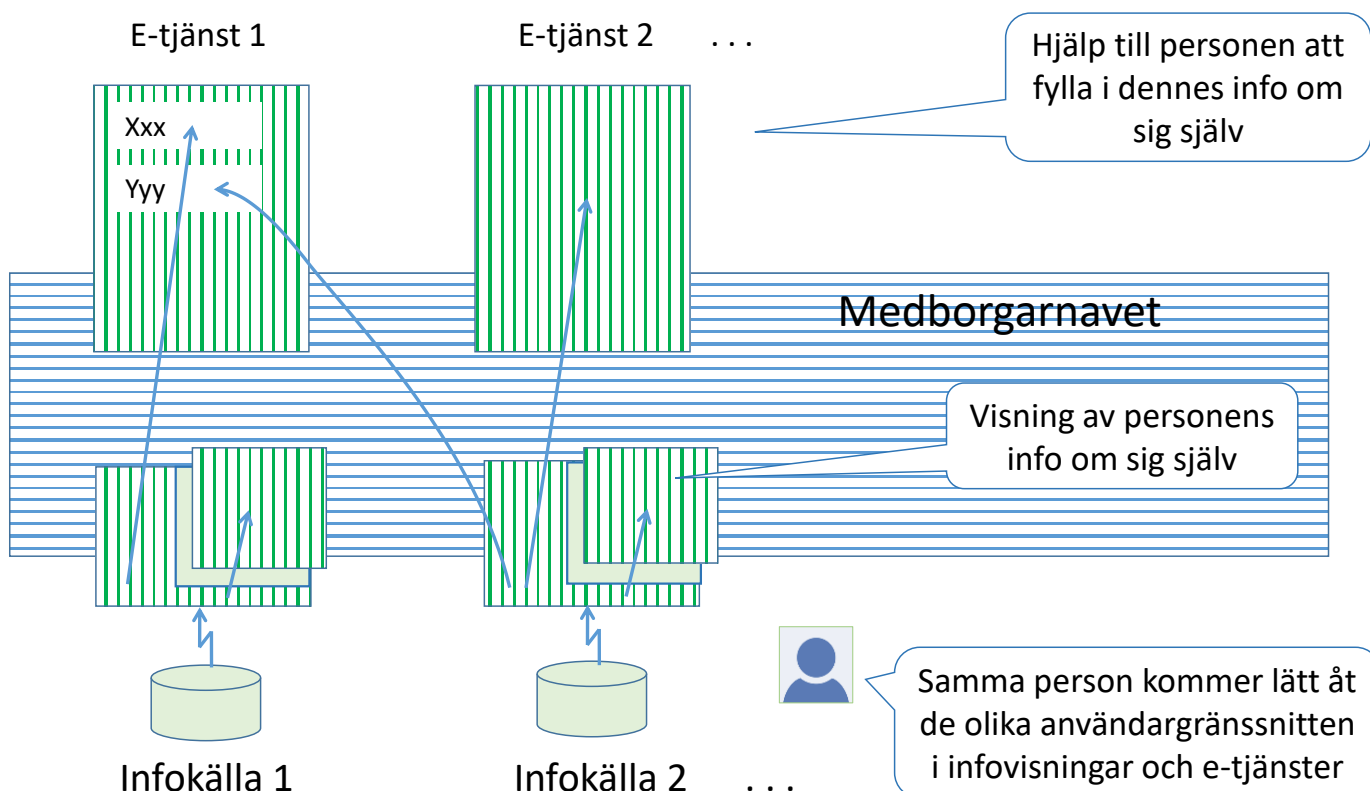
Medborgarnavet måste dock förhålla sig pragmatiskt till hur hög grad av lös koppling som är konkret möjlig i olika sammanhang, se bilaga 1:1:s olika typmönster.



Vi räknar med tre sorters plug-ins:

- Infohämtningsmoduler gentemot infokällor
- Visningsmoduler
- E-tjänster/e-blanketter

Så småningom ska man alltså kunna plugga in ett antal olika moduler:



Medborgarnavet i sig är den gemensamma plattformen som samordnar och integrerar olika sorters plug-ins. Den består av viss mängd programlogik, men framförallt av specifikationer och mönster för hur integrationen ska gå till.

Viktigt att framhålla är att inga nya offentliga register normalt skapas – data lagras endast temporärt, under visning/överföring. S.k. Privat skyddat utrymme ska dock kunna förekomma enligt Medborgarnavets förslag, där personen under eget ansvar exempelvis kan lagra en halvifylld e-blankett och fortsätta fylla i imorgon, stuva om för visning osv.

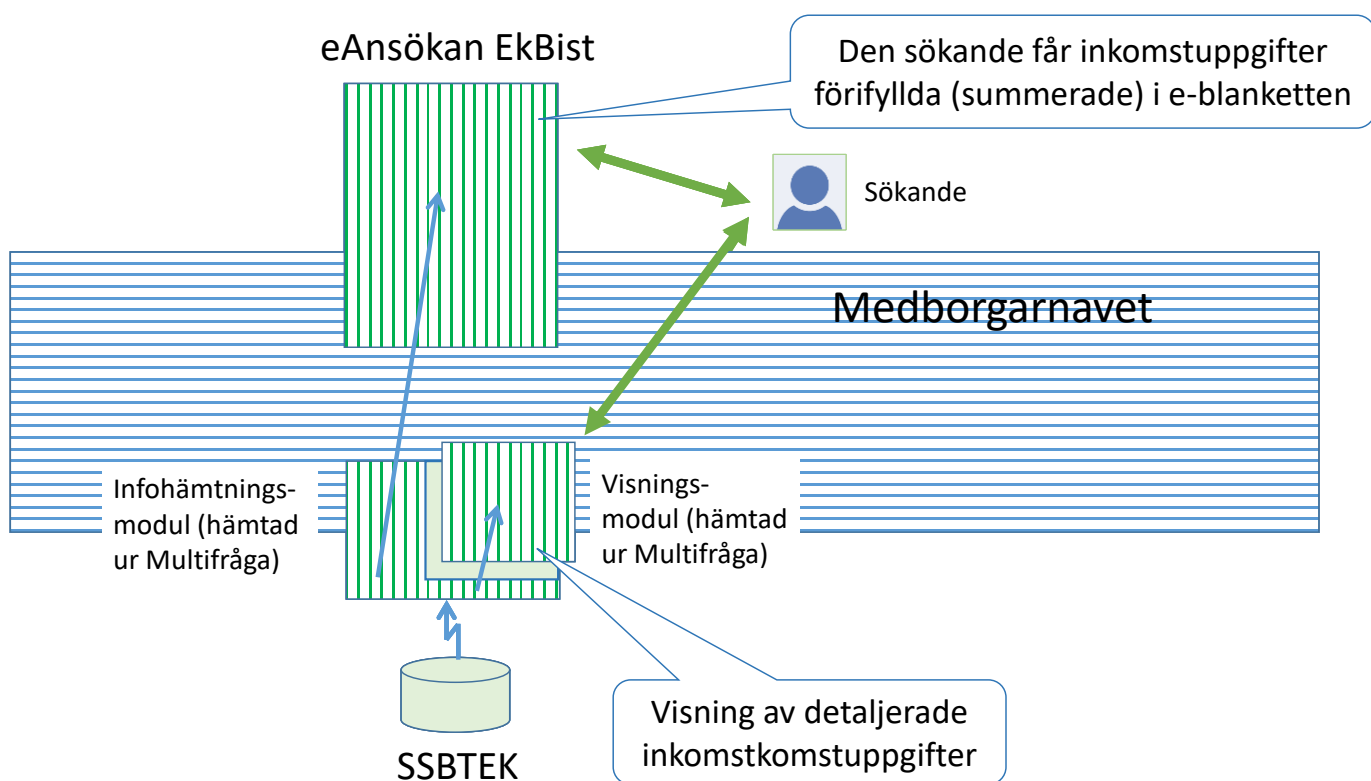
5.1. Arkitektur för exemplet myndighetsformation (SSBTEK) till biståndssökande

SSBTEK-sammanhanget är tekniskt enklare än PSD2-exemplet nedan.

Stark autentisering görs i eAnsökan EkBist och den biståndssökande utför hämtning från SSBTEK med en knapp, varvid inkomstfältet förifylls med sammanställt och kategoriserat utbetalningsdata från SSBTEK.

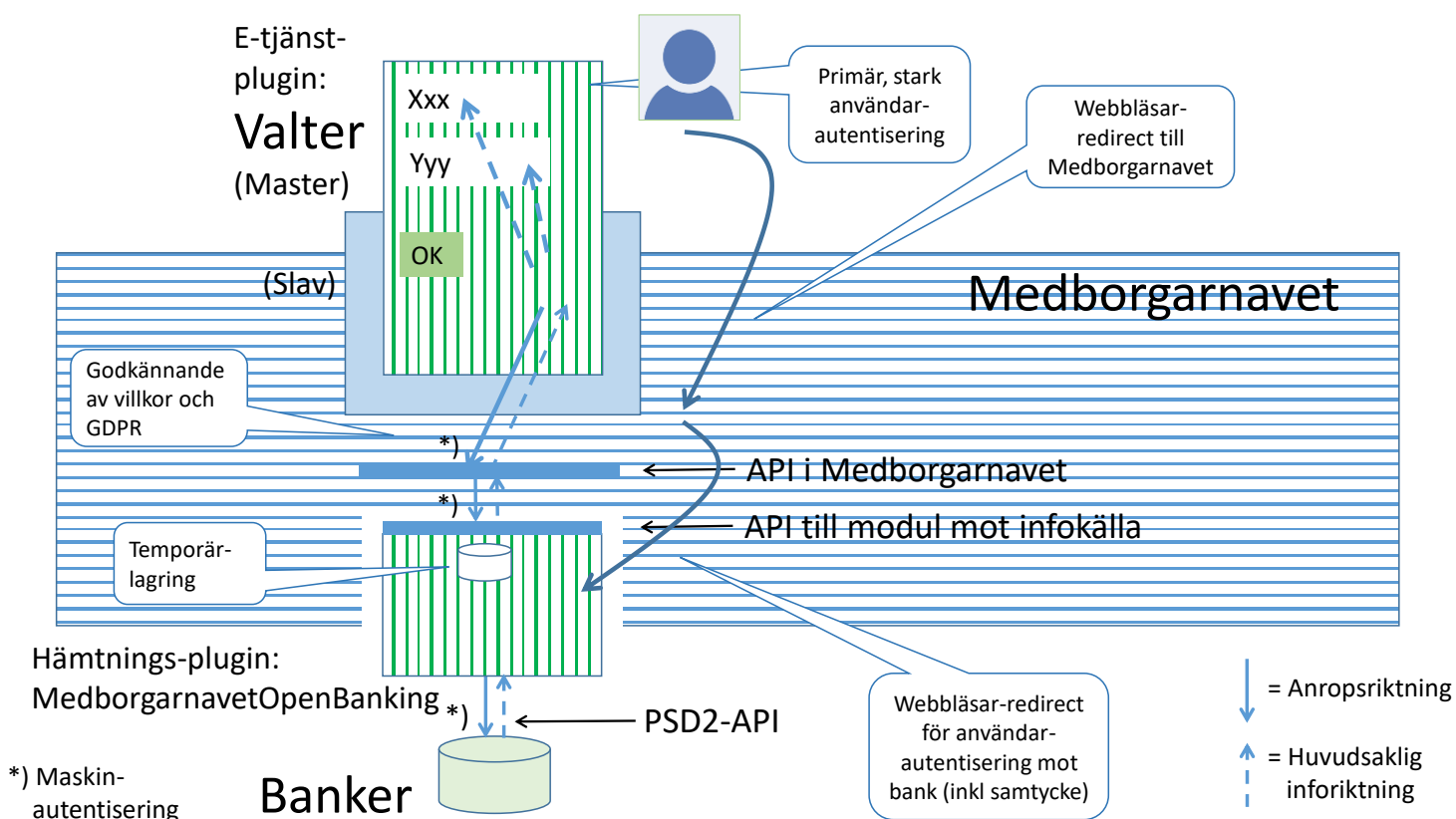
Den sökande kan fylla i resten av ansökan och sedan godkänna och lämna in till kommunens socialtjänst.

Eftersom inkomstuppgifterna ibland kan vara tämligen komplexa, förutsåg vi att den sökande kunde behöva se mer detaljerad utbetalningsinformation. Sambruk hade redan en visningsapplikation, Multifråga, som ursprungligen skapades för att användas av handläggare för att dubbelkolla ansökningar. Projektet anpassade nu istället Multifråga så den skulle bli mer förståelig för den biståndssökande. Denne ska med en knapp kunna gå över till detaljvisningsbilden. Efter att ha kollat upp siffrorna är det troligt att den sökande sedan vill gå tillbaka till ansökan.



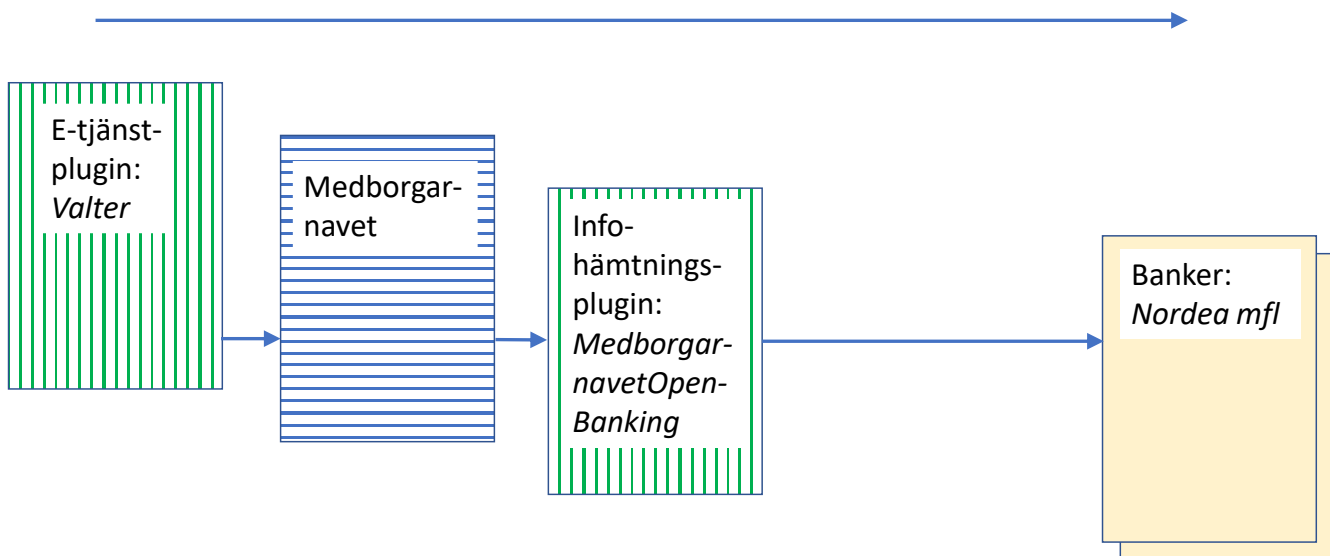
5.2. Arkitektur för exemplet bankinformation (PSD2) till Gode män

De två bankernas lösningar för PSD2-anrop som vi har studerat inom projektet medför en tämligen komplex plug-in-lösning. Några anledningar är att bankanropen förutsätter en avancerad användning av webb-redirects tillsammans med API-anrop, att ett separat BankID-baserat samtycke behövs (ytterligare redirects) där bankanvändaren ska godkänna att en Third Party Provider (i vårt fall Medborgarnavet) får hämta banktransaktionsdata å bankanvändarens vägnar, att lämplig interaktion med en befintlig e-tjänst (Valter) skulle skapas, samt att Valter skulle ges ansvaret att utföra den primära starka autentiseringen av användaren.



I nedanstående bild framhävs framförallt anrops-hierarkin:

Schematisk anrops-hierarki för info-hämtning



Ansvarsmässigt separerat – "black boxes"