

Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet
Postboks 8004 Dep

0030 OSLO

Deres ref: 11/2706

Vår ref: 11/3666-9/STPE

Oslo, 01.12.2011

UTLENDINGSDIREKTORATETS HØRINGSUTTALELSE - RAPPORT OM EN FELLES MELDINGSBOKS

Vi viser til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets (FAD) høringsbrev av 21. oktober 2011. På oppdrag fra FAD har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) utredet en løsning for elektronisk meldingsutveksling mellom forvaltningen og innbyggere og næringsliv. Difi har utarbeidet rapporten *En felles meldingsboks* (Difi-rapport 2011:7) som omhandler konsept og løsningsalternativer for en felles elektronisk meldingsboks.

Generelle kommentarer

Utlendingsdirektoratet (UDI) er positiv til konseptet for felles meldingsboks og gjennomføringen slik den er beskrevet i rapporten.

UDI mener imidlertid at rapporten om en felles meldingsboks kommer sent. Mange offentlige etater, herunder UDI, er allerede i gang med å utvikle tjenester for å kommunisere elektronisk med sine brukere. UDI har som mål å benytte felleskomponenter dersom det er hensiktsmessig og nyttig for vår oppgaveløsning, og vil i fremtiden i større grad basere utviklingen av våre elektroniske tjenester på Altinn. Dette forutsetter at funksjonaliteten i Altinn støtter elektroniske tjenester på utlendingsfeltet, og at det skapes insentiver som gjør at det oppleves som lønnsomt å gå over fra egne løsninger til fellesløsninger. Når det gjelder funksjonalitet har utlendingsforvaltningen for eksempel behov for at våre tjenester kan tilbys til personer i utlandet og / eller personer uten fødselsnummer.

Difi gir en samlet anbefaling for en felles meldingsboks i rapportens kapittel 11. UDI har valgt å strukturere høringsinnspillene i tråd med inndelingen i kapittel 11.

Måloppnåelse

Difi mener en felles meldingsboks vil være mest kostnadseffektiv for forvaltningen, både i forhold til investerings- og forvaltningskostnader, da det samlet sett vil være mer kostnadskrevende om alle sektorer eller virksomheter etablerer egne meldingsløsninger. En felles meldingsboks vil også medvirke til at offentlig sektor i større grad fremstår som helhetlig og koordinert ved at innbyggerne slipper å forholde seg til mange forskjellige meldingsbokser.

UDI er enig i at en felles meldingsboks vil bidra til effektiv utnytting av offentlige ressurser. Vi er positive til forslaget om at meldingsboksen ikke begrenses til personer med fødselsnummer og D-nummer, men også skal kunne tas i bruk av personer uten ID-nummer. Vår brukergruppe strekker fra høyt kompetente forskere og ansatte i internasjonale kunnskapsforetak til personer med lav utdanning og ingen norsk- eller engelskkunnskaper. Det er derfor viktig at løsningen som velges for meldingsboksen er brukervennlig, intuitiv og tillater valg av ulike språk.

Det fremgår av rapporten at forvaltningen skal kommunisere elektronisk til både privatpersoner og næringslivet gjennom meldingsboksen. Dette reiser en del problemstillinger knyttet til roller, logging og sporing som ikke er nærmere omtalt i rapporten.

UDI mener det er behov for at meldingsboksen tillater brukerne å skille mellom privatliv og arbeidsliv. Vi viser i den forbindelse til Datatilsynets kontroll hos Skattedirektoratet og Altinn-portalen i 2008 hvor tilsynet påpeker behovet for at elektroniske ID må kunne skille mellom en persons rolle som arbeidstaker og privatperson.

En felles meldingsboks kan føre til en sammenblanding av en persons arbeidsliv og vedkommendes privatliv. For eksempel vil en advokat i et advokatfelleskap (med felles organisasjonsnummer) være ansvarlig overfor offentlige virksomheter som en juridisk person, og ikke som selskap. Dette betyr at meldingen som sendes til advokatfelleskapet kun skal leses av den navngitte advokat. Dersom meldingen sendes til advokatens personlige meldingsboks bør meldinger fra forvaltningen i jobbsammenheng holdes adskilt fra meldinger advokaten mottar som privatperson. Det kan tenkes at advokaten ønsker ulike varslingsadresser, da en som regel har både privat e-post og jobbrelatert e-post. Etter vår vurdering er det mindre viktig hvor mange meldingsbokser (digitale postkasser) brukerne har, så lenge vedkommende kan se og respondere på all kommunikasjon med forvaltningen.

UDI gjør videre oppmerksom på at utlendingsforvaltningen er avhengig av at kommunikasjonen til og fra den elektroniske meldingsboksen henvender seg til rett person. Tiltak som kan sikre informasjonsflyten – herunder kryptering, signering, tilgangsstyring og informasjonssikkerhet – vil være svært viktig for forvaltningen. I den forbindelse peker vi på utfordringene knyttet til større virksomheter der kommunikasjonen mot det offentlige håndteres av flere personer. Løsningen bør sikre at meldinger som sendes gjennom meldingsboksen kan fordeles til de personene i organisasjonen som skal håndtere informasjonen. Med andre ord må det være adgang for tilgangsstyring som kan harmoniseres med virksomhetenes behov for intern delegasjon og tilgang til informasjon basert på tjenstlig behov.

Konsept

Difi anbefaler at konseptet tar utgangspunkt i ett felles system for meldingsboks som legger til rette for asynkron elektronisk kommunikasjon mellom forvaltningen på den ene siden og innbyggere og næringsliv på den andre siden.

UDI er enig i at terskelen for å ta i bruk meldingsboksen i offentlig sektor bør være lav. For å sikre at integrasjonen av tjenester og informasjon er gjennomførbar må forvaltningen tidlig involveres i arbeidet med å utarbeide standarder for meldinger, tjenester og informasjon.

Vi er videre positive til at forvaltningen og innbyggerne sender og mottar meldinger som er strukturerte og/eller ustrukturerte.

Det er viktig at en felles meldingsboks dekker behovet for informasjonsutveksling av dokumenter, journaler og lignende, og ikke kun kan benyttes til å formidle beskjeder. For eksempel kan det tenkes at innbyggerne fremmer innsynbegjæring gjennom meldingsboksen. Meldingen fra forvaltningen tilbake til innbyggeren vil da inneholde store mengder dokumenter i form av en digitalisert saksmappe. Formidling av store mengder dokumenter krever at løsningen kan presentere informasjonen på en brukervennlig måte på både korrespondanse- og meldingsnivå, samt på underliggende dokumentnivå. Brukeren må lett kunne lese hvilke typer dokumenter som ligger i meldingen, herunder dokumenttype, dokumentdato, dokumentnummer osv.

Rapporten understreker flere steder at meldingsboksen skal fungere asynkront mot organets egne fagsystemer. Det er ikke diskutert hvorvidt realisering (oppheving) av slike meldinger kan kreve synkron (samtid) kommunikasjon for å sikre god brukerfunksjonalitet.

Vi gjør videre oppmerksom på at en felles meldingsboks må inneholde tilstrekkelige sikkerhetsdetaljer. For at UDI skal kunne benytte seg av en felles meldingsboks må den tilfredsstillende sikkerhetsnivå 4, men være innrettet slik at det også skal være mulig å kommunisere med lavere sikkerhetsnivå der dette er nødvendig.

Løsningsalternativ

Difi anbefaler et kombinasjonsalternativ hvor en felles meldingsboks realiseres så raskt som mulig gjennom offentlig monopol basert på Altinn. Parallelt påbegynnes arbeidet med å realisere markedsalternativet, hvor Altinn fortsatt tilbyr meldingsboks men vil også fungere som meldingsformidler.

UDI er positiv til å starte med et offentlig monopol for å sikre en rask realisering av felles elektronisk meldingsboks. Vi bemerker at et offentlig monopolalternativ basert på Altinn må ha tilstrekkelig kapasitet, utviklingsressurser og testtilganger. Vi har erfart betydelige forsinkelser i samarbeidet med Altinn blant annet på grunn av utfordringer knyttet til testing av nye løsninger.

Vi støtter også forslaget om at offentlig sektor etablerer en meldingsformidler mens både innbyggere og næringslivet kan velge meldingsboks(er) fra kommersielle leverandører. Et slikt markedsalternativ er imidlertid avhengig av at forvaltningen utarbeider gode standarder og krav til grensesnitt for meldinger, tjenester og informasjon.

UDI oppfatter at rapporten burde inneholdt noe om utfordringer knyttet til tid, kostnad og teknisk kompleksitet, da rapporten slik den nå ligger gir et noe mangelfullt bilde. Vi mener det er nødvendig at følgende elementer drøftes før rapporten kan danne grunnlag for et realiseringsprosjekt:

Lagring av datainnhold

UDI mener at DIFI bør utrede nærmere problemstillinger knyttet til lagring av informasjonen, herunder etatenes ansvar for kommunikasjonen mellom etaten og brukeren. Det fremgår ikke tydelig av rapporten i hvilken grad meldingsboksen faktisk skal inneholde en lagring av meldingens substansielle innhold, eller om den kun skal være en "proxy-visning" av meldingen. UDI er skeptisk til å lagre datainnholdet i meldingsboksen. Vi viser i den forbindelse til Datatilsynets kontroll hos Skattedirektoratet og Altinn-portalen i mai 2008 der Datatilsynet konkluderer med at dobbeltlagring ikke kan anses å være i samsvar med personopplysningslovens krav til gyldig behandlingsgrunnlag og sletting. Etter Datatilsynets vurdering bør opplysningene videreformidles til den ansvarlige virksomheten kort tid etter innsamling og ikke forbli lagret i selve meldingsboksen. En felles meldingsboks bør kun vise en meldingslinje mens selve innholdet i meldingen hentes fra systemet til den offentlige etat som har generert meldingen. En slik tilnærming sikrer at dokumenter ikke lagres dobbelt, og gjør det mulig for etaten å "trekke tilbake" feilsendte meldinger. Samtidig gir dette alternativet etatene større muligheter for logging og sporing av meldingstrafikken, for eksempel informasjon om hvem og når et spesifikt dokument har blitt åpnet.

NOARK-godkjente saks-/arkivsystemer

Rapporten viser til at 99 % av alle offentlige etater benytter ett av tre NOARK-godkjente saks- og arkivsystemer, og at det derfor må utformes standardiserte grensesnitt som fungerer sammen med de mest brukte saks- og arkivløsningene. På denne måten kan de enkelte virksomhetene benytte de samme grensesnittene for integrasjon med fagsystemene. Rapporten utelater imidlertid at saks- og arkivsystemene i en del tilfeller kun benyttes som "Noark-kjerne" i henhold til Noark-5. Det er fagsystemene som ivaretar registrering og mottak av korrespondanse. Grensesnitt og standarder må utvikles slik at en meldingsboks lett kan aksesserer fra forskjellige

etater og bør ikke integreres tett med ett fagsystem. Tjenester som tilrettelegges for kommunikasjon med fagsystemene må derfor utformes på en måte som gjør det kostnadseffektivt for hver enkelt tjenestekonsument å bruke disse tjenestene.

Meldinger fra innbyggere og næringslivet til forvaltningen

Dersom meldingsformidling fra brukerne til forvaltningen skal gi gode gevinster, må fellesløsningen legge tilrette for fullautomatisert meldingsformidling og arkivering / journalføring i de ulike mottakerfagsystemer i virksomhetene. Siden ulike fagsystemer vil ha ulike strukturer for, og krav til, å fullautomatisere arkiveringen, er det hensiktsmessig at strukturell informasjon og kodeverk kan hentes direkte fra fagsystemet til virksomheten som meldingen skal sendes til. Konseptbeskrivelsen i rapportens kapittel 6.1 *Konseptbeskrivelse* synes å ha et noe forenklet syn på kompleksiteten i en slik løsning. Se for eksempel nest siste setning i første avsnitt på side 14: ” Når skjemaet sendes til den offentlige virksomheten vil det automatisk bli lagt på enkelte metadataelementer, som gjør det lettere å automatisere behandlingen av henvendelsen. ”

Forholdet til nasjonale felleskomponenter

Det fremkommer ikke tydelig av rapportens kapittel 7.2 *Forholdet til komponenter og felleskomponenter* at en felles meldingsboks er avhengig av ”nasjonale felleskomponenter” for adresser, signaturer, meldingskryptering, profiler, samtykke og identitetsinformasjon. Rapporten gir inntrykk av at varslingstjeneste, varslingsadresseregister og samtykkedatabase allerede eksisterer gjennom Altinn i dag. UDI mener det er viktig at slike tjenester enkelt kan kommunisere mot eksisterende fagsystemer. Det er eksempelvis avgjørende at en saksbehandler vet om en registrert korrespondanse til en innbygger skal sendes i form av brev eller gjennom meldingsboksen før selve meldingen faktisk registreres som sendt i etatens fagsystem. Innbyggerens reservasjon mot elektronisk kommunikasjon innebærer at saksbehandleren må skrive ut brevet og sørge for at det formidles gjennom ordinær postgang.

Styring og finansiering av meldingsboksen

Difi mener styring og forvaltning av meldingsboksen bør være i tråd med anbefalingene i Felleskomponentrapporten (Difi-rapport 2011:x). Felleskomponentrapporten fremhever blant annet viktigheten av en tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom de involverte aktører og en styringsstruktur som legger til rette for god samlet ressursbruk og samordning. Difi anbefaler at finansieringen skje gjennom reduksjon på sektorrammene til departementene basert på virksomhetenes gevinstpotensiale.

UDI er enig i at styring og forvaltning av meldingsboksen bør være i tråd med anbefalingene i felleskomponentrapporten, og vi viser i den forbindelse til vår høringsuttalelse (vår ref. 11/2323 - 10). Når det gjelder spørsmålet om finansiering, er vi opptatt av at finansieringsformen må fremme ønsket tjenesteutvikling. I dette ligger at det må skapes insentiver for etatene til å ta meldingsboksen i bruk, for eksempel at noe av den enkelte virksomhets gevinst kan beholdes av virksomheten til bruk for tjenesteutvikling. UDI mener imidlertid at løsningen bør være et felles offentlig ansvar og ikke avregnes gjennom transaksjonsprising.

Juridiske forhold

Difi anbefaler at FADs pågående arbeid med å revidere eForvaltningsforskriften også tar for seg problemstillingene knyttet til 7-dagersregelen og samtykke til elektronisk kommunikasjon, og at det vurderes konkret hvilke virkninger gjeldende regelverk vil ha for en meldingsboks. Difi gjør videre oppmerksom på at det må vurderes nærmere hvem som har behandlingsansvaret etter personopplysningsloven.

UDI er enig i at det er viktig å vurdere 7-dagersregelen og spørsmålet om man skal samtykke til, eller reservere seg mot, elektronisk kommunikasjon. Elektronisk kommunikasjon med det offentlige vil være den foretrukne kommunikasjonsmåte for både brukere og det offentlige, og det er viktig at regelverket både er tilpasset den teknologiske utviklingen samtidig som man ivaretar de grunnleggende kravene til forsvarlig saksbehandling og rettssikkerhet. UDIs klare inntrykk er

at de som benytter våre elektroniske løsninger opplever dette som bedre, mer effektivt og mindre ressurskrevende enn den papirbaserte søknadsprosessen, og at det for store søkergrupper bør være slik at elektronisk kommunikasjon bør være utgangspunktet snarere enn et unntak man må samtykke til. Samtidig er økt bruk av elektronisk kommunikasjon en forutsetning for at forvaltningen skal nå sine mål om effektiv ressursbruk, raskere saksbehandling og bedre service.

Et flertall av utlendingsforvaltningens brukere antas å foretrekke å kommunisere med forvaltningen gjennom elektroniske løsninger. Samtidig er det viktig å sikre et regelverk som legger til rette for en effektiv kommunikasjon i de tilfeller der man enten ikke kan eller ønsker å kommunisere elektronisk. UDI har enkelte søkergrupper som i mindre grad vil kunne benytte seg av elektroniske løsninger, enten på grunn av manglende tilgang til digitale ressurser eller manglende kompetanse / kunnskap. Det er derfor viktig med et regelverk som bygger opp rundt effektivitet og service uten at grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling og rettssikkerhet svekkes.

Med hilsen

Frode Forfang
assisterende direktør

Frode Mortensen
Avdelingsdirektør

Kopi: Justis- og politidepartementet v/Innvandringsavdelingen