

2018-04-16

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2017:114 Reboot - omstart för den digitala förvaltningen

(Fi2018/00106/DF)

Sammanfattning

Bolagsverket anser att utredningens arbete är av stor vikt, då verket ser behov av ett mer tydligt och samordnat arbete kring offentlig sektors nyttjande av digitaliseringens möjligheter. Bolagsverket anser dock att de goda resonemang som förs i betänkandet mindre ofta leder till förslag som i tillräckligt hög grad ger stöd i den offentliga förvaltningens digitalisering. Vidare anser Bolagsverket att det är olyckligt att utredningen inte för ett mer långtgående resonemang kring vad som krävs eller i vart fall skulle kunna göras för att åstadkomma att den digitala kommunikationen ska kunna vara huvudalternativet.

Oavsett ovan nämnda så tillstyrker Bolagsverket utredningens förslag som syftar till att åstadkomma en mer utvecklad samverkan avseende offentlig sektors digitalisering. Bolagsverket är vidare positiva till att det inom regeringskansliet fastställs en intern process för att bereda initiativ avseende nationella digitala tjänster.

Bolagsverket avstyrker, med några undantag, samtliga förslag som avser området e-legitimation, som i utredningen omnämns elektronisk identitetshandling. Bolagsverket anser att resultatet av den pågående id-utredningen bör avvaktas innan beslut tas. Till skillnad mot området e-legitimation så tillstyrker Bolagsverket samtliga förslag som utredningen lämnar avseende eIDAS.

Bolagsverket avstyrker utredningens förslag till en lag om infrastruktur för digital post. Bolagsverket kan se vissa problem med att reglera infrastrukturen på ett sådant detaljerat sätt i en lag i stället för förordning.

Bolagsverket anser att det är ett bra förslag att enskilda ska ha rätt att få försändelser via Mina Meddelanden, dock bör detta implementeras stegvis. Detta för att ge myndigheterna rimlig tid att anpassa sina system.

Bolagsverket avstyrker utredningens förslag kring personuppgiftsansvarets fördelning och efterlyser skälen för att utredningen nu lägger fram ett helt annat förslag än det som tidigare presenterades i delbetänkandet. Bolagsverket vill även påtala att det inte framgår om utredningen anser att Skatteverkets brevlåda (Min myndighetspost) utgör ett eget utrymme.

Generella synpunkter

Bolagsverket ser behov av ett mer tydligt och samordnat arbete kring offentlig sektors nyttjande av digitaliseringens möjligheter. Detta i syfte att skapa en mer väl fungerande offentlig förvaltning som bidrar till ett än mer tillgängligt, hållbart och välmående samhälle som drar nytta av alla de möjligheter som digitaliseringen ger. Med grund i det så var utredningens uppdrag välkommet. Bolagsverket anser dock att de goda resonemang som förs i betänkandet mindre ofta leder till förslag som i tillräckligt hög grad ger stöd i den offentliga förvaltningens digitalisering. Bolagsverket anser därför att det finns behov av ett fortsatt arbete för att säkerställa att digitaliseringens möjligheter omhändertas inom offentlig sektor för att skapa förutsättning för en högre grad av värdeskapande.

Bolagsverket hade gärna sett, vad avser utredningens uppdrag gällande styrning och ledning för en lyckad digitalisering, att utredningen hade tagit större intryck av erfarenheter från våra nordiska och baltiska grannar.

Bolagsverket anser att det är olyckligt att utredningen ägnar en så omfattande del av arbetet till delar som utreds inom den pågående utredningen, Åtgärder för att minska bedrägeribrottsligheten – skärpta krav och rutiner för svenska identitetshandlingar¹ (benämns fortsatt id-utredningen) vars uppdrag ska slutredovisas den 29 mars 2019.

Kapitel 3 Utanförskap

3.4 Utanförskap

Utredningen för ett resonemang kring e-tjänster och digitalt som förstahandsval där utredningen lägger stor vikt vid att det även fortsättningsvis ska finnas analoga kanaler. Bolagsverket anser det vara olyckligt att utredningen inte för ett mer långtgående resonemang kring vad som krävs eller i vart fall skulle kunna göras för att åstadkomma att den digitala kommunikationen ska kunna vara huvudalternativet.

Bolagsverket vill här påminna om att den digitala kommunikationen inte enbart skapar ett mervärde för de enskilda aktörerna i form av effektivare hantering. Det är en av de grundläggande förutsättningarna för att möjliggöra ett vidareutnyttjande av den data som återfinns inom offentlig sektor. Ett vidarutnyttjande av data skapar värde för såväl den enskilde medborgaren, offentlig sektor som samhället i stort.

Bolagsverket instämmer i utredningens resonemang att en myndighet ska vara tillgänglig och inte stänga ute enskilda individer från den service som ges från offentlig sektor. Detta hindrar dock inte att digitalt är förstahandsvalet om det kombineras med utveckling av stöd av olika slag som möjliggör ett nyttjande av alla. Servicekontoren är ett exempel på sådant stöd och att utveckla ombudslösningar ett annat.

¹ <http://www.regeringen.se/rattsdokument/kommittedirektiv/2017/08/dir.-201790/>

Kapital 5 Effektiv styrning av en samverkande förvaltning

5.1 Om samverkan – möjligheter och befogenheter

Bolagsverket tillstyrker förslaget att statliga myndigheter får samverka utanför sina vanliga verksamhetsområden då det gäller digitalisering. Detta då vi tror att ett förtydligande via förordning kan bidra till en ökad vilja hos respektive aktör att samverka, såväl som en ökad förståelse från dess uppdragsgivare att så sker. Bolagsverket tillstyrker även förslaget att Myndigheten för digital förvaltning (benämns fortsatt Digitaliseringsmyndigheten) tilldelas anslag för att främja samverkan.

Bolagsverkets erfarenhet från många år av myndighetsamverkan är att samverkan oftast stannar vid utredning och att det är svårt att komma till reell effektivisering, utveckling och införande i och med att det i de flesta fall bygger på tidsmässiga samordnade konsensusbeslut. Sannolikheten för sådana beslut bli oftast låg eftersom varje myndighet gör sina egna prioriteringar. Bolagsverket ser därför att det saknas förslag som, på ett tydligt sätt, ger utrymme för att ställa krav på samverkan då behov finns. Så skulle kunna ske bland annat via de årliga regleringsbrev, särskilda uppdrag och tydlighet via mål och uppföljning av desamma. Bolagsverket vill här påtala vikten av att uppdrag som tilldelas i särskild ordning alternativt via regleringsbrev, återfinns hos samtliga aktörer som det krävs ett deltagande från. Ett lyckosamt exempel som här kan nämnas är Bolagsverkets uppdrag om att etablera en sammansatt bastjänst för företagsinformation.

Bolagsverket ser att det kan bli gränsdragningsproblem då digitalisering ingår i princip alla verksamhetsgrenar idag.

Kapital 6 Effektiv styrning av förvaltningsgemensamma funktioner

Bolagsverket ser ett behov av ett ännu mer tydligt och samordnat arbete kring offentlig sektors nyttjande av digitaliseringens möjligheter. För att åstadkomma detta räcker det inte med det ansvar för nationella digitala tjänster som kommer att uppdras åt Digitaliseringsmyndigheten. Det finns även ett stort behov av tydligare och bättre fungerande strukturer för övrig samverkan av nationell betydelse kring digitalisering och effektivisering av offentlig sektor. En sådan struktur bör skapa en tydlighet i vilka aktörer som ansvarar för vad samtidigt som den främjar effektivitet och innovation. Bolagsverket vill här poängtera vikten av att inte skapa strukturer som leder till en tröghet som istället verkar hämmande på utvecklingen.

6.2 Förvaltningsgemensamma digitala funktioner

Bolagsverket avstyrker förslaget att begreppet nationella digitala tjänster bör ersättas av begreppet förvaltningsgemensamma funktioner.

Varför funktion ska användas istället för tjänst redogör inte utredningen för, med mer än att det konstateras att ”Ett lämpligare ord är enligt utredningens mening ”funktion”.”

Utredningen kommer till den slutsatsen efter att ha konstaterat att ”Myndigheter tillhandahåller många digitala tjänster, men de flesta av dessa innebär inga utmaningar vad gäller styrning, organisation och finansiering. Utredningen menar därför att ett annat ord än ”tjänst” bör användas.”

Att en tjänst inte innebär utmaningar som nämns ovan diskvalificerar inte begreppet att användas för vad det enligt e-delegationens definition av digital tjänst är: ”paketerad service eller lösning som erbjuds för att tillgodose ett behov (och som förmedlas digitalt).” Att ”förvaltningsgemensam” skulle vara en lämpligare term än ”nationell” andas tydligt att utredningen tänker sig att det är det offentliga som ska ta ansvaret.

Bolagsverket menar att med öppenhet för medborgarnas och företagens innovations- och idékraft är det troligare och dessutom välkommet att initiativ kring nationella digitala tjänster kommer från det privata.

Kapitel 7 Mål för den offentliga förvaltningens digitaliseringsarbete

Bolagsverket tillstyrker förslagen i kapitel 7 och tycker att det är mycket bra att utredningen tar med alla nivåer från riksdag, regering och de statliga myndigheterna samt att man i förslagen förordning tar med att myndigheterna årligen följs upp på sitt digitaliseringsarbete. Bolagsverket vill påpeka vikten av det utredningen nämner om att alla myndigheter bör omfattas av samma mål och uppföljning. Allt i syfte att skapa en gemensam och fokuserad utveckling. Bolagsverkets förhoppning är att det kan medföra en ökad framdrift av en värdeskapande digitalisering.

Bolagsverket instämmer i Ekonomistyrningsverkets rapport *ESV2018:31 Digitaliseringen av det offentliga Sverige* som bland annat säger att det finns behov av en strategi från regeringens sida med mål som är specifika, mätbara och tidsatta.²

Bolagsverket anser att, förekomsten av tydliga mål inte är den enda förutsättningen för en effektivare samordnad styrning av samverkan inom offentlig e-förvaltning. En väsentlig faktor är att digital kompetens finns hos beslutsfattare inom alla nivåer. Bolagsverket instämmer i ESV:s slutsats att tillgången till nödvändig kompetens är ett hinder som delas av de flesta offentliga aktörerna. Bolagsverkets uppfattning är att det behövs ökad kunskap om digitalisering inom offentlig sektor inte bara för att delta i och leda samverkansprojekt. Att införa och förvalta koncerngemensam it-infrastruktur är komplicerat och dyrt. Felaktiga beslut kan leda till fel systemstöd vilket blir dyrt och tidskrävande att korrigera.

Kapitel 8 En övergripande plan - ett ramverk - för förvaltningsgemensamma funktioner

8.2 Ramverk för styrning av den digitala förvaltningen

Bolagsverket tillstyrker förslaget att regeringskansliet fastställer en intern process för att bereda initiativ till nationella digitala tjänster. Bolagsverket anser att det finns behov av att, i vart fall under en period, skapa fokus på utvecklingen av den nationella digitala infrastrukturen och dess ingående komponenter.

8.3 En tidsbestämd strategi

Bolagsverket tillstyrker förslaget att regeringen beslutar om en tidsbestämd övergripande plan, en strategi, för digitalisering i den offentliga förvaltningen. Bolagsverket avstyrker

² ESV2018:31 sida 60

dock att det i avsiktsförklaringen specifikt anges även it. Digitalisering utgörs av och är beroende av så mycket mer än enbart it. Aktuell formulering riskerar en fokusering på it.

8.4 Avsiktsförklaring mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting

Bolagsverket tillstyrker att regeringen tar initiativ till en förnyad avsiktsförklaring mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting för digitalisering i offentliga sektorn. Bolagsverket avstyrker dock den del av avsiktsförklaringen som avser it. Se kommentar 8.3.

Kapitel 9 Informationssäkerhet - en naturlig del i digitaliseringen

Bolagsverket avstyrker förslaget att Digitaliseringsmyndigheten ska få i uppdrag att ta fram och mäta nyckeltal för informationssäkerhetsrelaterade aspekter samt förslaget att regeringen ska ta fram rättsliga krav att införa ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete. Detta bör istället omhändertas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Kapitel 10 Förvaltningsgemensamma digitala funktioner och elektronisk identifiering

10.2 Elektronisk identitetshandling i stället för e-legitimation

Bolagsverket är emot det resonemang som utredning för gällande att e-legitimation ska benämnas elektronisk identitetshandling.

Begreppet e-legitimation är väl inarbetat hos användare av digitala tjänster. Det har tagit lång tid att uppnå förståelse för begreppet hos den svenska allmänheten, som alltmer hänvisas till användande av offentliga digitala tjänster. Att förankra ett nytt begrepp kommer att kräva omfattande kommunikationsinsatser.

Kapitel 11 Processen för grundidentifiering

11.2 Grundidentifiering – ett statligt ansvar

Bolagsverket tillstyrker utredningens förslag att grundidentifiering ska förbehållas den identifiering som staten utför i samband med utfärdande av de identitetshandlingar som följer principerna för grundidentifiering som utredningen har preciserat. Bolagsverket anser dock att resultatet av den pågående id-utredningen ska avvaktas innan beslut tas.

Kapitel 12 Statlig elektronisk identitetshandling

12.2 Begreppet elektronisk identitetshandling

Bolagsverket tillstyrker förslaget att regeringen ger Digitaliseringsmyndigheten i uppdrag att arbeta fram olika begrepp för att beskriva elektroniska identitetshandlingar på olika tillitsnivåer.

12.7 En statlig elektronisk identitetshandling

Bolagsverket tillstyrker förslaget att staten utfärdar en elektronisk identitetshandling.

Bolagsverket anser att förslaget är bra, logiskt och baserat på tydliga behov. Behoven pekar dock på att ett statligt eID bör finnas både på kort och i en mobil version. Det är samtidigt väsentligt att det ges utrymme för att möta nya framtida tekniska lösningar.

Bolagsverket instämmer också i utredningens bedömning att staten skapar en säker grundidentifieringsprocess som kan användas av andra aktörer men Bolagsverket anser dock att resultatet av den pågående id-utredningen ska avvaktas innan beslut tas.

12.7.2 Den statliga elektroniska identitetshandlingen ska vara på den högsta tillitsnivån – 12.8.10 Ikraftträdande

Bolagsverket avstyrker samtliga förslag som lämnas av utredningen under delrubrikerna 12.7.2 – 12.8.10.

Bolagsverket anser att resultatet av den pågående id-utredningen bör avvaktas innan beslut tas.

Kapitel 13 Myndigheters sätt att anskaffa funktioner för elektronisk identitetskontroll

13.6.1 Tjänst för elektronisk identifiering blir funktion för elektronisk identitetskontroll

Bolagsverket avstyrker utredningens förslag.

Utredningen föreslår på ett flertal ställen införande av nya begrepp vilket Bolagsverket anser är förslag på en alltför detaljerad nivå för utredningen.

13.6.2 Statliga myndigheter, kommuner och landsting ska ansluta sig till valfrihetssystem

Bolagsverket avstyrker utredningens förslag.

Bolagsverket anser att behoven är olika för olika myndigheter, och att det bör vara upp till respektive myndighet att besluta om en anslutning. Valfrihetssystemet har dessutom hittills haft en mycket begränsad genomslagskraft.

13.6.3 En myndighet ges ansvar att tillhandahålla valfrihetssystem för allas räkning i stället för ombudsrelationer

Bolagsverket tillstyrker utredningens förslag.

Bolagsverket anser, trots den begränsade genomslagskraften hittills, att valfrihetssystemet är en bra modell för de myndigheter som inte har särskilda behov utan kan anpassa sig till en gemensam och generell lösning.

13.6.4 Undantag från skyldigheten att ansluta sig

Bolagsverket avstyrker utredningens förslag.

Bolagsverket anser, precis som i 13.6.2, att behoven är olika för olika myndigheter, och att det bör vara upp till respektive myndighet att besluta om en anslutning.

13.7 Ersättningsmodell

Bolagsverket tillstyrker utredningens förslag.

Bolagsverket anser att förslagen är bra då det skulle effektivisera och förenkla hanteringen för statliga myndigheter, kommuner och landsting då inte var och en för sig behöver hantera dessa betalningar.

13.8 Krav på kvalitetsmärket Svensk elektronisk identitetshandling

Bolagsverket avstyrker utredningens förslag.

Bolagsverket anser att resultatet av den pågående id-utredningen ska avvaktas innan beslut tas.

Kapitel 14 En infrastruktur för elektronisk identifiering - Kapitel 15 Arbetstagare, student, ställföreträdare - elektronisk identifiering

Bolagsverket avstyrker samtliga förslag som lämnas av utredningen under kapitel 14 och 15.

Bolagsverket anser att resultatet av den pågående id-utredningen ska avvaktas innan beslut tas.

Kapitel 17 Europeiska elektroniska identitetshandlingar

Bolagsverket instämmer i utredningens bedömning att för att uppnå ökad grad av automatisering i processen för tilldelning av samordningsnummer måste kraven på säker identitetskontroll av de enskilda individerna sänkas eller så behöver samordningsnummersystemet ses över. Bolagsverket anser att översyn av samordningsnummersystemet med syfte att digitalisera processen för tilldelning är det alternativ som är mest lämpligt.

Bolagsverket tillstyrker samtliga förslag som lämnas av utredningen under kapitel 17.

Kapitel 18 Anmälan av svenska elektroniska identitetshandlingar

18.2 Sverige ska anmäla elektroniska identitetshandlingar

Bolagsverket tillstyrker utredningens förslag.

Bolagsverket anser att detta är en förutsättning för att svenska användare i närtid får möjlighet att använda digitala tjänster i andra medlemsstater.

18.3 Digitaliseringsmyndigheten ansvarar för anmälan av elektroniska identitetshandlingar

Bolagsverket tillstyrker utredningens förslag.

Kapitel 19 Betrodda tjänster enligt eIDAS-förordningen

19.5.2 Behov av gemensamma insatser för att underlätta

gränsöverskridande användning av elektroniska underskrifter och stämplor

Bolagsverket tillstyrker utredningens förslag om att Digitaliseringsmyndigheten ges uppdraget att specificera, tillhandahålla eller upphandla en gemensam valideringstjänst för att statliga myndigheter, kommuner och landsting ska kunna validera elektroniska underskrifter från andra länder.

Bolagsverket anser att en gemensam valideringstjänst skulle vara effektivare än att myndigheterna utvecklar alternativt upphandlar själva.

Kapitel 20 Framtida användning av elektroniska identitetshandlingar inom Europa

Bolagsverket tillstyrker utredningens förslag om att Skatteverket får i uppdrag att inrätta ett kopplingsregister med utgångspunkt i det förslag som lämnades i rapporten 2016.

Kopplingen mellan unika identitetsbegrepp i utländska e-legitimationer och svenska person- och samordningsnummer är en absolut förutsättning för en fungerande gränsöverskridande digital kommunikation.

Kapitel 21 En lag om infrastruktur för digital post

Bolagsverket avstyrker utredningens förslag till en lag om infrastruktur för digital post. Bolagsverket kan se vissa problem med att reglera infrastrukturen på ett sådant detaljerat sätt i en lag i stället för förordning och saknar den analys som redogör för utredningens ändrade uppfattning i denna del. Snäva avgränsningar i lag om vilka som får ansluta sig och detaljerad lagreglering av förfarandet inom infrastrukturen kan komma att medföra en begränsning när det gäller utvecklingen av tjänsten. Det blir mycket tidsödande att åstadkomma lämpliga utvidgningar om ett lagstiftningsärende måste initieras varje gång en ändring i infrastrukturen är påkallad. Det är därför viktigt att inte bygga in begränsningar i eller överreglera infrastrukturen, utan hitta en ändamålsenlig reglering i lag, förordning respektive myndighetsföreskrifter.

21.4 Att underlåta att skicka försändelsen digitalt via Mina meddelanden ska kräva särskilda skäl

Bolagsverket anser att utredningens förslag att enskilda ska ha rätt att som mottagare få försändelser från statliga myndigheter genom Mina Meddelanden är ett bra förslag, men Bolagsverket anser att förslaget bör genomföras stegvis. Bolagsverket anser att myndigheterna måste få en rimlig tid att anpassa sina system innan enskilda ska kunna kräva att få digitala utskick. Det kan för enskilda myndigheter finnas tekniska och juridiska hinder som behöver undanröjas innan utskick kan ske digitalt via Mina Meddelanden.

21.8 Fördelning av personuppgiftsansvar

21.8.7 Personuppgiftsansvaret för leverantörer av digitala brevlådetjänster

Bolagsverket avstyrker utredningens förslag och efterlyser skälen för att utredningen nu lägger fram ett helt annat förslag kring personuppgiftsansvarets fördelning än det som tidigare presenterades i delbetänkandet. I delbetänkandet föreslogs (i 12 § förordningen om infrastruktur för säkra elektroniska försändelser) att en brevlådeinnehavare som är en juridisk person eller en fysisk person vars personuppgifter i brevlådan behandlas som ett led i verksamhet som inte är av rent privat natur är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i brevlådan och att brevlådeoperatören är personuppgiftsbiträde. Utredningen konstaterade dock att frågan om personuppgiftsansvaret vid privat behandling

behövde utredas ytterligare. Någon sådan kompletterande utredning finns inte med i detta slutbetänkande.

Bolagsverket vill även påtala att det inte framgår om utredningen anser att Skatteverkets brevlåda (Min myndighetspost) utgör ett eget utrymme som ger visst skydd för de handlingar som finns i mottagarens brevlåda. Om så inte är fallet skulle uppgifterna som finns där vara tillgängliga för utlämnande enligt reglerna om handlingsoffentlighet.

21.8.8 Leverantörerna av digitala brevlådetjänster behöver utveckla tjänster för förvaring och arkivering

Bolagsverket ställer sig frågande till utredningens tankar kring att reglera personuppgiftsansvaret för personuppgifter i brevlådan och hoppas att förslag ska skynda på leverantörernas utveckling av tjänster för förvaring och arkivering av digital post. Skälen för en sådan reglering behöver beskrivas mer utförligt.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Annika Stenberg. I den slutliga handläggningen har också direktören Inga Otmalm, avdelningschefen Johan Bergsten, avdelningschefen Helene Thorgren och verksamhetsarkitekten Mattias Ekhem deltagit. Föredragande har varit enhetschefen Monica Grahn.

Annika Stenberg

Monica Grahn