

Remissvar slutbetänkandet reboot – omstart för den digitala förvaltningen (SOU 2017:114)

Fi2018/00106/DF

1 Sammanfattning

Slutbetänkandet berör flera viktiga frågor. Skatteverket vill uppmärksamma på att styrningen behöver fokusera på framtida lösningar. Detaljregleringar av vissa specifika tekniska funktioner, byten av begrepp, definitioner av begrepp och reglering av dialogrutor kommer inte att leda till den omstart av den digitala förvaltningen som behövs. Detaljregleringar kommer också att ha svårt att överleva i den snabba teknikutvecklingen. Effekten av den detaljerade regleringen blir att den hämmar utveckling.

Skatteverket avstyrker förslaget om att i förordning ange att myndigheter får samverka i frågor om digitalisering utanför vanliga verksamhetsområden. Syftet med samverkan måste vara att skapa en helhetslösning för kunden oberoende av om lösningen är digital, analog eller en kombination.

Skatteverket tillstyrker förslaget att det bör finnas ett utökat statligt ansvar att erbjuda grundidentifiering. Skatteverket tillstyrker förslagen att staten utfärdar en elektronisk identitetshandling och att staten skapar en säker grundidentifierings process som kan användas av andra aktörer. Skatteverket avstyrker förslaget om ikraftträdande 1 januari 2020.

Skatteverket är i grunden positiv till valfrihetssystemet utifrån användarens och samhällets perspektiv men för att statliga myndigheter, kommuner och landsting ska ansluta sig till valfrihetssystemet måste viktiga förutsättningar vara på plats.

Skatteverket tillstyrker utredningens bedömning att en arbetstagare inte ska använda sin privata elektroniska identitetshandling i tjänsten. Dock är det viktigt att det framgår att en tjänsteman inte ska hindras att använda sin privata elektroniska identitetshandling i tjänsten.

Vad gäller eIDAS vill Skatteverket betona vikten av att de legala förutsättningarna för ett register över säkerställda kopplingar måste skyndsamt redas ut. Det är viktigt att ett utrednings- och utvecklingsuppdrag ges snarast till den eller de myndigheter som ska inrätta registret och etablera arbetsprocesser och rutiner för själva identifieringen och det faktiska kopplandet.

Skatteverket anser att det är bra att Mina meddelanden regleras i lag och förordning. Skatteverket anser dock att föreslagen reglering är väl detaljerad. Författningen bör i största möjliga mån reglera önskade effekter och inte den tekniska lösningen.

Innehåll

1	Sammanfattning.....	1
2	Skatteverkets synpunkter	5
2.1	Individ och myndighet i det digitala samhället och en omstart för den offentliga förvaltningens digitalisering (slutbetänkandet, avsnitt 3 och 4)	5
2.2	Effektiv styrning av en samverkande förvaltning (slutbetänkandet, avsnitt 5)	5
2.2.1	Om samverkan – möjligheter och befogenheter (slutbetänkandet, avsnitt 5.1)	5
2.3	Effektiv styrning av förvaltningsgemensamma digitala funktioner (slutbetänkandet, avsnitt 6)	6
2.3.1	Förvaltningsgemensamma digitala funktioner (slutbetänkandet, avsnitt 6.2)	6
2.4	En övergripande plan – ett ramverk – för förvaltningsgemensamma digitala funktioner (slutbetänkandet, avsnitt 8).....	6
2.5	Informationssäkerhet – en naturlig del i digitaliseringen (slutbetänkandet, avsnitt 9).....	6
2.6	Processen för grundidentifiering (slutbetänkandet, avsnitt 11)	6
2.6.1	Grundidentifiering – ett statligt ansvar (slutbetänkandet, avsnitt 11.2)	6
2.7	Statlig elektronisk identitetshandling (slutbetänkandet, avsnitt 12)	7
2.7.1	Begreppet elektronisk identitetshandling (slutbetänkandet, avsnitt 12.2).....	7
2.7.2	En statlig elektronisk identitetshandling (slutbetänkandet, avsnitt 12.7)	7
2.7.3	Den statliga elektroniska identitetshandlingen ska vara på den högsta tillitsnivån (slutbetänkandet, avsnitt 12.7.2)	7
2.7.4	Ska ansvariga statliga myndigheter själva utveckla den elektroniska identitetshandlingen? (slutbetänkandet, avsnitt 12.7.3)	8
2.7.5	Den statliga elektroniska identitetshandlingen – en del av en fysisk identitetshandling eller en egen handling? (slutbetänkandet, avsnitt 12.7.4).....	8
2.7.6	Den statliga elektroniska identitetshandlingen och eIDAS-förordningen (slutbetänkandet, avsnitt 12.7.5)	8
2.7.7	Lag om statlig elektronisk identitetshandling (slutbetänkandet, avsnitt 12.8).....	8
2.7.8	Personuppgifter i den statliga elektroniska identitetshandlingen (slutbetänkandet, avsnitt 12.8.1).....	8
2.7.9	Den statliga elektroniska identitetshandlingen och förslaget om lag om infrastruktur för elektronisk identitetskontroll och kvalitetsmärket Svensk elektronisk identitetshandling (slutbetänkandet, avsnitt 12.8.2)	9
2.7.10	Ansökan och utlämnande (slutbetänkandet, avsnitt 12.8.3).....	9
2.7.11	Den statliga elektroniska identitetshandlingen ska erkännas för identifiering hos alla statliga myndigheter, kommuner och landsting (slutbetänkandet, avsnitt 12.8.4)	9
2.7.12	Den statliga elektroniska identitetshandlingen och andra utfärdare (slutbetänkandet, avsnitt 12.8.6).....	9
2.7.13	Spärr av den statliga elektroniska identitetshandlingen (slutbetänkandet, avsnitt 12.8.7)	9

2.7.14	Ikraftträdande (slutbetänkandet, avsnitt 12.8.10).....	9
2.8	Myndigheters sätt att anskaffa funktioner för elektronisk identitetskontroll (slutbetänkandet, avsnitt 13)	10
2.8.1	Statliga myndigheter, kommuner och landsting <i>ska</i> ansluta sig till valfrihetssystemet (slutbetänkandet, avsnitt 13.6.2)	10
2.9	En infrastruktur för elektronisk identifiering (slutbetänkandet, avsnitt 14).....	11
2.9.1	Lagen om infrastruktur för elektronisk identifiering och kvalitetsmärket Svensk elektronisk identitetshandling (slutbetänkandet, avsnitt 14.3)	11
2.9.2	Begrepp (slutbetänkandet, avsnitt 14.3.1)	11
2.9.3	Modell för dialogrutor med valbara elektroniska identitetshandlingar (slutbetänkandet, avsnitt 14.3.6).....	11
2.9.4	Skyldighet att använda dialogruta för valbara elektroniska identitetshandlingar (slutbetänkandet, avsnitt 14.3.7)	11
2.9.5	Ikraftträdande (slutbetänkandet, avsnitt 14.3.8).....	11
2.10	Arbetstagare, student, ställföreträdare – och elektronisk identifiering (slutbetänkandet, avsnitt 15)	12
2.10.1	Skilj på tjänsteutövning och privata ärenden (slutbetänkandet, avsnitt 15.8).....	12
2.11	eIDAS – syfte och innebörd (slutbetänkandet, avsnitt 16)	12
2.12	Europeiska elektroniska identitetshandlingar i svenska e-tjänster (slutbetänkandet, avsnitt 17)	12
2.12.1	Vem ska erkänna den elektroniska identitetshandlingen? (slutbetänkandet, avsnitt 17.3.1).....	12
2.12.2	Regeringen ska utse färdledande offentliga myndigheter (slutbetänkandet, avsnitt 17.4.4).....	12
2.12.3	Bör processen för tilldelning av samordningsnummer till utländska medborgare på distans automatiseras? (slutbetänkandet, avsnitt 17.5)	13
2.12.4	Incidentrapportering (slutbetänkandet, avsnitt 17.6.5)	13
2.13	Anmälan av svenska elektroniska identitetshandlingar (slutbetänkandet, avsnitt 18)	13
2.13.1	Pseudonym i stället för överföring av svenska personnummer (slutbetänkandet, avsnitt 18.4.2).....	13
2.14	Betrodda tjänster enligt eIDAS-förordningen (slutbetänkandet, avsnitt 19).....	13
2.15	Framtida användning av elektroniska identitetshandlingar inom Europa (slutbetänkandet, avsnitt 20).....	14
2.16	En lag om infrastruktur för digital post (slutbetänkandet, avsnitt 21)	14
2.16.1	Definitioner och bestämmelser (slutbetänkandet, avsnitt 21.2)	14
2.16.2	Min myndighetspost (slutbetänkandet, avsnitt 21.3).....	15
2.16.3	Att underlåta att skicka försändelsen digitalt via Mina meddelanden ska kräva särskilda skäl (slutbetänkandet, avsnitt 21.4).....	16
2.16.4	Förhållandet till dataskyddsreglering (slutbetänkandet, avsnitt 21.5)	16

2.16.5	Ändamål med personuppgiftsbehandling inom Mina meddelanden (slutbetänkandet, avsnitt 21.7).....	16
2.16.6	Ankomstkontroll (slutbetänkandet, avsnitt 21.8.3).....	17
2.16.7	Personuppgiftsansvaret för leverantörer av digitala brevlådetjänster. Leverantörerna av digitala brevlådetjänster behöver utveckla tjänster och förvaring och arkivering (slutbetänkandet, avsnitt 21.8.7-21.8.8)	17
2.16.8	Mina meddelanden och privata utförare av offentligt finansierade tjänster som en del av kommunens och landstingets åtaganden (slutbetänkandet, avsnitt 21.9)	18
2.16.9	Företag och organisationer som utför uppgifter av allmänt intresse (slutbetänkandet, avsnitt 21.10).....	18
2.16.10	Behandling av känsliga personuppgifter i infrastrukturen för digital post behöver inget kompletterande författningsstöd (slutbetänkandet, avsnitt 21.11.3).....	19
2.16.11	Föreskriftsrätt (slutbetänkandet, avsnitt 21.12.1).....	19
2.16.12	Ersättning av leverantör av brevlådetjänster för digital post (slutbetänkandet, avsnitt 21.12.2)	19
2.17	Synpunkter på lagtext eller författningskommentarer av teknisk natur	20
2.17.1	Förslag till lag om statlig elektronisk identitetshandling (Slutbetänkandet, avsnitt 1.1) .	20
2.17.2	Förslag till lag om infrastruktur för digital post (slutbetänkandet, avsnitt 1.3).....	21
2.17.3	Förslag till lag om valfrihet om digitala brevlådor (slutbetänkandet, avsnitt 1.4).....	24
2.17.4	Förslag till förordning om infrastruktur för digital post (slutbetänkandet, avsnitt 1.9)..	24
3	Konsekvenser för Skatteverket.....	24

2 Skatteverkets synpunkter

Skatteverket lämnar nedanstående synpunkter, enligt dispositionen i slutbetänkandet.

2.1 Individ och myndighet i det digitala samhället och en omstart för den offentliga förvaltningens digitalisering (slutbetänkandet, avsnitt 3 och 4)

Slutbetänkandet berör flera viktiga frågor. Skatteverkets samlade bedömning är dock att det inte ger uttryck för någon verklig omstart av den digitala förvaltningen i betydelsen ett omtag. Skatteverket vill i det sammanhanget påminna om att en omstart av datorn kan lösa vissa tillfälliga problem men att man efter omstarten sitter med samma dator, samma operativsystem och att samma problem tenderar att återkomma. Betänkandet utgör snarare en beskrivning av nuläget med utveckling av vissa enskilda delar.

Exempel på detta är att utredningen verkar se en framtid med fler e-tjänster på myndigheternas webbsidor och fler myndighetsportaler. Webbsidor och portaler är på väg att tappa den ställning som nav som de har haft. Morgondagens användare kommer i allt högre grad använda mobila enheter och söka information samt utföra tjänster via appar, chatbots eller via sociala medier.

Lösningar kan inte heller endast utgå från livshändelser, de behöver också utgå från hur kundens miljö ser ut. Myndighetskontakter sker ofta som en integrerad del av något annat som ofta innehåller kontakter även med privata aktörer. Att starta företag, att driva företag, att flytta eller att gifta sig är livshändelser och aktiviteter som sker i ett sammanhang. Det ideala från användarens perspektiv är att man kan sköta alla delar som behövs så smidigt och enkelt som möjligt. Till exempel att företag kan sköta sina kontakter med banker, leverantörer, kunder och myndigheter via sina affärssystem. Det offentliga behöver förstå, tillgängliggöra information och anpassa sig efter att det sker en framväxt av digitala ekosystem som integrerar olika tjänster från olika aktörer.

Skatteverket förordar den lösningen som utredningen valt för tekniska specifikationer för elektronisk identifikation (avsnitt 14.3.3) ska användas i fler fall. Att i lag reglera att det ska finnas tekniska specifikationer samt att ge en myndighet i uppdrag att utveckla och förvalta specifikationerna. Samma lösning borde kunna tillämpas på begreppsdefinitioner, ankomstkontroll, avsändningskontroll, dialogrutor m.m. Det är synnerligen olämpligt att reglera detta såväl i lag som i förordning.

2.2 Effektiv styrning av en samverkande förvaltning (slutbetänkandet, avsnitt 5)

2.2.1 Om samverkan – möjligheter och befogenheter (slutbetänkandet, avsnitt 5.1)

Skatteverket avstyrker förslaget om att i förordning ange att myndigheter får samverka i frågor om digitalisering utanför vanliga verksamhetsområden. Avgränsningen till digitalisering är olycklig. Syftet med samverkan måste vara att skapa en helhetslösning för kunden oberoende av om lösningen är digital, analog eller en kombination. Vidare har myndigheter redan idag en skyldighet att verka för att man uppnår fördelar för den enskilde

och staten som helhet. En ytterligare allmän bestämmelse om att man får samverka kommer inte att göra någon skillnad.

Om man vill styra mot ökad samverkan behövs det snarare tydlig styrning i myndigheternas regleringsbrev vad gäller vilka som ska samverka, om vad och om vad som ska uppnås.

Skatteverket tillstyrker förslaget att etablera forum för frivillig samverkan, att myndigheten för digital förvaltning får som uppgift att sköta dessa och tilldelas särskilda anslagsmedel för samverkan.

2.3 Effektiv styrning av förvaltningsgemensamma digitala funktioner (slutbetänkandet, avsnitt 6)

2.3.1 Förvaltningsgemensamma digitala funktioner (slutbetänkandet, avsnitt 6.2)

Skatteverket tillstyrker utredningens förslag om att begreppet ”nationella” byts ut mot ”förvaltningsgemensamma” men är av uppfattningen att begreppet ”tjänster” bättre speglar tillhandahållandet än ”funktioner” som är ett smalare begrepp i sammanhanget och riskerar blandas samman med specifika tekniska komponenter. Skatteverket föreslår begreppet ”förvaltningsgemensamma digitala tjänster”.

2.4 En övergripande plan – ett ramverk – för förvaltningsgemensamma digitala funktioner (slutbetänkandet, avsnitt 8)

Skatteverket delar utredningens syn att det finns behov av snabba beslutsprocesser. Vi bedömer att en grund för detta redan finns inom regeringkansliet. Skatteverket vill också framhålla att alltför detaljerade och rigida processer snarare hindrar utvecklingen än skyndar på den. Inom ett område där utvecklingen går fort behövs framför allt flexibilitet och förmåga till nytänkande.

2.5 Informationssäkerhet – en naturlig del i digitaliseringen (slutbetänkandet, avsnitt 9)

Redan idag har MSB, Säpo och Försvarsmakten uppdrag att stötta myndigheter inom informationssäkerhet. Där är nyckeltal och mätning av informationssäkerhet grundstenar. Det finns inte behov av att ytterligare en myndighet ska ägna sig åt uppföljning. Mer rimligt är istället att ge MSB utökad mandat att stötta och vid behov styra myndigheter som inte omfattas av säkerhetsskydd eller försvarsintresse. Det skulle ge små myndigheter möjligheter att få stöd. Stora myndigheter kan själva fokusera på att utveckla befintlig informationssäkerhetsförmåga.

2.6 Processen för grundidentifiering (slutbetänkandet, avsnitt 11)

2.6.1 Grundidentifiering – ett statligt ansvar (slutbetänkandet, avsnitt 11.2)

Skatteverket tillstyrker förslaget att det bör finnas ett utökad statligt ansvar att erbjuda grundidentifiering.

2.7 Statlig elektronisk identitetshandling (slutbetänkandet, avsnitt 12)

2.7.1 Begreppet elektronisk identitetshandling (slutbetänkandet, avsnitt 12.2)

Skatteverket delar utredningens bedömning att det är missvisande att beskriva elektroniska identitetshandlingar på olika tillitsnivåer med ett och samma begrepp men vill i sammanhanget understryka vikten av att hänsyn tas till internationella standarder och begrepp för det fall det föreslagna uppdraget realiserar. Uppdraget bör snarare handla om harmonisering av begrepp än att ta fram olika begrepp.

2.7.2 En statlig elektronisk identitetshandling (slutbetänkandet, avsnitt 12.7)

Skatteverket tillstyrker förslagen.

I betänkandet finns dock inga överväganden om vem som ska stå kostnaderna för den statliga elektroniska identitetshandlingen.

2.7.3 Den statliga elektroniska identitetshandlingen ska vara på den högsta tillitsnivån (slutbetänkandet, avsnitt 12.7.2)

Skatteverket delar utredarens resonemang men vill i sammanhanget understryka vikten av tillgång till mobila lösningar för alla, även de som av olika anledningar inte kan få e-legitimation genom privat utfärdare. Skatteverket anser att det inte kan uteslutas att staten ska tillhandahålla en mobil lösning för elektronisk identitetskontroll.

Skatteverket anser att det är för tidigt att avgöra om staten ska utfärda mobila elektroniska identitetshandlingar särskilt mot bakgrund av att utredningen föreslår att den statliga elektroniska identitetshandlingen ska anmälas för gränsöverskridande identifiering (användning inom Europa) enligt eIDAS-förordningen (12.7.5). För att säkerställa att det ska finnas tillgång till åtminstone en sådan elektronisk identitetshandling anser utredningen att det offentliga åtagandet när det gäller den statliga elektroniska identitetshandlingen ska omfatta att den ska kunna användas för gränsöverskridande identifiering.

Det är inte bara kritiskt att det finns en sådan lösning, den måste också vara användbar och därför kan man inte utesluta att det kommer krävas en mobil lösning även för den statliga elektroniska identitetshandlingen.

För att stimulera utveckling av e-tjänster anser utredningen att det ska vara enkelt för statliga myndigheter, kommuner och landsting att veta hur de ska anskaffa en funktion för elektronisk identitetskontroll. Tid och resurser ska inte i onödan behöva läggas på bedömningar av vilka sätt att anskaffa de funktioner som passar myndigheten bäst, än mindre på att ta fram krav som leverantörer ska uppfylla eller för att anpassa egna system utifrån olika leverantörers lösningar.

För att åstadkomma detta föreslår utredningen ett valfrihetssystem som myndigheterna ska ansluta sig till, avsnitt 13.6.2 Statliga myndigheter, kommuner och landsting ska ansluta sig till valfrihetssystem.

En förutsättning för att lösningen ska ge de önskade effekterna är att även de användarvänliga mobila lösningarna ansluter sig. Gör de inte det kommer myndigheterna att behöva upphandla dem vid sidan om valfrihetssystemet, direkt eller via en mellanhand, eller så kommer staten behöva utfärda en mobil lösning.

2.7.4 Ska ansvariga statliga myndigheter själva utveckla den elektroniska identitetshandlingen? (slutbetänkandet, avsnitt 12.7.3)

Skatteverket vill peka på att vad som anges, att den statliga elektroniska identitetshandlingen ska vara statlig egendom kan missförstås. Handlingens status avser relationen staten genom myndigheten och leverantören, men kan uppfattas som relationen mellan myndigheten och användaren/innehavaren av identitetshandlingen, vilket förmodligen inte är avsikten om den tillhandahålls mot en avgift.

2.7.5 Den statliga elektroniska identitetshandlingen – en del av en fysisk identitetshandling eller en egen handling? (slutbetänkandet, avsnitt 12.7.4)

Skatteverket tillstyrkes att förslaget genomförs och vill betona vikten av att dessa två delar är särreglerade för kommande tekniska utvecklingar.

2.7.6 Den statliga elektroniska identitetshandlingen och eIDAS-förordningen (slutbetänkandet, avsnitt 12.7.5)

Skatteverket tillstyrker förslaget.

2.7.7 Lag om statlig elektronisk identitetshandling (slutbetänkandet, avsnitt 12.8)

Skatteverket vill uppmärksamma att utredningen lyfter fram att målgruppen för den statliga elektroniska identitetshandlingen är svenska medborgare och de som är folkbokförda i Sverige. Syftet med denna formulering tycks vara att utesluta bland annat personer som har samordningsnummer. Det finns dock ingen lagregel som ger alla svenskar ett personnummer per automatik. Skatteverket föreslår i stället att målgruppen bör vara de som är folkbokförda i Sverige, oavsett medborgarskap.

Skatteverket anser dessutom att det bör finnas ett ålderskrav knutet till den elektroniska identitetshandlingen.

2.7.8 Personuppgifter i den statliga elektroniska identitetshandlingen (slutbetänkandet, avsnitt 12.8.1)

Skatteverket tillstyrker förslaget men vill uppmärksamma på att endast de mest primära begreppen borde finnas i lagtext. Övriga attribut kan komma att ändras och det är olyckligt om det krävs lagförändringar för sådant som kan regleras med hjälp av tekniska ramverk och specifikationer. En lag kan komma att förhindra en snabb anpassning gentemot eIDAS förordningen.

2.7.9 Den statliga elektroniska identitetshandlingen och förslaget om lag om infrastruktur för elektronisk identitetskontroll och kvalitetsmärket Svensk elektronisk identitetshandling (slutbetänkandet, avsnitt 12.8.2)

Skatteverket delar utredningens förslag men ifrågasätter att i lag innefatta tekniska specifikationer. Lagen kan peka på att det ska finnas tekniska specifikationer och ramverk och att dessa ska efterföljas med ska inte innefatta direkt teknisk specifikation. Vidare vill Skatteverket uppmärksamma på att om den statliga elektroniska identitetshandlingen, i framtiden, inte måste ha en fysisk bärare, t.ex. en mobil statlig identitetshandling då finns det inget praktiskt hinder för att den elektroniska identitetshandlingen skulle kunna ha längre eller kortare giltighetstid.

2.7.10 Ansökan och utlämnande (slutbetänkandet, avsnitt 12.8.3)

Skatteverket anser att förslaget är otydligt vad gäller innebörden ”övriga personuppgifter”.

2.7.11 Den statliga elektroniska identitetshandlingen ska erkännas för identifiering hos alla statliga myndigheter, kommuner och landsting (slutbetänkandet, avsnitt 12.8.4)

Skatteverket tillstyrker förslaget som är av avgörande betydelse för hela idén om förvaltningsgemensamma digitala funktioner och nödvändigt för legitimiteten att tillhandahålla en statlig elektronisk identitetshandling.

Förslaget kommer sannolikt att medföra omfattande kostnader för myndigheterna. Om det visar sig att problemen och kostnaderna är omfattande för att genomföra förslaget kan det vara lämpligt med en förlängd ikraftträdandebestämmelse i varje fall för andra myndigheter än de statliga.

2.7.12 Den statliga elektroniska identitetshandlingen och andra utfärdare (slutbetänkandet, avsnitt 12.8.6)

Skatteverket ser behovet men anser att förslaget måste bearbetas och förtydligas. Det framgår inte hur det rent praktiskt ska gå till. Det blir krångligt med ett korsregister av detta slag då den som utfärdar den/de andra elektroniska identitetshandlingarna också måste underrättas om spärrade och utgångna elektroniska id-handlingar. Kan bli mycket komplicerad teknisk lösning.

2.7.13 Spärr av den statliga elektroniska identitetshandlingen (slutbetänkandet, avsnitt 12.8.7)

Skatteverket tillstyrker förslagen. Som redovisats ovan är det inte uppenbart hur kunskapen förväntas nå fram till den utfärdande myndigheten om de omständigheter som kan föranleda att en statlig elektronisk identitetshandling ska spärras.

2.7.14 Ikraftträdande (slutbetänkandet, avsnitt 12.8.10)

Skatteverket avstyrker förslaget om ikraftträdande 1 januari 2020.

Det finns inga som helst möjligheter i det fall en myndighet skulle utveckla en elektronisk id-handling och skapa en IDP (Identity Provider) att det kan vara klart till 2020 om man jämför

med den tid det tagit för Skatteverkets nuvarande leverantör att få IDP och tillhörande kontrolltjänster att fungera.

2.8 Myndigheters sätt att anskaffa funktioner för elektronisk identitetskontroll (slutbetänkandet, avsnitt 13)

Skatteverket delar utredningens bedömning men har två kommentarer. Avtalstiden med leverantör för tjänsten att kontrollera e-IDhandling kan komma att krocka med föreslagen införandetidpunkt (slutbetänkandet 12.8.10) både för Skatteverket och för andra myndigheter som har underleverantörer för denna tjänst. Beträffande förslaget till att ändra begreppen från ”tjänst för elektronisk identifiering” till ”funktion för elektronisk identitetskontroll” så är myndighetens uppfattning att tjänst bättre återspeglar lösningen än begreppet funktion.

2.8.1 Statliga myndigheter, kommuner och landsting ska ansluta sig till valfrihetssystemet (slutbetänkandet, avsnitt 13.6.2)

Skatteverket är i grunden positiv till valfrihetssystemet utifrån användarens och samhällets perspektiv men för att statliga myndigheter, kommuner och landsting ska ansluta sig till valfrihetssystemet måste några viktiga förutsättningar vara på plats. Obligatorisk anslutning till valfrihetssystemet kräver att lösningen med en statlig grundidentifiering är genomförd och att BankID och mobilt BandID finns med i valfrihetssystemet. Det är också lämpligt att avvakta hur användningen av eIDAS kommer att utvecklas.

BankID inklusive mobilt BankID är helt dominerande på marknaden. Eftersom varken de eller Telia är med i valfrihetssystemet 2017 E-legitimering kan en övergång till ett obligatoriskt valfrihetssystem innebära att många användare måste välja en annan identifiering hos offentliga aktörer. Ett sådant scenario kan leda till att användare ifrågasätter varför man inte kan använda sin e-legitimation i de e-tjänster som tillhandahålls av statliga myndigheter. Upplevs det som besvärligt finns risk att användningen av e-tjänster minskar eller att det blir onödigt krångligt för användarna.

Förslaget innebär att det kommer bli ekonomiska konsekvenser som inte täcks av myndighetens anslag. Skatteverket har i dagsläget säkrat sin försörjning av e-legitimering via egen upphandling, detta genom att leverantör tillhandahåller de e-legitimationsutfärdare som Skatteverket kräver. För det fall det tillkommer nya utfärdare på marknaden är leverantören skyldig att ansluta även dessa om Skatteverket så vill. Den lösning som Skatteverket valt innebär att en myndighet kan upphandla tjänster som tillhandahåller flera olika e-legitimationer.

Valfrihetssystemet omhändertar inte det operativa perspektivet för en myndighet. För att fungera praktiskt måste det skrivas ytterligare avtal vid sidan om valfrihetssystemet som reglerar säkerhetsaspekter, incidentproblem och förändringshantering, tillgänglighet, SLA, support och underhåll av miljöer, drift och förvaltning av tjänsten, dvs all operativ samverkan som krävs för att myndighetens e-tjänst skall kunna nyttja e-legitimering och e-underskrifter.

Skälet till detta är att olika myndigheter och kommuner har olika förutsättningar, såväl funktionella, tekniska, rättsliga och säkerhetsmässiga. Som exempel kan nämnas informationssäkerhetsområdet där den föreslagna lösningen kan leda till att man håller hög säkerhet trots att tjänsterna som tillhandahålls av myndigheten inte har det kravet.

2.9 En infrastruktur för elektronisk identifiering (slutbetänkandet, avsnitt 14)

2.9.1 Lagen om infrastruktur för elektronisk identifiering och kvalitetsmärket Svensk elektronisk identitetshandling (slutbetänkandet, avsnitt 14.3)

Skatteverket avstyrker att funktionerna ska regleras i lag. Skatteverket tillstyrker att en myndighet, förslagsvis myndighet för digital förvaltning, får till uppgift att förvalta och utveckla ramverk och specifikationer.

2.9.2 Begrepp (slutbetänkandet, avsnitt 14.3.1)

Skatteverket avstyrker förslag om att det i lag bör föras in en begreppslista. Då utvecklingen på området är intensiv finns en överhängande risk att begrepp och definitioner behöver uppdateras löpande. Att då behöva ändra i lag skulle riskera att medföra inläsningseffekter. Skatteverket föreslår istället att en begreppslista tas fram och förvaltas av myndighet för digital förvaltning.

2.9.3 Modell för dialogrutor med valbara elektroniska identitetshandlingar (slutbetänkandet, avsnitt 14.3.6)

Skatteverket avstyrker förslaget om att det i lag anges att det ska finnas en gemensam modell för dialogrutor. Det finns fördelar med att myndigheter försöker samordna sig så att användarna ser ett likartat utseende men hur detta uppnås behöver lämnas mer öppet. Den tekniska utvecklingen går snabbt och det är långt ifrån givet att användarna loggar in i olika tjänster via myndigheternas webbsidor. Till exempel bör det vara möjligt för företagare att identifieras sig i sitt affärssystem och därifrån nå olika tjänster hos olika myndigheter. Gränssnitten kommer att se olika ut beroende på vad användaren är och vad användaren vill göra. Styrningen bör inte handla om gränssnitt utan om funktionalitet och att relevant information kan tillgängliggöras.

2.9.4 Skyldighet att använda dialogruta för valbara elektroniska identitetshandlingar (slutbetänkandet, avsnitt 14.3.7)

Skatteverket avstyrker att förslagen genomförs. Detta mot bakgrund av att det finns risk att myndigheternas möjlighet till egen utveckling hämmas för det fall det blir obligatoriskt att använda en specificerad modell.

2.9.5 Ikraftträdande (slutbetänkandet, avsnitt 14.3.8)

Skatteverket avstyrker ikraftträdande 1 januari 2020. Mer tid behövs.

2.10 Arbetstagare, student, ställföreträdare – och elektronisk identifiering (slutbetänkandet, avsnitt 15)

2.10.1 Skilj på tjänsteutövning och privata ärenden (slutbetänkandet, avsnitt 15.8)

Skatteverket tillstyrker utredningens bedömning att en arbetstagare inte ska använda sin privata elektroniska identitetshandling i tjänsten utan att här ska en e-tjänstelegitimation användas för de tjänster som myndigheterna/kommunerna/sjukvården har behov av. Dock är det viktigt att det framgår att en tjänsteman inte ska hindras att använda sin privata elektroniska identitetshandling i tjänsten men det ska inte krävas att en tjänsteman använder sin privata elektroniska identitetshandling för att utföra sin tjänst.

2.11 eIDAS – syfte och innebörd (slutbetänkandet, avsnitt 16)

Skatteverket föreslog i sin rapport som lämnades till finansdepartementet hösten 2016 att Polisen skulle få i uppdrag att hantera identifiering vid fysisk inställelse med tanke på myndighetens erfarenhet av verksamhet som innebär utfärdande av allmängiltiga identitetshandlingar.

Skatteverket vill lyfta fram att tidigare lämnat förslag är en förutsättning för att få till en fungerande infrastruktur som underlättar för myndigheterna att efterleva eIDAS-förordningen. Mot bakgrund av detta behövs utredningsuppdrag och utvecklingsuppdrag till Polisen, eller den myndighet regeringen föreslår, beträffande att utreda/analysera utformningen av en infrastruktur för hantering av identifiering vid fysisk inställelse.

2.12 Europeiska elektroniska identitetshandlingar i svenska e-tjänster (slutbetänkandet, avsnitt 17)

Skatteverket delar utredningens uppfattning men menar att det är svårt att avgöra vad erkännandet de facto innebär (17.3.2 i betänkandet).

2.12.1 Vem ska erkänna den elektroniska identitetshandlingen? (slutbetänkandet, avsnitt 17.3.1)

Skatteverket har inga invändningar mot att förslaget införs. Givet att det handlar om att respektive myndighet får avgöra om den tillitsnivå som respektive e-tjänst kräver styr godkännandet av den elektroniska identitetshandlingen så delar Skatteverket utredningens bedömning.

2.12.2 Regeringen ska utse färdledande offentliga myndigheter (slutbetänkandet, avsnitt 17.4.4)

Skatteverket tillstyrker utredningens förslag och föreslår att Skatteverket blir en av dessa färdledande myndigheter. I sammanhanget vill Skatteverket också understryka vikten av att det på nationell nivå tas fram en färdplan och skapas en gemensam bild för svenska myndigheters anpassningsarbete när det gäller efterlevnaden av eIDAS-förordningen.

2.12.3 Bör processen för tilldelning av samordningsnummer till utländska medborgare på distans automatiseras? (slutbetänkandet, avsnitt 17.5)

Skatteverket vill uppmärksamma på att automatisering av tilldelning av samordningsnummer inte betyder att kraven för identifiering i samband med tilldelning av samordningsnummer behöver sänkas. Det beror på hur ansökan ska gå till och om man för att stärka grundidentifieringen kräver personlig inställelse på svensk utlandsmyndighet för ansökan om samordningsnummer och i samband med denna identifiering skickar in ansökan elektroniskt.

2.12.4 Incidentrapportering (slutbetänkandet, avsnitt 17.6.5)

Skatteverket anser att rapportering av information (push-hantering) är ett föråldrat sätt att se på informationshantering. Inom digitalisering är filosofin att tillgängliggöra information. Om vi har detta synsätt på incident och problemhantering så handlar det om att tillgänglighets göra informationen till parter som är behöriga att se informationen dvs "private API". Genom att göra detta förenklar vi för alla parter samt skapar rörlighet om fler aktörer behöver genomföra revision

2.13 Anmälan av svenska elektroniska identitetshandlingar (slutbetänkandet, avsnitt 18)

2.13.1 Pseudonym i stället för överföring av svenska personnummer (slutbetänkandet, avsnitt 18.4.2)

Skatteverket tillstyrker förslaget.

2.14 Betrodda tjänster enligt eIDAS-förordningen (slutbetänkandet, avsnitt 19)

Skatteverket delar utredningens uppfattning, som det uttrycks på s. 381, att regelverket är nytt och att det finns en otydlighet och gränsdragningsproblematik om en tillhandahållare tillhandahåller betrodda tjänster eller ej. Skatteverket anser att det är för tidigt för att med säkerhet kunna definiera någon del av Mina meddelanden som betrodd tjänst innan viktiga frågor om tolkningen av eIDAS-förordningen har utretts. Ett grundläggande gränsdragningsproblem är vad som anses utgöra en tjänst samt hur man förhåller sig till situationer där en viss komponent av en tjänst kan anses uppfylla kraven för betrodda tjänster i eIDAS, men som inte på egen hand fungerar som en fristående tjänst.

En betrodd tjänst för elektroniska rekommenderade leveranser möjliggör överföring av uppgifter mellan tredje män på ett sätt som tillhandahåller bevis avseende de överförda uppgifternas hantering, inklusive bevis för uppgifternas sändning och mottagande, och skyddar överförda uppgifter mot risken för förlust, skada eller otillåtna ändringar. En brevlådeoperatör inom Mina meddelanden uppfyller inte dessa krav; brevlådeoperatören förlitar sig på uppgifter från avsändande myndighet och Skatteverket som infrastrukturansvarig (inklusive Förmedlingsadressregistret). I dagsläget möjliggör den

digitala brevlådan endast *mottagning* av elektroniska leveranser. Det går därmed att ifrågasätta huruvida en brevlådeoperatör på egen hand rimligen kan anses utgöra en betrodd tjänst för elektroniska rekommenderade leveranser. Även frågan om vem som utgör ”tredje man” i sammanhanget behöver utredas.

Skatteverket avstyrker utredningens förslag om retroaktiv tillämpning och anser att denna del av eIDAS-förordningen behöver utredas. En viktig fråga är huruvida till exempel en rapporteringsskyldighet till Post- och telestyrelsen uppstår först när tillhandahållaren beslutar att tjänsten som tillhandahålls är en betrodd tjänst. En relevant fråga i sammanhanget blir då även huruvida Post- och telestyrelsen som tillsynsmyndighet har mandat att genom handläggningsbeslut besluta huruvida en viss tjänst är att ses som betrodd eller ej.

Slutligen upprepar Skatteverket åsikten som framfördes i delbetänkandet (SOU 2017:23) och Skatteverkets remissvar till delbetänkandet, att tolknings- och gränsdragningsproblematiken kvarstår efter denna utredning.

2.15 Framtida användning av elektroniska identitetshandlingar inom Europa (slutbetänkandet, avsnitt 20)

Skatteverket har inget emot förslaget att Skatteverket får i uppdrag att inrätta ett register över säkerställda kopplingar men är även positiv till andra lösningar. För att registret skall kunna användas i praktiken, har Skatteverket i promemoria från 2016 även föreslagit att Polisen är en lämplig myndighet att bli ansvarig myndighet för kontroll av identitet vid fysisk inställelse. Den myndigheten skulle också kunna ansvara för ett register över säkerställda kopplingar. Skatteverket vill betona vikten av att de legala förutsättningarna för ett register över säkerställda kopplingar måste skyndsamt redas ut.

Med denna bakgrund är det viktigt att ett utrednings- och utvecklingsuppdrag ges snarast till den eller de myndigheter som ska inrätta registret och etablera arbetsprocesser och rutiner för själva identifieringen och det faktiska kopplandet.

2.16 En lag om infrastruktur för digital post (slutbetänkandet, avsnitt 21)

Skatteverket anser att det är bra att Mina meddelanden regleras i lag och förordning.

Skatteverket anser dock att föreslagen reglering är väl detaljerad. Författningen bör i största möjliga mån reglera önskade effekter och inte den tekniska lösningen. En sådan reglering stänger möjligheterna till innovation och en utbyggnad av tjänsten. Den föreslagna begreppslistan riskerar att bli inaktuell mycket snabbt och de listade begreppen är inte entydiga.

2.16.1 Definitioner och bestämmelser (slutbetänkandet, avsnitt 21.2)

Skatteverket noterar att *brevlådetjänster för digital post* definieras enligt följande ”den del inom infrastrukturen som lagrar digital post efter att den har gjorts tillgänglig för mottagaren.” Skatteverket anser att denna definition inte är förenlig med utredningens senare resonemang i avsnitt 21.8.8 om behovet av att leverantörerna av digitala brevlådetjänster utvecklar

tjänster för förvaring och arkivering. Detta eftersom *brevlådetjänster för digital post* definieras som just en tjänst för förvaring och arkivering.

Vidare innehåller utredningens förslag till lag om infrastruktur för digital post en bestämmelse om vad som ingår i infrastrukturen (4 §). I denna bestämmelse används ett annat begrepp, nämligen *brevlådor för digital post*. Skatteverket anser att det är oklart om utredningen i denna bestämmelse avser någon annan del av infrastrukturen än tidigare nämnda *brevlådetjänster för digital post*.

Utredningen ger intryck av att det skulle finnas någon annan del av infrastrukturen som hanterar den digitala posten innan den har tillgängliggjorts. I detta avseende anser Skatteverket att det hade varit passande om utredningen varit tydligare med vad som avses med brevlådor samt brevlådetjänster och hur dessa skiljer sig gentemot tjänster för förvaring och arkivering. Vidare noterar Skatteverket att utredningen inte närmare redogör för vad som avses med *tillgängligt för mottagaren*, detta eftersom begreppet kan tolkas olika beroende på om man avser om den digitala posten blivit faktiskt tillgänglig eller endast varit tekniskt tillgänglig för mottagaren.

Skatteverkets generella syn är att lagen bör innehålla beskrivningar över vad som ska göras, men i mindre grad hur det ska göras. Lösningar ändras och lagstiftningen bör inte hindra den tekniska utvecklingen.

2.16.2 Min myndighetspost (slutbetänkandet, avsnitt 21.3)

Skatteverket tillstyrker utredningens förslag att den infrastrukturansvariga myndigheten ges stöd i författning att tillhandahålla brevlådetjänsten Min myndighetspost.

Skatteverket noterar dock att det i 5 § i förslag till lag om infrastruktur för digital post står att myndigheten *får* tillhandahålla en brevlådetjänst. I betänkandets avsnitt 21.3 används dock begreppet *ska*. Huruvida myndighetens tillhandahållande av en brevlådetjänst är frivilligt eller tvingande kan ha betydelse för bl.a. rättslig grund för behandling av personuppgifter.

Vidare är möjligheten för myndigheten att tillhandahålla en brevlådetjänst avhängigt att respektive mottagares brevlåda är utformat som en s.k. eget utrymme (se eSams vägledning *Eget utrymme hos myndighet – en vägledning*). Detta eftersom den digitala post som sänds till brevlådetjänstens mottagare annars skulle kunna vara att anse som inkomna handlingar hos den myndighet som tillhandahåller brevlådetjänsten. Utredningen föreslår att leverantören av en brevlådetjänst ska vara personuppgiftsansvarig efter att ankomstkontroll har genomförts. Skatteverket anser att rättsläget är oklart avseende hur personuppgiftsansvaret kan förenas med att tillhandahålla ett eget utrymme.

Behovet av att myndigheten tillhandahåller en brevlådetjänst kan även förändras över tid beroende på hur infrastrukturen utvecklas och vilka brevlådetjänster som mottagaren har att välja mellan.

Skatteverket anser med anledning av ovanstående att det är nödvändigt att myndighetens tillhandahållande av en brevlådetjänst är frivilligt och inte tvingande.

2.16.3 Att underlåta att skicka försändelsen digitalt via Mina meddelanden ska kräva särskilda skäl (slutbetänkandet, avsnitt 21.4)

Skatteverket tillstyrker förslaget till rätten att få digital post från myndigheter när de så begär det, såvida inte särskilda skäl föreligger. Skatteverket vill dock att det förtydligas att en enskilds anslutning till Mina meddelanden skall tolkas som en begäran om att få digital post från statliga myndigheter.

Att en enskild ansluter sig till infrastrukturen Mina meddelanden måste ses som ett uttryck från den enskildes sida om att denne önskar få sin myndighetspost digitalt istället för med vanlig post. Myndigheternas skyldighet att skicka post digitalt till en mottagare riskerar att bli verkningslös när denna skyldighet är avhängig att en mottagare måste manifesteras sin önskan genom att framföra en begäran till myndigheten.

Skatteverket föreslår att denna skyldighet ska formuleras som en huvudregel (om den enskilde är ansluten till mina meddelanden). Med det menas att förslaget ska formuleras på ett sådant sätt att statliga myndigheter är skyldiga att skicka alla försändelser med digital post till en mottagare – såvida mottagaren inte själv avböjt eller att det föreligger särskilda skäl. Denna skyldighet kan förslagsvis komma till uttryck genom ett utvidgande av 11 § i förslag till lag om infrastruktur för digital post, bestämmelsen reglerar enligt författningsförslaget en skyldighet för statliga myndigheter att ansluta till infrastrukturen.

Skatteverket anser att en sådan skyldighet för statliga myndigheter kommer skynda på myndigheternas digitalisering samt befästa infrastrukturen Mina meddelanden som den primära nationella digitala kanalen för myndighetspost till enskilda.

Skatteverket föreslår även att skyldigheten ska utvidgas med en rapporteringsskyldighet som innebär att den myndighet som bedömer att det föreligger särskilda skäl också är skyldig rapportera detta vidare. Förslagsvis till den myndighet som har infrastrukturansvaret. Anledningen är att Skatteverket ser att digitaliseringen kan gagnas av att det finns en aktör som har översikt över hur mycket post som de statliga myndigheterna inte anser sig kunna skicka digitalt. Denna kunskap skulle bl.a. kunna innebära att infrastrukturen snabbare kan utvecklas i en riktning som möjliggör att fler flöden kan skickas genom infrastrukturen.

2.16.4 Förhållandet till dataskyddsreglering (slutbetänkandet, avsnitt 21.5)

Skatteverket tillstyrker förslagen. En upplysningsbestämmelse är av stort värde, särskilt när regelverket är nytt.

2.16.5 Ändamål med personuppgiftsbehandling inom Mina meddelanden (slutbetänkandet, avsnitt 21.7)

Skatteverket anser att punkt 2 bör förtydligas. Nuvarande skrivning anser Skatteverket inte är tillräckligt specifikt och tydligt eftersom begreppet *bearbeta* målar upp en alldeles för vid ram för vilka ändamål en personuppgift får behandlas för.

Vidare anser Skatteverket, i likhet med synpunkterna på delbetänkandet, att det finns behov av att samla in och presentera statistik i syfte att kunna följa upp och analysera. Idag saknas

rättsligt stöd för att samköra personuppgifter i förmedlingsadressregistret med andra register i syfte att samla in och presentera statistik på regional nivå/gruppnivå i syfte att följa upp och analysera. Skatteverket samlar idag in veckobaserad statistik över antal anslutna användare samt antal privata respektive företagsbrevlådor som är anslutna. Ett vanligt förekommande problem är att främst kommuner men även andra myndigheter efterfrågar regional statistik över anslutna till förmedlingsadressregistret (FaR). FaR innehåller personuppgifter i form av personnummer, samt ett antal regler som styr hur meddelanden skall förmedlas från avsändande myndighet eller kommun till mottagarens digitala brevlåda. Däremot innehåller FaR inte folkbokföringsuppgifter, och det blir därmed omöjligt att ur FaR ta fram regional statistik över anslutna mottagare. Statistiken används av kommuner för att avgöra hur stor del av befolkningen inom kommunen som har en digital brevlåda. Kommunen kan därmed som en del i beslutsfattandet avgöra hur stora/frekventa utskick som kan göras till kommuninvånarna.

2.16.6 Ankomstkontroll (slutbetänkandet, avsnitt 21.8.3)

Skatteverket anser att om ankomstkontroll ska regleras i föreslagen författning bör kontrollen utvidgas för att bättre markera när personuppgiftsansvaret övergår. En ankomstkontroll bör tjäna två syften, dels kontrollera möjligheten till tillgängliggörande av den digitala posten, dels markera personuppgiftsansvarets övergång. Det förstnämnda bör genomföras genom motsvarande kontroll som görs vid avsändningskontroll enligt 15 § i förslag till lag om infrastruktur för digital post. Det sistnämnda skulle bättre uppnås om ankomstkontrollen även omfattade en skyldighet för leverantören av brevlådetjänster att skicka en kvittens till avsändaren, likt den ordning som idag råder inom infrastrukturen Mina meddelanden. På så sätt vet avsändaren när personuppgiftsansvaret övergått med undantag för det fall förhållanden enligt 19 § 2 st. i förslag till lag om infrastruktur för digital post föreligger. Författningsförslagets formulering innebär att avsändaren inte har någon möjlighet att veta hurvida den digitala post som skickats nått fram till mottagarens brevlådetjänst.

Skatteverket noterar även att det i den föreslagna bestämmelsen föreskrivs att då ett meddelande inte kan tillgängliggöras efter ankomstkontroll ”ska meddelandet inte mottas”. Skatteverket anser att det behöver förtydligas vilken åtgärd en leverantör av brevlådetjänster måste vidta när ett meddelande inte kan tillgängliggöras, det framgår inte av bestämmelsens formulering. Istället för att föreskriva ”ska meddelandet inte mottas” bör det framgå en mer exakt åtgärd, tex. att meddelandet ska raderas.

2.16.7 Personuppgiftsansvaret för leverantörer av digitala brevlådetjänster. Leverantörerna av digitala brevlådetjänster behöver utveckla tjänster och förvaring och arkivering (slutbetänkandet, avsnitt 21.8.7-21.8.8)

Skatteverket avstyrker utredningens förslag i denna del.

Skatteverket anser att den tjänst som benämns *brevlådetjänster för digital post* måste förtydligas. I utredningen är det tydligt att *leverantör av brevlådetjänster* är personuppgiftsansvarig men det är otydligt vad tjänsten som leverantören tillhandahåller består av. Definitionen av *brevlådetjänster för digital post* som kommer till uttryck i 2 § i förslag till lag om infrastruktur för

digital post är enligt Skatteverkets tolkning detsamma som tjänster för förvaring och arkivering av digital post som utredningen behandlar i avsnitt 2.8.8.

Utredningen ger uttryck för att leverantörerna av brevlådetjänster bör utveckla tjänster, gärna direkt länkade till *brevlådans inkorg*, för att mottagaren ska göra ett val med hur den digitala posten vidare ska hanteras. Utredningen förklarar i denna del inte närmare med vad som avses med begreppet *brevlådans inkorg*.

Skatteverket anser att det behöver tydliggöras vad *brevlådetjänster för digital post* är, författningsförslagets definition ger inte någon bortre tidpunkt för lagringen vilket innebär att tjänsten är att definiera som ett digitalt arkiv.

Skatteverket noterar även att utredningen inte behandlar hur den föreslagna fördelningen av personuppgiftsansvar är förenlig med tillhandahållandet av den statliga brevlådetjänsten Min myndighetspost. Detta eftersom ett tillhandahållande av en statlig brevlådetjänst är avhängig att mottagarens brevlåda är utformad som ett *eget utrymme*. Skatteverkets uppfattning är att rättsläget är oklart avseende hur ett personuppgiftsansvar kan förenas med tillhandahållandet av ett eget utrymme. Skatteverket anser att det är nödvändigt att denna fråga utreds vidare.

Vidare noterar Skatteverket att utredningen skriver att nuvarande situation är otillfredsställande eftersom det idag inte finns någon som kan ta ett övergripande ansvar för det fall en säkerhetsincident inträffar. I denna del vill Skatteverket förtydliga att Mina meddelanden idag reglerat detta ansvar genom avtal med tillhörande villkor.

2.16.8 Mina meddelanden och privata utförare av offentligt finansierade tjänster som en del av kommunens och landstingets åtaganden (slutbetänkandet, avsnitt 21.9)

Skatteverket anser att privata utförare av kommunala angelägenheter bör beredas möjlighet att skicka säker digital post genom Mina meddelanden. Skatteverket anser dock att det kan finnas alternativa tillvägagångssätt som kan vara lika effektiva för att uppnå önskad effekt. Detta bör utredas vidare inför ett genomförande.

2.16.9 Företag och organisationer som utför uppgifter av allmänt intresse (slutbetänkandet, avsnitt 21.10)

Skatteverket tillstyrker utredningens förslag att företag och organisationer som utför en uppgift av allmänt intresse ska beredas möjlighet att ansluta sig till Mina meddelanden.

Skatteverket noterar dock att dessa privata avsändare ska, på egen hand förhandla om avtal med leverantörerna av brevlådetjänster för digital post. Skatteverket tolkar skrivningen på sidan 421 i utredningen som att gälla samtliga leverantörer av brevlådetjänster för digital post, inklusive Min Myndighetspost. Vidare omfattas inte dessa privata avsändare av den ersättningsmodell som föreslås på sidan 428 i utredningen.

Flera av de föreslagna privata avsändarna skickar redan i dagsläget digital post till mottagare i flera olika digitala brevlådor, utanför Mina meddelanden. Det finns alltså redan en teknisk lösning framtagen av de privata avsändarna och brevlådeoperatörerna för att skicka digital post till olika digitala brevlådor utan slagningar mot Förmedlingsadressregistret. Om det

redan idag finns effektiva lösningar för privata avsändare att teckna avtal och skicka digital post till flera leverantörer av brevlådetjänster samtidigt så minskar incitamentet för privata avsändare att ansluta sig till Mina meddelanden. Dock innebär den föreslagna modellen en större möjlighet för de privata avsändarna att genom konkurrens skapa fördelar för sina kunder.

2.16.10 Behandling av känsliga personuppgifter i infrastrukturen för digital post behöver inget kompletterande författningsstöd (slutbetänkandet, avsnitt 21.11.3)

I betänkandet anges på s. 425 att det genom utredningens förslag till lag om infrastruktur för digital post finns bestämmelser *som säkerställer* skyddet för de registrerades integritet, t.ex. i form av behörighets- och sök begränsningar. Vad som avses är oklart. Det finns ett bemyndigande i 22 § i lagen *som gör det möjligt* för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter på området. Någon skyldighet att meddela sådana föreskrifter finns dock inte. Skatteverket anser att behörighets- och sök begränsningar samt den längsta tid under vilka personuppgifter får behandlas är så viktiga frågor att de i första hand bör bli föremål för fortsatt beredning och regleras direkt i bestämmelser i lagen om infrastruktur för digital post.

2.16.11 Föreskriftsrätt (slutbetänkandet, avsnitt 21.12.1)

Skatteverket har i sig inget att invända mot utredningens bedömning att det inte finns hinder i dataskyddsordningen mot förslaget till föreskriftsrätt. Men i konsekvens med vad som framförts ovan i 21.11.3 kvarstår frågan om lämpligheten, även om det finns stöd i 8 kap. 7 § RF för ett bemyndigande, att låta regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer senare avgöra om det behövs föreskrifter som rör integritetsskyddet och hur dessa bör vara utformade. Det gäller närmast den längsta tid under vilken personuppgifter får behandlas (föreslagna 22 § p.2) samt behörighets- och sök begränsningar (föreslagna 22 § p.4). Utredningen har i stort sett anslutit sig till det myndighetsperspektiv som Informationshanteringsutredningen redovisade i SOU 2015:39 och som innebär att förenklad regelgivning och andra effektivitetssträvanden normalt väger tyngre än integritetsskyddet.

Skatteverket anser alltså att det hade varit en fördel om frågorna i punkterna 2 och 4 i föreslagna 22 § reglerats direkt i lagen på motsvarande sätt som har gjorts i flera registerförfattningar.

2.16.12 Ersättning av leverantör av brevlådetjänster för digital post (slutbetänkandet, avsnitt 21.12.2)

Skatteverket anser att det behöver finnas en ersättningsmodell men det är svårt att i nuläget hitta en lösning som fungerar över tid. Skatteverkets bedömning är att den ersättningsmodell som föreslagits ("portomodellen") är en lösning som kan fungera på kort sikt.

Skatteverket anser att det finns vissa risker med utredningens förslag om ersättningsmodell som bör påpekas inför det fortsatta arbetet med frågan om ersättning till leverantörerna. Ett för högt ställt pris per enskilt utskick riskerar att hämma utvecklingen genom att bygga upp ekonomiska hinder för avsändare med begränsade möjligheter att uppnå en hög volym.

Skatteverket menar därför att priset bör relateras till kostnaden för att skicka till exempel ett sms snarare än nuvarande portokostnad för fysiska brev. Den föreslagna modellen med ersättning per skickat meddelande riskerar även att hämma utvecklingen av så kallade servicemeddelanden som en avsändande myndighet, kommun eller landsting kan använda för att kommunicera påminnelser och uppdateringar av status i ett ärende.

Marknaden för digital post och brevlådeoperatörer är ännu omogen. En statligt beslutad prismodell, oavsett hur den utformas, påverkar marknaden och utvecklingen. Det är angeläget att den utveckling vi ser kommer inom en snar framtid, att information snarare tillgängliggörs än ”skickas” inte förhindras. De framtida tjänsterna kommer troligen mer handla om arkiv med olika tilläggstjänster än om brevlådor vilket kommer att leda till helt andra affärsmodeller. På kort sikt är det dock rimligt att göra som utredningen föreslår och utgå från hur marknaden faktiskt ser ut.

Skatteverket förordar därför en lösning som införs preliminärt på kort sikt, till exempel tre år, för att ge mer tid för ytterligare utredning när marknaden utvecklats något och mer tydliga affärsmodeller växer fram.

2.17 Synpunkter på lagtext eller författningskommentarer av teknisk natur

2.17.1 Förslag till lag om statlig elektronisk identitetshandling (Slutbetänkandet, avsnitt 1.1)

3 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om att lägga till andra uppgifter om en individ i den elektroniska identitetshandlingen.

Kommentar: Förslag att ändra text ”andra uppgifter om en individ” till ”får besluta om vilka andra uppgifter om en individ som en elektronisk identitetshandling får innehålla”. Det kan också övervägas om bestämmelsen inte också ska innehålla en referens till 8 kap. 7 § regeringsformen vilket är det stöd regeringen har för sin föreskriftsrätt, jmf. t.ex. 15 § lag om identitetskort för folkbokförda i Sverige

12 § och 13 §

Användare får använda den statliga elektroniska identitetshandlingen som underlag vid ansökan om en annan elektronisk identitetshandling.

Regeringen eller de myndigheter som regeringen bestämmer får uppställa villkor för när en statlig elektronisk identitetshandling får användas som underlag för ansökan om en annan elektronisk identitetshandling.

Det är oklart om föreskriftsrätten i 13 § kan gälla villkor såväl för en utfärdare som för den enskilde. Både grunden för föreskriftsdelegationen och vad föreskriftsrätten ska omfatta behöver förtydligas i en kommande författning

2.17.2 Förslag till lag om infrastruktur för digital post (slutbetänkandet, avsnitt 1.3)

2 §

Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter inom infrastrukturen. Vid sådan behandling gäller lagen endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Kommentar: Andra meningerna brukar finnas med. Behövs den verkligen i en lag som reglerar *digital* post?

3 §

3. avsändningskontroll: att avsändaren utför kontroll mot förmedlingsadressregistret att mottagaren är ansluten till infrastrukturen, i så fall hos vilken leverantör mottagarens brevlådetjänst för digital post finns samt att avsändaren får sända digital post till mottagaren.

Kommentar: Enligt 16 § utför även förmedlaren en avsändningskontroll före sändning av digital post. Denna kontroll bör enligt Skatteverket föras in i 3 § p. 3.

4 §

Infrastrukturen består av förmedlingsadressregister, brevlådor för digital post, valfrihetssystem enligt lagen om valfrihet om elektroniska brevlådor samt vad regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, har beslutat i form av föreskrifter.

Kommentar: Skatteverket anser att även avsändaren bör omfattas av infrastrukturen. Vidare noterar Skatteverket att benämningen ”brevlådor för digital post” finns inte upptagen i listan med definitioner under 3 §. Det framgår inte huruvida benämningen omfattas av definitionen av ”brevlådetjänster för digital post” i 3 § p. 4. Paragrafen anger vidare en föreskriftsrätt för den myndighet regeringen bestämmer. Formuleringen speglar inte benämningen ”myndigheten” i 1 §. Skatteverket tolkar detta som en möjlighet för regeringen att besluta om föreskriftsrätt för andra myndigheter än den myndighet som anges i 1 §. Skatteverket noterar att 4 § innebär en ändrad normstruktur för Skatteverket som infrastrukturansvarig. Nuvarande struktur med villkor som avsändaren åläggs att följa måste i större grad regleras i föreskrift.

6 §

Till stöd för förmedling av digital post får myndigheten föra ett förmedlingsadressregister över anslutna enligt 11–15 §§. Syftet med registret är att ge de som är anslutna till infrastrukturen möjlighet att behandla personuppgifter i sin digitala postverksamhet på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Kommentar: Skatteverket noterar att paragrafen bör hänvisa till 11-14 §§ i stället för 11-15 §§. Vidare kan det ifrågasättas huruvida syftet med registret behöver anges då det framgår av ändamålsregleringen i 9 §.

9 §

Personuppgifter får bara behandlas om det behövs för att
2. lagra och bearbeta digital post som avses i 1 p. i syfte att erbjuda tilläggstjänster för brevlådeinnehavarna.

Kommentar: Skatteverket anser att ändamålet punkt 2 i 9 § inte är tydligt angivet. Skäl 39 i Dataskyddsförordningen anger att det bör vara klart och tydligt för fysiska personer hur personuppgifter som rör dem insamlas, används, konsulteras eller på annat sätt behandlas. Den registrerade kan rimligen inte på ett klart och tydligt sätt förstå hur dennes personuppgifter kommer att behandlas utifrån ovan angivet ändamål. Vidare noterar Skatteverket att ändamålet är att ”erbjuda” tilläggstjänster. Formuleringen torde öppna upp för möjligheten för anslutna aktörer att erbjuda tjänster som tillhandahålls av en aktör utanför infrastrukturen. Skatteverket anser att punkten bör skrivas om från grunden för att ta hänsyn till ovanstående anmärkningar.

11 §

Regeringen får besluta att som avsändare får företag och organisationer som utför en uppgift av allmänt intresse ansluta sig. Regeringen får besluta om att denna anslutning ska villkoras med att företaget eller organisationen ska ha avtal med leverantör av brevlådetjänster för digital post.

Kommentar: Av formuleringen framgår det inte tydligt huruvida företaget eller organisationen ska ha avtal med *samtliga* anslutna leverantörer av brevlådetjänster. Se även kommentar till 4 § i förslag till förordning om infrastruktur för digital post, nedan.

15-17 §§

Avsändnings- och ankomstkontroll

Kommentar: Skatteverket anser att specifika tekniska lösningar inte bör regleras i lag. Författningen bör i stället fokusera på att reglera de effekter som önskas. Nuvarande reglering riskerar att hämma innovationen allteftersom nuvarande tekniska lösningar blir inaktuella. Framtida tekniska lösningar bygger inte nödvändigtvis på en avsändnings- och ankomstkontroll som grund för att säkerställa att leveransen sker på korrekt vis. Förutsatt att man väljer att reglera avsändnings- och ankomstkontroll i lag anser Skatteverket att leverantör av brevlådetjänster för digital post även åläggs att till avsändaren returnera en kvittens om mottagande/icke mottagande av leverans.

17 §

Leverantör av brevlådetjänster för digital post ska vid ankomst av digital post kontrollera i förmedlingsadressregistret att avsändaren fortfarande är ansluten till infrastrukturen.

Om avsändaren inte är ansluten eller har något civilrättsligt avtal med mottagaren om digital brevlådetjänst ska meddelandet inte mottas

Kommentar: Paragrafen inför ett krav på ett civilrättsligt avtalsförhållande mellan avsändaren och mottagaren. Skatteverket ser inte en situation då detta kan aktualiseras. Skatteverket utgår från att paragrafen har för avsikt att upprätta krav på civilrättsligt avtalsförhållande mellan avsändaren och *leverantör av brevlådetjänster för digital post*. Vidare ska leverantör av brevlådetjänst, enligt paragrafen inte ta emot ett meddelande om avsändaren inte är ansluten eller vid avsaknad av civilrättsligt avtal. Om detta ska regleras i lag anser Skatteverket att leverantören åläggs att *radera* meddelandet.

19 §

Avsändaren är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter till dess att leverantör av brevlådetjänster för digital post genom ankomstkontroll godkännt mottagandet enligt 17 §.

Avsändaren är vidare personuppgiftsansvarig för behandling av uppgifter som leverantören utför på avsändarens begäran efter att meddelandet gjorts tillgängligt för mottagaren.

Kommentar: Vid avsaknad av en kvittens på godkännt mottagande av leverans försätts avsändaren i en situation där avsändaren helt saknar kännedom om huruvida personuppgiftsansvaret har övergått till leverantören. Om lagstiftaren väljer att reglera avsändnings- och ankomstkontroll bör även tillhandahållandet av kvittens regleras i lag.

20 §

Leverantör av brevlådetjänster för digital post är personuppgiftsansvarig för behandling av uppgifter efter att ankomstkontroll genomförts med undantag för förhållanden enligt 19 § andra stycket.

Leverantören är vidare personuppgiftsansvarig för behandling av uppgift som denne erbjuder mottagaren.

Kommentar: Skatteverket noterar att 20 § första stycket inte speglar formuleringen i 19 §. Nuvarande formulering innebär att både avsändaren och leverantören har personuppgiftsansvaret i det fall leverantören inte godkänner mottagandet. Skatteverket föreslår att formuleringen i 20 § ändras till att ”leverantör av brevlådetjänster för digital post är personuppgiftsansvarig för behandling av uppgifter efter att leverantören *genom ankomstkontroll godkännt mottagandet*”. Rörande paragrafens andra stycke (se även Skatteverkets kommentar till 9 §); i det fall leverantören behandlar uppgifter som del av en tjänst som tillhandahålls av en aktör utanför infrastrukturen, innebär förslaget att leverantören inte kan agera personuppgiftsbiträde åt en sådan aktör.

2.17.3 Förslag till lag om valfrihet om digitala brevlådor (slutbetänkandet, avsnitt 1.4)

1 §

Skatteverket får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för digitala brevlådor enligt lagen om infrastruktur för digital post. Med valfrihetssystem menas ett förfarande där mottagaren har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som Skatteverket har godkänt och tecknat avtal med.

Kommentar: Skatteverket anser att lagen inte uttryckligen bör ange vilken myndighet som får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem. Motsvarande reglering som finnes i 1 § i lagen om infrastruktur för digital post bör införas i detta lagförslag, dvs. att ”den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för digitala brevlådor enligt lagen om infrastruktur för digital post”. Detta gäller även för 2 § i förslaget till lag om valfrihet om digitala brevlådor.

2.17.4 Förslag till förordning om infrastruktur för digital post (slutbetänkandet, avsnitt 1.9)

4 §

De avsändare som ansluts enligt 3 § denna förordning ska ha avtalat om att skicka digital post med leverantörerna av brevlådetjänster för digital post som är anslutna till infrastrukturen.

Kommentar: Skatteverket tolkar bestämmelsen som att avsändaren ska ha avtalat med *samtliga* anslutna leverantörer. Om så är meningen kan detta framgå tydligare i 4 §.

Generell kommentar: Förordningen bör, i enlighet med kommentaren till lagförslaget om valfrihet om digitala brevlådor, innehålla en paragraf som anger att Skatteverket skall tillhandahålla valfrihetssystem enligt lagen om valfrihet om digitala brevlådor.

3 Konsekvenser för Skatteverket

Utredningens förslag kommer att medföra kostnader för Skatteverket. De förslag som kommer medföra kostnader är

- Statlig elektronisk identitetshandling (avsnitt 12)

Om en ny statlig identitetshandling kommer att innebära betydande kostnader eftersom det kommer vara större förändringar. Kostnaden hänger också ihop med frågan om förslaget om obligatorisk anslutning till valfrihetssystemet. Det går inte idag att uppskatta exakta kostnaden.

I slutbetänkandets avsnitt 12.7.3 medför förslaget kostnader utöver tillhandahållandet behövs en IDP (Identity Provider) där information finns om den elektroniska identitetshandlingen är giltig eller spärrad så att den går att kontrollera. Skatteverket kan inte utläsa exakta kostnader för detta eftersom avtalet kring Skatteverkets id-kort för folkbokförda inte är detaljerat på den nivån så att kostnaden kan utläsas där.

- Obligatorisk anslutning till valfrihetssystem (avsnitt 13.6.2)

En obligatorisk anslutning till valfrihetssystem kommer att innebära betydande kostnader för Skatteverket som inte täcks inom befintligt anslag. Med ca 65 miljoner inloggnings- och underskrifter för Skatteverkets e-tjänster (2017) är myndigheten beroende av ett välfungerande flöde för att kunna säkerställa befintliga e-tjänsters behov.

- eIDAS med kopplingsregister (avsnitt 16)

Utvecklingskostnader och årlig förvaltningskostnad för kopplingsregister hos Skatteverket beskrivs i skrivelsen från 2016. Sammanlagt beräknas kostnaderna för utveckling bli ca 7–17 miljoner kronor och förvaltningskostnaderna ca 5–15 miljoner kronor per år.

- Rättighet att få digital post via mina meddelanden (avsnitt 21.4)

Skatteverket har redan idag anslutit mer än 95 % (över 40 miljoner) av centrala utskick, men fortfarande återstår en del viktiga utskick, framför allt inom folkbokföringsområdet. Att ansluta de sista utskicken har alltid varit Skatteverkets plan men kommer naturligtvis att medföra kostnader men även besparingar. Kostnaden är svår att bedöma men det uppgår till mångmiljonbelopp.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av verksamhetsutvecklaren Karolin Wallström. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Rosengren och IT-direktören Jan Zetterdahl.



Katrin Westling Palm



Karolin Wallström