

Datum
2018-04-18Dnr/Beteckning
TSG2018-329Ert datum
2018-01-23Er beteckning
Fi2018/00106/DF

Regeringskansliet
Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning,
Enheten för digital förvaltning
Anneli Hagdahl

Reboot – omstart för den digitala förvaltningen, SOU 2017:114

Sammanfattning

Transportstyrelsen ser styrning av nationella digitala tjänster som viktigt för att Sverige ska lyckas med målsättningen att bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Transportstyrelsen är generellt positiv till utredningens förslag, men har främst synpunkter inom följande områden:

- Transportstyrelsen anser att lagförslagen är för detaljerade och riskerar att medföra bristande flexibilitet vid teknikutveckling och förändrade behov. Istället bör lagförslagen i utredningen, liksom reglering generellt, formuleras målstyrande med funktionsbaserade krav.
- Transportstyrelsen anser att en statlig elektronisk identitetshandling bör erbjudas mobilt i första hand och fysiskt i de fall det behövs. Det behövs ett mer framtidssäkert förslag som långsiktigt tillgodoser offentlig sektors och användares behov. Detta för att säkra tillgången till enkla och säkra e-legitimationer för alla.
- I förslaget på digitaliseringsmål saknas det en inriktning som ger förutsättningar för olika aktörers förmåga att samverka för en effektiv och serviceinriktad förvaltning. Målformuleringen bör i stället utgå från ett tydligt ramverk med tillhörande indikatorer för styrning och utveckling av digitalisering inom offentlig förvaltning utifrån ett livshändelseperspektiv.
- Transportstyrelsen anser att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får behålla sitt samlade ansvar inom informationssäkerhetsområdet.
- Utredningens förslag innebär att myndigheter per den 1 juli 2019 ska kunna skicka all post digitalt via Mina meddelanden. Transportstyrelsen anser att detta är ett realistiskt tidskrav och att

myndigheterna måste få en rimlig tid att analysera och undanröja eventuella juridiska, tekniska och säkerhetshinder innan utskick kan ske digitalt via Mina Meddelanden.

- I utredningen anges att ökade kostnader ska tas inom myndigheternas befintliga ramar. Transportstyrelsen ser dock att de ökade kostnaderna inte kan tas inom befintlig ram, utan det kommer att krävas en anslagsökning.

Transportstyrelsens synpunkter

Författningsförslag (Kapitel 1)

Transportstyrelsen anser att lagförslagen är för detaljerade och riskerar att medföra bristande flexibilitet vid teknikutveckling och förändrade behov. Istället bör lagförslagen i utredningen, liksom reglering generellt, formuleras målstyrande med funktionsbaserade krav för att på så sätt undvika dagens situation där lag kan vara hinder eller försenar digitalisering i många fall.

Effektiv styrning av en samverkande förvaltning (Kapitel 5)

Utredningen föreslår att det i förordningen om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte ska regleras att statliga myndigheter i frågor om digitalisering av den offentliga förvaltningen vid behov får samverka även utanför sina vanliga verksamhetsområden.

Transportstyrelsen anser att detta förslag inte löser dagens problem rörande samverkan, som är tolkningen av gränserna för vad och hur myndigheter får samverka i syfte att genomföra sina uppdrag. Ett exempel på hinder för samverkan är den tolkning av upphandlingsreglerna som Kammarrätten i Stockholm redovisar i Mål nr 7355-16.

Utredningen anser vidare att det är viktigt att frivillig samverkan och erfarenhetsutbyte mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting är formellt möjlig och stimuleras. Utredningen menar därför att för att främja utvecklingen av den offentliga sektorns digitalisering behöver institutionaliserade forum för frivillig samverkan mellan de olika aktörerna inrättas. Utredningen anser att det är en lämplig uppgift för den kommande digitaliseringsmyndigheten att tillhandahålla sådana. Utredningen anser även att Myndigheten för digital förvaltning ska tilldelas särskilda anslagsmedel för sådan samverkan.

Transportstyrelsen anser att det är viktigt att frivillig samverkan och erfarenhetsutbyte mellan statliga myndigheter, kommuner, landsting och regioner är formellt möjlig och bör stimuleras. Transportstyrelsen stödjer förslaget på att särskilda anslagsmedel ska tilldelas för samverkan.

Delar av den frivilliga samverkan som idag bedrivs inom eSam kommer att samordnas av Myndigheten för digital förvaltning. Det är av vikt att

säkerställa att inte dubbelarbete bedrivs eller att frågor tappas bort mellan olika ansvarsområden. På sikt är det därför lämpligt att se över hur fördelningen av samverkansaktiviteter ska vara och om det finns vinster med att samla samverkansansvaret i Myndigheten för digital förvaltning.

Mål för digitaliseringen (Kapitel 7 och 8)

Transportstyrelsen instämmer med utredningen i att det ska finnas ett av riksdagen beslutat gemensamt mål för samtliga statliga myndigheter i arbetet med den offentliga förvaltningens digitaliseringsarbete då det gynnar både enskilda vid deras kontakter med olika myndigheter och får en positiv inverkan på möjligheten att samverka mellan myndigheterna.

Det saknas en inriktning mot att skapa förutsättningar för olika aktörers förmåga att samverka för en effektiv och serviceinriktad förvaltning. Målformuleringen bör utgå från ett tydligt ramverk med tillhörande indikatorer för styrning och utveckling av digitalisering inom offentlig förvaltning.

Vidare saknas förslag för hur kompetenshöjande insatser inom området digitalisering för chefer och medarbetare i offentlig verksamhet ska genomföras. Myndigheten för digital förvaltning bör få en roll för att kunna stödja myndigheter på området samtidigt som myndigheternas eget ansvar för sådana insatser bör tydliggöras.

Transportstyrelsen stödjer förslaget att regeringen beslutar om en tidsbestämd övergripande plan, en strategi, för digitalisering i den offentliga förvaltningen.

Informationssäkerhet (Kapitel 9)

Transportstyrelsen stödjer varken förslaget på att Myndigheten för digital förvaltning ska ta fram och mäta nyckeltal för informationssäkerhetsrelaterade aspekter och följa informationssäkerhetsmognaden, eller att regeringen ska få i uppdrag att ta fram rättsliga krav som omfattar samtliga offentliga myndigheter att införa ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete. Transportstyrelsen förordar främjande av tydlighet, struktur och kontinuitet i sakkunskapen och för att undvika ytterligare fragmentisering anser därför Transportstyrelsen att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, bör fortsatt ha det samlade ansvaret inom informationssäkerhetsområdet och då även för de föreslagna uppdragen.

Elektronisk identitetshandling (Kapitel 11, 12, 13 och 14)

Transportstyrelsen välkomnar förslaget att staten utfärdar en elektronisk identitetshandling. Transportstyrelsen anser dock att en statlig elektronisk identitetshandling bör erbjudas mobilt i första hand och fysiskt när det behövs.

Transportstyrelsen anser dock att det inte ska skrivas in i lag med vilken teknik eller lösning som den statliga elektroniska identitetshandlingen ska utformas då lagar med fördel bör hållas teknikneutrala.

Av kommittédirektiven framgår att utredningen ska analysera omfattningen av det offentliga åtagandet i förhållande till de privata aktörernas roll och lämna förslag på vidareutveckling av modellen för e-legitimationer för att långsiktigt tillgodose offentlig sektors och användares behov, krav på säkerhet och tillgänglighet så att tillgången till enkla och säkra e-legitimationer för alla säkerställs. Av direktivet framgår vidare utmaningen för den etablerade marknadssituationen, med en stark marknadsaktör och begränsade förutsättningar för effektiv konkurrens på grund av bl.a. höga inträdesbarriärer. Mindre prioriterade användargrupper riskerar att inte inkluderas och motstridiga intressen mellan privat och offentlig sektor kan leda till att den fulla potentialen i e-legitimationen som verktyg inte kan utnyttjas.

Utredningen för ett resonemang om att fysiska produkter som kontanter i samhället minskar drastiskt till förmån för digitala tjänster, samtidigt som att det framhålls att elektroniska identitetshandlingar på ett mobilt medium, lätt kan förloras och behövas lagras på flera enheter. Transportstyrelsen anser att en fysisk produkt är mer sårbar då den enbart finns i en upplaga.

Utredningen ger även uttryck för att det ur ett nationellt säkerhetsperspektiv är viktigt att undvika starka beroenden till enskilda aktörer och tekniska lösningar samt att det bästa sättet att stödja innovation är att lämna öppet för olika aktörer att presentera sina lösningar och låta brukarnas val avgöra. Idag dominerar marknaden för e-legitimationer av BankID. I detta läge med en dominerande aktör ökar sannolikt riskerna ur ett säkerhetshänseende.

Utredningen föreslår en fysisk bärare av en elektronisk identitetshandling som bygger på chip på plastkort samt innehav av kortläsare eller liknande. En lösning som utredningen själv beskriver som ”trubbig” i jämförelse med dagens mobila lösningar.

För att motverka dagens monopolliknande lösning behövs ett mer framtidssäkert förslag som långsiktigt tillgodoser offentlig sektors och användares behov, så att tillgången till enkla och säkra e-legitimationer för alla säkerställs.

Utredningen föreslår att ett fotografi ska dokumentera fysiska kännetecken hos individen, dock saknas ett resonemang av varför fotografi föreslås, hur det ska finnas tillgängligt för andra aktörer, hur det ska lagras etc.

Elektronisk identifiering (Kapitel 15)

Transportstyrelsen delar utredningens bedömning att det är viktigt att skilja på personlig identitet och behörighet kopplade till yrkesroll. Transportstyrelsen delar dock inte utredningens bedömning att arbetstagare inte ska använda sina privata elektroniska identitetshandlingar i tjänsten. Transportstyrelsen bedömer att separationen mellan det som är privat och

det som är kopplat till en yrkesroll även kan hanteras på annat sätt. Transportstyrelsen föreslår därför att en elektroniska identitetshandling ska kunna användas både privat och i en yrkesroll. I utredningens tas det inte i beaktande att vissa digitala tjänster erbjuds till externa aktörer, där det finns ett stort behov av att lösa elektronisk identifiering för till exempel företag.

Eidas (Kapitel 18, 19 och 20)

Transportstyrelsen stödjer förslaget om att Sverige ska anmäla elektroniska identitetshandlingar. Det är en förutsättning för att svenska användare i närtid får möjlighet att använda digitala tjänster i andra medlemsstater.

Transportstyrelsen stödjer även utredningens förslag om att Skatteverket får i uppdrag att inrätta ett kopplingsregister som är en förutsättning för en fungerande gränsöverskridande digital kommunikation. Det ska alltså inte vara upp till respektive myndighet att skapa anpassade register då det medför en stor risk att olika säkerhetslösningar för verifiering av identiteter skapas.

En lag om infrastruktur för digital post (Kapitel 21)

Transportstyrelsen stödjer förslaget att göra digitala utskick som en lagstiftad rättighet men att det behöver ske enligt en realistisk tidsplan. Utredningens förslag innebär att myndigheter per den 1 juli 2019 ska kunna skicka all post digitalt via Mina meddelanden. Myndigheterna måste få en rimlig tid att analysera och undanröja eventuella juridiska, tekniska och säkerhets hinder innan utskick kan ske digitalt via Mina Meddelanden. Transportstyrelsen anser att lagförslaget är för detaljerat och riskerar att medföra bristande flexibilitet vid teknikutveckling och förändrade behov. Transportstyrelsen anser också att det behövs ett förtydligande om den statliga brevlådan Min myndighetspost utgör ett eget utrymme eller om uppgifterna som finns där kan utlämnas enligt reglerna i förvaltningslagen om handlingsoffentlighet.

Utredningen föreslår att den ersättning som erbjuds leverantörerna av digitala brevlådetjänster ska bestämmas av regeringen, uppgå till samma belopp för alla berörda leverantörer, vara rörlig och utgå från volymen av digital myndighetspost, där leverantörerna fakturerar respektive avsändare. Förslaget genomförs genom lagen om infrastruktur för digital post.

Transportstyrelsen vill belysa att kostnaden inte bara består av en portokostnad, till denna kan det tillkomma en förmedlingsavgift samt driftkostnad hos myndigheten. Om portot för digital post sätts för högt försvinner kostnadsfördelarna att gå från papper till digitala utskick. Ersättningsmodellen bör även stödja och uppmuntra utveckling av nya bastjänster i infrastrukturen för digital post.

Utredningen ger förslag på två skilda finansieringsformer där den elektroniska identifieringen ses som en förvaltningsgemensam utgift medan de digitala utskicken ska faktureras respektive avsändare. För att inte begränsa utvecklingen inom digitalisering anser Transportstyrelsen att det

bör övervägas om även digital post, i alla fall initialt, bör ses som en förvaltningsgemensam utgift. Transportstyrelsen tror det skulle få en drivande effekt på den digitala utveckling, istället för att utvecklingen begränsas av myndigheters olika förmåga att finansiera åtgärder. Nuvarande ersättningsmodell för identitetsintyg bygger på att varje identitetsintyg ersätts med en på förhand angiven summa. Detta uppfattas som otympligt och ineffektivt för leverantörerna som dels måste veta mängden trafik som respektive statliga myndighet, kommun eller landsting har begärt, dels måste ha en faktureringsorganisation för detta. Modellen ses även administrativt otymplig för de offentliga myndigheterna. Utredningen bedömer därför att det finns anledning att förenkla ersättningsmodellen och istället hantera det som en förvaltningsgemensam utgift. Samtidigt som utredningen i förslaget av finansieringen av digital post förslår en modell som liknar den nuvarande för identitetsintyg som ses som otymplig och ineffektiv.

Ett problem idag är att när en användare byter brevlådeoperatör finns det ingen möjlighet att flytta arkivet med dokument från den gamla till den nya brevlådeoperatören. Genom att föreslå att leverantörerna av brevlådets tjänsterna blir uppgiftsansvariga hoppas utredningen att leverantörernas utveckling av en förvaring och arkivering av digital post ska snabbas på. Denna förhoppning illustrerar det beroendeförhållande som finns till brevlådeoperatörernas vilja och affärsmodeller. Kundnyttan att kunna byta brevlådeoperatör är inte något som driver utvecklingen hos brevlådeoperatörerna. Detta skapar en lägre kundnytta då man måste logga in i flera brevlådor för att hitta sina ärenden över tid.

Transportstyrelsen vill framföra vikten av att den ansvariga myndigheten får ett aktivt samordnande ansvar för infrastrukturen och dess utveckling. Ansvaret för infrastrukturen för digital post bör innefatta utveckling och anpassning efter användarnas och myndigheternas krav och önskemål samt att föra dialogen med brevlådeoperatörerna. I dialogen med brevlådeoperatören bör ansvarig myndighet exempelvis föra fram och förbereda införandeplaner som myndigheterna har (meddelandetyp, volym, periodicitet, etc.) samt grundläggande krav som måste vara uppfyllda. Myndigheten ska även säkerställa att avtal efterlevs och driva utvecklingen framåt ur ett myndighetsperspektiv med ansvar för utveckling av nya bastjänster och övergripande krav i Mina meddelanden som till exempel gemensam betaltjänst, dubbelriktad kommunikation och arkivering och förvaring.

Konsekvensanalyser (Kapitel 22)

Förslagen i utredningen innebär ökade krav på myndigheternas digitaliseringsarbete, exempelvis genom att alla myndighetens utskick behöver kunna ske digitalt. Detta innebär ökade kostnader, framförallt i ett initialt skede då det bland annat kräver stora anpassningar och utveckling av IT-system och kopplingar dem emellan. I utredningen anges att ökade kostnader ska tas inom myndigheternas befintliga ramar. Transportstyrelsen

ser dock att de ökade kostnaderna inte kan tas inom befintlig ram, utan det kommer att krävas en anslagsökning.

Utan ytterligare medel ser myndigheten stora problem med att kunna leva upp till dessa krav, framförallt inom områden med små kollektiv eller små ärendevolymmer. Transportstyrelsen har i budgetunderlaget 2019-2021 lyft ett behov av utökade anslagsmedel för en digitaliseringssatsning från 2019 och framåt (2019: 15 mnkr och därefter 20 mnkr per år fram t.o.m. 2023). Denna utökning är inte bara en förutsättning för att förslagen i utredningen ska kunna genomföras, utan även för att kunna gå mot en ökad digitalisering generellt. De ökade kostnaderna i flera fall gör det dock svårt att klara kraven på full kostnadstäckning för de avgifter som tas ut då ett ökat avgiftsuttag i många fall inte är möjligt utan att det får stora negativa konsekvenser, främst för företag.

Detta ärende har beslutats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog ställföreträdande generaldirektör Ingrid Cherfils, enhetschef Daniel Hellström och verksamhetsutvecklare Emma Bohman och Örjan Ellström, den senare föredragande.