

Avdelningen för domstolsutveckling

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över delbetänkandet digitalforvaltning.nu (SOU 2017:23)

Ert dnr Fi2017/01289/DF

Domstolsverket har granskat betänkandet främst mot bakgrund av den verksamhet som bedrivs av Sveriges Domstolar.

Utveckling av digitala tjänster inom staten innebär ökad effektivitet och service. Inom Sveriges Domstolar finns en hög ambition att öka graden av digitalisering. I Domstolsverkets omvärldsanalys för 2017 har sex trender rankats som högst prioriterade under analysarbetet, däribland trenden på en ökad förväntan om att leverera digitala lösningar.

Domstolsverket instämmer i utredningens slutsats att det finns behov av en övergripande plan för att kunna nå regeringens mål att Sverige ska vara bäst i världen på att utnyttja digitaliseringens möjligheter. Verket välkomnar därför i huvudsak förslagen men vill utveckla följande synpunkter.

Behovet av ett samlat ansvar

Domstolsverket ställer sig positivt till förslaget om en myndighet som fungerar som en organisatorisk kärna för stöd och samordning av den offentliga förvaltningens digitaliseringsarbete.

Utredningen föreslår att det i myndighetens uppdrag bland annat ska ingå att vidta eller föreslå sådana åtgärder som behövs för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig digitalisering av den offentliga sektorn. Förslaget innebär en viss inskränkning i myndigheternas självständighet och det är oklart vad förslaget innebär i fråga om vilken grad av styrning myndigheten ska kunna utöva. Eftersom respektive myndighetschef alltjämt har uppdraget att driva den egna verksamhetsutvecklingen, är det viktigt att inte myndighetsstyrningen blir otydlig. En sådan situation skulle kunna leda till oönskade effekter i form av att myndigheterna upplever att det egna ansvaret för utveckling av digitalisering inom den egna myndigheten minskar.

En annan övergripande synpunkt är att det uppdrag som föreslås framstår som mycket stort och omfattande. Det bör övervägas om uppdraget ska begränsas för att på så sätt undvika en allt för otymplig och svårmanövrerad organisation som riskerar att kollapsa under sitt uppdrag.

Myndighetens roll och uppgifter

E-arkiv och samverkan med Riksarkivet

Utredningen pekar på vikten av att det i uppdraget för den samordnande myndigheten ingår att samarbeta med Statens servicecenter som har ett särskilt uppdrag att utforma en myndighetsgemensam e-arkivtjänst. Domstolsverket är av uppfattningen att det även bör ingå i uppdraget att samverka med Riksarkivet eftersom Statens servicecenters uppdrag omfattar en teknisk lösning och rutiner långt efter det att den digitala informationen skapats. Arkivfrågorna inom den digitala förvaltningen behöver uppmärksammas och samordnas redan när informationen skapas ute på respektive myndighet.

Utredningen nämner Riksrevisionens förslag från 2016 om en nationell strategi för införandet av e-arkiv under Riksarkivets ledning, men utan att gå in på vilken roll den samordnande myndigheten bör ha i ett sådant arbete. Ett uppdrag som innefattar utveckling och förvaltning av digitala tjänster borde även fokusera på att underlätta för förvaltningen att utforma hållbara e-arkivlösningar, som inte endast kopplas till arbetet med Statens servicecenters e-arkivsystem. Statens servicecenter erbjuder teknik- och metodstöd för anslutning till e-arkivlösningen men den initiala hanteringen faller på respektive myndighet att själv lösa.

Utredningen föreslår att det inom ramen för avsiktsförklaringen om digital förnyelse av Sverige bör utvecklas en gemensam målbild och handlingsplan för den nationella digitala infrastrukturen. Det är Domstolsverkets uppfattning att e-arkiv bör ingå som en del av detta. Den snabba övergången till digital myndighetskommunikation, som utredningen föreslår, kommer ytterligare att aktualisera arkivfrågorna.

Sammanfattningsvis bör arkivfrågorna integreras i arbetet med att utveckla den digitala förvaltningen även när det gäller lösningar för hur arkivinformation vårdas och skapas och inte bara beträffande hur redan arkiverad information ska samordnas och tillgängliggöras. Den stora utmaningen ligger i att utforma verksamhetsinformationen på ett sådant sätt att den alls kan arkiveras på ett effektivt och säkert sätt. Detta ansvar bör inte ligga på Riksarkivet ensamt.

Standarder som är gemensamma för elektroniskt informationsutbyte

Det föreslås att uppdraget ska omfatta säkerställande av tillgång till ändamålsenlig infrastruktur avseende standarder eller liknande krav som ska vara gemensamma för elektroniskt informationsutbyte. Det behöver klargöras vad förslaget innebär i förhållande till lösningar som redan är framtagna eller under utveckling.

Ett samverkansråd

Utredningen föreslår att det i myndigheten ska finnas ett råd för digitaliseringssamverkan med uppgift att bland annat ge råd och stödja samverkan mellan de olika aktörerna i utvecklingen av den offentliga sektorn. Rådet ska bestå av myndighetschefen och cheferna för de myndigheter som idag ingår i eSam. Rådet ska även kunna bjuda in ledningar för andra myndigheter att delta i den omfattning som anses nödvändig. Domstolsverket instämmer i att de arbetsmodeller som skapats inom E-delegationens verksamhet och bevarats inom eSam måste tillvaras och utvecklas. Utifrån Domstolsverkets perspektiv är det angeläget att företrädare för rättsväsendet i stort finns med i rådet.

Ansvarig myndighet

Med utgångspunkten att ansvaret ska tilldelas en myndighet inom den befintliga myndighetsstrukturen kan Domstolsverket instämma i att Ekonomistyrningsverket framstår som lämpligt att ta emot uppdraget. Myndigheten har i dagsläget flera tidsbegränsade uppdrag på området och en myndighetsstruktur som skulle kunna

fungera i sammanhanget. Det är särskilt viktigt att digitaliseringsfrågorna blir en del av myndighetens kärnområde och inte får en undanskynd roll.

Begreppen digital infrastruktur och nationell digital tjänst

Utredningen har kommit fram till att en funktionellt användbar definition av digital infrastruktur inte behöver vara precis. Eftersom begreppet föreslås i författningstext är det Domstolsverkets uppfattning att det ändå vore önskvärt med en precisering av vad som avses med en sådan infrastruktur – vilka komponenter, aktörer och tjänster består den av? Vem ansvarar för infrastrukturen och hur förhåller den sig till annat?

I förslaget till förordning om infrastruktur för säkra elektroniska försändelser åsyftas Mina meddelanden, men tjänsten nämns inte vid dess namn. Av 1 § framgår att det handlar om en *infrastruktur*. Betänkandet och förslagen där fokuserar i övrigt på begreppet *digital infrastruktur*. För att undvika otydlighet föreslår Domstolsverket att det i paragrafen anges att Mina meddelanden är en nationell digital tjänst.

Den föreslagna ändringen väcker frågan om behovet av att i annat sammanhang tydligt och i lämplig ordning definiera vilka de nationella digitala tjänsterna är.

Mina meddelanden

Domstolsverket ställer sig positivt till ett angreppssätt som bygger på att myndigheter samverkar för att skapa enkla och tillgängliga tjänster ur ett medborgarperspektiv. Verket ser för Sveriges Domstolars räkning inga konkreta hinder för att Mina meddelanden utvecklas till en nationell digital tjänst för säker e-post, men vill lyfta fram följande synpunkter.

Anslutning som bygger på frivillighet

Domstolsverket instämmer i utredningens förslag att ett system som bygger på frivillighet i dagsläget framstår som en bättre väg att gå än ett som baseras på tvång, även om tvångsalternativet skulle innebära en snabb och heltäckande anslutning.

Problem med envägskommunikation

Mina meddelanden har inte något inbyggt stöd för tvåvägskommunikation vilket för Sveriges Domstolars del innebär att tjänsten inte fullt ut kan ersätta e-post eftersom många typer av handlingar delges. Regeringen har uttalat att perspektivet vid digitalisering ska vara utifrån och in, alltså att medborgarens behov ska sättas i fokus. En myndighet som vill använda Mina meddelanden i kontakten med sina brukare bestämmer själv vad som kan sändas genom infrastrukturen. En enskild som anmält att den vill ha post från en viss myndighet via Mina meddelanden, kan alltså inte räkna med att all post kommer i den digitala brevlådan, den kan komma som vanlig post och e-post vilket orsakar besvär snarare än förenklar för den enskilde. För att undvika arbete i parallella system ser Domstolsverket gärna att Mina meddelanden utvecklas så att tjänstens funktionalitet motsvarar Sveriges Domstolars behov.

Förordningen för Mina meddelanden

I 3 § förslaget till förordning om infrastruktur för säkra elektroniska försändelser anges att myndigheter ska ansluta sig till Mina meddelanden, om inte regeringen beslutar om undantag. Vilka förutsättningar som gäller för att en myndighet ska undantas berörs endast översiktligt. Det behöver klargöras om avsikten är att undantag ska kunna göras på myndighetsnivå eller om vissa processer/verksamhetsområden hos en myndighet ska kunna undantas. Lämpligheten av undantag på myndighetsnivå kan, mot bakgrund av ambitionen att styra kommunikationen till Mina meddelanden, ifrågasättas. Vidare berörs inte inom vilken tidsram myndigheterna ska ha anslutit sig och inte heller på vilket sätt (regleringsbrev eller annat) regeringen ska uppdra myndigheterna.

I 10 § anges att Skatteverket är personuppgiftsansvarigt för behandling av personuppgifter i FaR och för att expediera försändelser. Domstolsverket ifrågasätter användningen av begreppet expediera i detta sammanhang eftersom det knyter så tätt till begreppsanvändningen i tryckfrihetsförordningen. En annan formulering (t.ex. ”skicka”) bör övervägas.

Personuppgiftsbehandling i Mina meddelanden

Personuppgiftsbehandlingen i Mina meddelanden är komplex. Den föreslagna regleringen skulle innebära en omfattande behandling av personuppgifter, även känsliga sådana gällande många registrerade. Det är därför av stor vikt i sammanhanget att personuppgiftsbehandlingsfrågorna utreds och regleras på ett ändamålsenligt sätt.

Domstolsverket tycker att det är lämpligt att fördelningen av personuppgiftsansvaret i Mina meddelanden författningsregleras. Verket har inga invändningar mot den föreslagna fördelningen av ansvaret och instämmer i utredningens bedömning att frågan om personuppgiftsansvar efter att försändelser har gjorts tillgängliga i fysiska personers brevlådor behöver utredas ytterligare. Även i andra avscenden kan det finnas behov av ytterligare utredning, bl.a. vad gäller stödet att få behandla uppgift om personnummer, t.ex. för att ta reda på om en viss person är ansluten till tjänsten.

Utredningen anser att förslagen är förenliga med EU:s dataskyddsförordning. Någon närmare analys kring kommande nationell reglering för persondataskydd har utredningen inte presenterat. Brottsdatalagen (2018:XX) och tillhörande förordning kan bli tillämpliga för myndigheterna inom Sveriges Domstolar om tjänsten ska nyttjas i de sammanhangen (SOU 2017:29). Vid bedömningen av om anslutning till Mina meddelanden ska bli obligatorisk för myndigheter, bör det också beaktas hur villkoren för tjänsten förhåller sig till kommande lagstiftning. Överblickbarheten försvåras av att föreslagna regelverk ännu inte antagits.

Ekonomiska konsekvenser för Sveriges Domstolar

Förslaget om en myndighet med samlat ansvar för digitaliseringsfrågorna ska delvis finansieras genom en varaktig anslagsöverföring från samtliga myndigheter respektive förvaltningsanslag till den föreslagna myndigheten genom en omfördelningsnyckel. Underlaget i betänkandet är alltför övergripande och oprecist för att Domstolsverket i nuläget ska kunna överblicka eventuella konsekvenser av förslaget. Även beträffande förslagen som rör Mina meddelanden är konsekvensanalysen för allmänt hållen för att Domstolsverket i nuläget ska kunna överblicka eventuella ekonomiska konsekvenser av förslagen.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Martin Holmgren. I beredningen har även deltagit avdelningschefen Agneta Kornstrand, avdelningschefen Lena Nilsson och enhetschefen och chefsjuristen Charlotte Driving samt hovrättsassessorn Kristin Holgersson (föredragande).

Martin Holmgren

Kristin Holgersson