

Betänkandet SOU 2024:47, Digital myndighetspost

Sammanfattning

Transportstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslaget men har vissa synpunkter. Dessa avser främst att det föreslagna ikraftträdandedatumet ligger för nära i tiden, oklarheter kring hur lagen ska tillämpas vid utlämnande av allmänna handlingar och att myndigheten ser ett behov av att utveckla Mina meddelanden med ytterligare funktioner, däribland fakturahantering.

Transportstyrelsens synpunkter

Allmänt

Transportstyrelsen är en av de myndigheter som skickar flest försändelser via Mina meddelanden (nedan Mina meddelanden eller infrastrukturen). I år (2024) uppskattar Transportstyrelsen att 56 procent av myndighetens försändelser skickas digitalt (via Mina Meddelanden och andra e-tjänster).

Det finns handlingstyper som inte anslutits till Mina meddelanden vilket beror på prioriteringar inom myndigheten, finansieringsutmaningar, gamla tekniska lösningar och juridiska hinder som presenteras vidare i vårt remissvar nedan. Myndigheten har ett pågående kontinuerligt arbete för att öka digitaliseringen och har tagit fram en digital agenda som hjälper myndigheten att genomföra regeringens digitaliseringspolitik samt styra mot målet om säkra digitala lösningar som möter samhällets behov.

Förslaget till ny lag om användning av myndighetsgemensam infrastruktur för digital post är utformat så att Transportstyrelsen kommer omfattas av ett krav på att skicka myndighetspost genom den myndighetsgemensamma

infrastrukturen för digital post. Kravet gäller dock inte om det finns säkerhetsskäl eller andra skäl som talar emot det.

Med hänsyn till det generöst utformade undantaget bedömer Transportstyrelsen att det inte kommer uppstå några omedelbara problem ur juridiskt perspektiv när det gäller sådan myndighetspost som inte är lämplig eller möjlig att skicka via Mina meddelanden. Som undantagsbestämmelsens tillämpningsområde beskrivs i betänkandet tycks den täcka in de flesta tänkbara situationer där det kan finnas hinder mot att skicka försändelser genom infrastrukturen på det sätt som avses i huvudregeln (se avsnitt 9.3.3. och författningskommentaren till 3 §).

En bestämmelse som medger en sådan bredd av möjliga undantag förutsätter, enligt Transportstyrelsens bedömning, ett relativt omfattande arbete med att kartlägga och bedöma vilka typer av utskick som är lämpliga respektive olämpliga att göra via Mina meddelanden. Transportstyrelsens bedömning är att ovanstående arbete kommer ta tid och resurser i anspråk för myndigheten.

Brevlådeoperatörer (avsnitt 4.1.2)

I avsnittet anges att ”*Vissa offentliga aktörer har egna avtal direkt med brevlådeoperatörerna för att få tillgång till vissa tjänster, såsom möjlighet att skicka betalningsbara fakturor. Sådana utskick går då inte via infrastrukturen Mina meddelanden*”. Detta stämmer inte då

Transportstyrelsen har genomfört ett arbete tillsammans med Digg när fakturor började skickas ut. Det arbetet resulterade i att Mina meddelanden anpassades för att innehålla betalinformation och dessa utskick går därmed genom infrastrukturen Mina meddelanden idag. Transportstyrelsen bedömer att det är viktigt att påtala ovanstående. Om myndighetens utskick av fakturor inte kommer att ses som en del av Mina meddelanden kommer de inte att omfattas av auktorisationssystemet och Transportstyrelsen kommer därmed att bibehålla höga kostnader och en administrativ hantering för egna avtal och utskickslösningar.

Det föreslagna ikraftträdandet (avsnitt 9.3.3 och 9.3.6)

Transportstyrelsens bedömning är att tiden till det föreslagna ikraftträdandet, den 1 januari 2026, är allt för kort. Enligt Transportstyrelsen finns det inte någon möjlighet att uppfylla kraven i betänkandet under den tid som återstår.

Det pågår för närvarande ett omfattande arbete på myndigheten med att utveckla ett nytt vägtrafikregister som förväntas vara på plats år 2028. Enligt Transportstyrelsens bedömning kommer det finnas bättre möjligheter och förutsättningar att genomföra förbättringar enligt kraven i betänkandet när det nya vägtrafikregistret har implementerats.

När det gäller tiden för anpassning till den föreslagna lagen innehåller betänkandet också vissa oklarheter. I utredningen anges att tekniska begränsningar kan utgöra ett skäl för att inte använda infrastrukturen under en övergångstid och att kostnaderna för anpassning därmed kommer att kunna spridas ut över en viss tid (s. 223). Samtidigt motsägs detta av vad som anges i författningskommentaren där det framgår att digitala system som inte är anpassade för utskick genom infrastrukturen inte utgör skäl att avstå från användning av infrastrukturen (s. 299).

Vad som avses med den korta övergångsperiod som nämns i utredningen (s. 219) behöver, med hänvisning till resonemanget ovan, definieras tydligare och perioden måste vara tillräckligt tilltagen för att möjliggöra en stabil övergång till digital post.

Överväganden kring vad som ska skickas genom infrastrukturen (avsnitt 9.3.3)

Enligt lagförslaget definition av vad som utgör myndighetspost omfattas skriftliga beslut, underrättelser och andra handlingar som genereras i förvaltningsverksamhet och som skickas till enskilda. Beträffande skriftliga beslut och underrättelser ser Transportstyrelsen inte några tolkningsproblem. Vad gäller formuleringen ”*andra handlingar som genereras i förvaltningsverksamhet*” ser Transportstyrelsen dock vissa svårigheter.

En av dessa svårigheter, som bör vara av intresse för de flesta myndigheter, är hur man ska se på definitionen myndighetspost när det gäller utskick till enskilda som begär ut allmänna handlingar. När ett utlämnande av allmän handling sker har den som gjort begäran i vissa fall uppgett sin identitet. Det innebär att vi teoretiskt bör ha möjlighet att skicka begärda handlingar via Mina meddelanden, under förutsättning att våra tekniska system anpassas till detta. Något formellt beslut om utlämnande fattas dock inte i dessa fall när utlämnandet sker och någon underrättelse skickas inte heller.

En fråga är därför om de handlingar som lämnas ut efter en sådan prövning kan anses vara andra handlingar genererade i förvaltningsverksamheten. Handlingarna är förvisso ofta någon gång genererade som ett led i vår förvaltningsverksamhet, men det är inte alltid så att någon ny handling genereras vid själva utlämnandet. I andra fall tar begäran om utlämnande sikte på sådant som e-postloggar, sammanställningar av statistik eller data som utifrån tryckfrihetsförordningens regler får betraktas som allmänna handlingar, men som sammanställs särskilt vid begäran om utlämnande.

Det ligger närmast till hands att tolka lagförslaget som att detta omfattar alla sådana handlingar som kan tänkas bli föremål för ett utlämnande av allmänna handlingar. Utifrån vad som anges i betänkandet är det dock oklart. I avsnitt 9.3.2 berörs utskick av allmänna handlingar kort, men då ur perspektivet att myndigheter som enbart har den typen av utskick till enskilda där man inte har tillgång till person- eller organisationsnummer på det sätt som krävs för att skicka via infrastrukturen inte behöver tillämpa lagen. Det ger således inte svar på frågan vad som gäller för utlämnande av allmänna handlingar när den som gjort begäran uppgett sin identitet.

I detta sammanhang är det också värt att notera att prövningen av utlämnande av allmänna handlingar som regel ska göras av den som är ansvarig för handlingen (se 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL). Det innebär att i princip alla anställda vid en myndighet vid något tillfälle kan komma att bli tvungna att hantera en sådan begäran, överväga om handlingarna ska skickas via infrastrukturen och när så bedöms vara lämpligt bör ha möjligheter att göra ett sådant utskick. Ur kostnads- och resursperspektiv framstår det som tveksamt om det finns skäl att ge alla anställda den möjligheten. Även av säkerhetsskäl framstår detta som mindre lämpligt.

En lösning på problemet är att dessa överväganden och utskick får ske genom en myndighetsgemensam funktion. Men då tappar man samtidigt en del av syftet med regleringen i OSL, nämligen att det är den som ansvarar för handlingen som i första hand har bäst förutsättningar att skyndsamt göra prövningen av utlämnandefrågan. En ordning där samtliga utlämnandefrågor av angivet slag skulle behöva passera först den som ansvarar för handlingen och därefter en central funktion som sköter själva utlämnandet genom infrastrukturen skulle dessutom ta resurser i anspråk på ett onödigt sätt.

Även om vi ser att lagförslagets utformning ger möjligheter till undantag och lämplighetsbedömningar som innebär att de nämnda problemen bör kunna lösas i varje enskilt fall för sig är Transportstyrelsens uppfattning att utlämnanden av allmänna handlingar borde undantas från lagens tillämpningsområde. Det kan knappast ha någon negativ inverkan av betydelse på lagstiftningens huvudsakliga syfte. I vart fall behöver frågan analyseras närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet, särskilt med hänsyn till att utlämnande av allmänna handlingar är vanligt förekommande hos de flesta förvaltningsmyndigheter.

Åtgärder för ett utökat användande av infrastrukturen (avsnitt 9.7.1)

I betänkandet förordas att en översyn bör genomföras av infrastrukturen och hur den ska se ut framöver, i vilken det bör ingå en analys av de funktionaliteter, däribland tvåvägskommunikation och hantering av delgivningskvitton, som myndigheterna efterlyser. Transportstyrelsen delar den uppfattningen.

Transportstyrelsens beslut, upplysningar och uppmaningar skickas idag i många fall med vanlig post till mottagaren med fysisk svarsblankett. Arbeta pågår för att digitalisera dessa men på grund av föråldrad teknik har det ännu inte kunnat verkställas med tillfredsställande kvalitet.

Om Transportstyrelsen framöver kommer skicka samtliga brev till mottagarens digitala brevlåda kvarstår behovet att mottagaren ska ges möjlighet att kunna svara tillbaka till Transportstyrelsen, alltså skicka in efterfrågade kompletteringar, avge yttranden eller motsvarande. Detta behöver ske i digital form om tillvägagångssättet ska vara begripligt och hanterbart för kunden. Idag har Transportstyrelsen ingen generell e-tjänst utvecklad för detta ändamål.

En mängd försändelser som Transportstyrelsen skickar innehåller fysiska delgivningskvitton i form av talonger som ska klippas av och skickas in. Av utredningen framgår att flera myndigheter har efterfrågat en funktion för delgivning inom ramen för Mina meddelanden och Transportstyrelsen håller med om att det vore klokast att göra en sådan utveckling samlat direkt i den digitala infrastrukturen, istället för att varje myndighet själv ska skapa egna funktioner. För mottagaren blir det enklare att avge svar i samma digitala brevlåda.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang är Transportstyrelsens av uppfattningen att ett standardiserat tillvägagångssätt och en samlad yta för delgivning, yttranden och andra kommunikationsbehov även från den enskilde tillbaka till myndigheten skulle vara samhällsekonomiskt och göra det enklare för den enskilde att bevaka sina intressen. Det skulle säkerligen även öka graden av anslutning till infrastrukturen.

Med hänvisning till ovanstående stycke vore det även önskvärt med tydligare krav på Digg att utveckla Mina meddelanden med saknade funktioner så att incitamenten att ansluta sig ökar, särskilt bland juridiska personer där anslutningsgraden är betydligt lägre än bland privatpersoner.

Som Transportstyrelsen framfört till utredningen i det enkätsvar som lämnats understryks också vikten av att det bland funktionerna behövs möjlighet till fakturahantering. Från ett juridiskt och ekonomiskt perspektiv är det särskilt angeläget med hänsyn till att Transportstyrelsen i dagsläget sett oss tvungna att ingå avtal om fakturahantering direkt med de privata leverantörerna av digital post som erbjuder den tilläggstjänsten. Eftersom det för närvarande endast är några enstaka aktörer som tillhandahåller tjänsten medför det begränsade möjligheter till konkurrensutsättning av marknaden och relativt höga kostnader. Det vore därför en stor fördel om de viktigaste funktioner som efterfrågas av myndigheterna fanns tillgängliga genom Mina meddelanden när huvudregeln nu föreslås bli att myndigheter ska använda infrastrukturen för utskick av exempelvis fakturor.

Säkerhetshöjande insatser

Av betänkandet framgår att Digg har gjort en översyn som visar på vissa säkerhetsrisker förknippade med infrastrukturen Mina meddelanden (se avsnitt 4.3.3, s. 66). Förslagen innebär att omfattande informationsmängder kommer att passera genom infrastrukturen och aggregeras hos brevlådeleverantörerna. Transportstyrelsens bedömning är således att det bör genomföras säkerhetshöjande åtgärder innan förslagen realiserar. Därutöver behöver det säkerställas att infrastrukturen är tillräckligt säker vid kris, krig eller höjd beredskap (se avsnitt 9.7.1, s. 237).

I förslaget anges vidare att ett skäl för att inte använda infrastrukturen kan vara att särskilda hänsyn behöver tas till känsliga personuppgifter eller starkare former av sekretess (avsnitt 9.3.3, s. 218). En del av Transportstyrelsens verksamheter skickar ut en stor mängd försändelser innehållande känsliga eller skyddsvärda personuppgifter, såsom uppgifter

om brott eller medicinska uppgifter. Även skyddade personuppgifter förekommer. Transportstyrelsen ser att en digital hantering ur många aspekter kommer vara säkrare än utskick med fysisk post, men myndigheten vill ändå framhålla att det är av stor vikt att det inte råder någon otydlighet kring att information av den karaktären kan skyddas i den digitala lösningen.

Konsekvenser för statliga myndigheter (avsnitt 11.7.1)

Det kostar inget att skicka digitalt genom Mina meddelanden idag. Det kommer dock att ändras. Digg kommer att ta ut avgifter på grund av de nya reglerna om auktorisationssystem. Betänkandets förslag innebär en skyldighet för myndigheter att använda infrastrukturen vilket även kommer innebära att avsändarna måste betala dessa avgifter. Digg arbetar med att utforma den slutliga avgiftsmodellen så det är i dagsläget inte klart hur modellen kommer att se ut. Transportstyrelsen önskar att avgiftsmodellen tydliggörs ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet då det i stor utsträckning kommer bli tvingande att använda infrastrukturen och att myndigheten behöver bedöma och planera för dessa ökade kostnader i den långsiktiga planeringen.

Förslag till finansiering för statliga myndigheter (avsnitt 11.8)

I betänkandet framgår att kravet på användning av infrastrukturen kan medföra vissa kostnader för anpassningar och integration av system. Kostnaderna för anpassningar bedöms kunna spridas ut över tid och på sikt kan besparingar göras eftersom kostnaden för att skicka fysisk post är betydligt högre än för att skicka digitalt. Betänkandets förslag är att de tillkommande kostnaderna i första hand får hanteras inom befintliga ramar.

Transportstyrelsen tolkar betänkandets förslag som att digitaliseringen främst avser att ansluta manuella flöden till den digitala tjänsten Mina Meddelanden. Inom Transportstyrelsen skiljer sig digitaliseringsarbetet åt mellan verksamheterna där en del verksamheter ännu inte har påbörjat arbetet med att digitalisera de manuella flödena i Mina Meddelanden, medan andra redan har anslutit två tredjedelar av de möjliga flödena.

De verksamheter som ännu inte påbörjat arbetet behöver genomföra kartläggning och analys av vilka flöden och utskick som är möjliga att lägga in i Mina Meddelanden innan vi kan ta fram kalkyler för arbetet. Tid för att analysera och kartlägga dessa verksamheter beräknas till ett par månader.

De initiala ekonomiska uppskattningarna för dessa delar är därför mycket osäkra och en första bedömning är cirka 36 miljoner kronor.

I de verksamheter som har kommit längre i arbetet med att digitalisera i Mina Meddelanden finns en plan för att ansluta återstående manuell hantering till tjänsten, cirka 2 miljoner utskick. Kostnaden för att ansluta resterande tredjedel beräknas till ungefär 3 miljoner kronor vilket är en kostnad som inte kan tas inom befintliga ramar för tidsförhållandena som anges i betänkandet. Myndighetens utveckling och förvaltning för 2025 och 2026 är i huvudsak redan färdigplanerad och budgeterad i enlighet med Statens budgetprocess.

Det är sedan tidigare känt att myndigheten arbetar med att byta ut vägtrafikregistret som bygger på gammal teknik som nu ersätts med ny.

Transportstyrelsen har även fysiska flöden som kräver tvåvägs-kommunikation mellan myndigheten och mottagaren, till exempel grundhandlingar, beslut, bevis, utskrifter av blanketter som behöver hanteras genom separata e-tjänster eller e-tjänster inom Mina Sidor med information som hämtas och lämnas från och till vägtrafikregistret eller andra system. Transportstyrelsen har i sin verksamhetsplan ett mål att kraftigt reducera fysisk indata under en treårsperiod och för att inte driva kostnader i form av parallella digitala e-tjänster för detta och för att säkerställa informationens korrekthet behöver digitalisering för tvåvägskommunikationen ske samordnat med denna plan och med införandet av funktionalitet i det nya vägtrafikregistret. Gällande digitalisering där tvåvägskommunikationen är nödvändig finns betydligt större volymer kvar för myndigheten att digitalisera och kostnaden för denna del är avsevärt högre än det som återstår att digitalisera för Mina Meddelanden (det vill säga myndighetens utskick).

Transportstyrelsen har inte bedömt kostnaden för att digitalisera myndighetens tvåvägskommunikation som till exempel grundhandlingar, beslut och bevis som behöver hanteras via Mina Sidor eller andra former av e-tjänster som erbjuder möjlighet till dubbelriktad kommunikation mellan myndigheten och mottagarna.

Transportstyrelsen bedömning är således att betänkandets förslag inte kommer kunna hanteras inom befintliga ramar då förslaget kommer leda till ökade utvecklings- och förvaltningskostnader.

Den föreslagna snäva tidsramen för införandet gör att det blir mer kostsamt att ansluta resterande delar till Mina Meddelanden på grund av att befintliga resurser är planerade för annan nödvändig utveckling eller förvaltning. Även om Transportstyrelsen stärker upp med externa resurser är det inte möjligt att hinna klart till den 1 januari 2026 med att digitalisera myndighetens samtliga enkelriktade utskick.

Författningsförslaget

Av betänkandet framgår att kravet på utskick av myndighetspost via infrastrukturen endast gäller i förhållande till enskilda som är anslutna som mottagare i infrastrukturen och som inte avsagt sig post från den avsändande myndigheten (se författningskommentaren till 3 §, s. 298). Enligt Transportstyrelsens uppfattning är det en sådan grundläggande förutsättning för lagens tillämpning som bör framgå direkt av författningstexten.

Beslut i detta ärende har fattats av Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog avdelningsdirektör Anna Berggrund, jurist Hannes Grufman, enhetschef Tomas Melin och utredare Emma Garpenholt, den senare föredragande.