

YTTRANDE

2018-04-10

Dnr 102-2018/611

Regeringskansliet

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.df.remiss@regeringskansliet.se

Reboot – omstart för den digitala förvaltningen

SOU 2017:114

Regeringskansliets dnr Fi2018/00106/DF

Lantmäteriet tillstyrker utredningens förslag till de delar som handlar om ambitionen att skapa enhetlighet i och samordning av den offentliga förvaltningens digitaliseringsarbete.

Av utredningens förslag kan man dock få uppfattningen att det är digitaliseringsarbetet i sig som är målet för åtgärdsförslagen. Det bör tydligare komma fram att digitaliseringen och digitaliseringsarbetet i sig endast är ett medel, ett verktyg, för att möjliggöra uppnående av andra mål, t.ex. förvaltningens effektivitet, ökad säkerhet och enhetlighet, bättre service till medborgare, samordning, osv.

Det kan generellt påpekas att utredningens förslag till ny lagstiftning avseende de förvaltningsgemensamma digitala funktionerna har en detaljeringsgrad som kan medföra svårigheter i framtiden. Lantmäteriet anser att de digitala funktionerna i stället bör regleras i en mera generell lag, en ramlag, medan en mera detaljerad reglering av de aktuella funktionerna kan ske genom verkställighetsföreskrifter på lägre nivå. På detta sätt skapas bättre möjligheter till att anpassa regleringen till de behov som den snabbt föränderliga tekniska utvecklingen för med sig. Reglering på lagnivå bör i stället reserveras till företeelser som kan bedömas vara mera bestående under en längre tid. Regleringen måste även tydligt vara teknikoberoende och får inte låsas fast vid de nuvarande existerande tekniska lösningarna.

Härutöver begränsar Lantmäteriet sig till att ge följande kommentarer.

Avsnitt 5.1 Om samverkan – möjligheter och befogenheter

Lantmäteriet instämmer med bedömningen att myndigheterna i sitt digitaliseringsarbete måste ha stöd i rättsordningen för sina åtgärder. Redan i sitt tidigare remissvar över delbetänkandet Digitalförvaltning.nu, SOU 2017:23, ansåg Lantmäteriet att "avsaknaden av gemensamma rättsregler försvårar regeringens målstyrning och myndigheters rättstillämpning vid digitaliseringsutvecklingen, vilket försvårar uppdraget med det gemensamma ansvaret för den myndighet som tilldelas detta." Utgående från detta ser Lantmäteriet utredningens bedömning som välkommen. På motsvande sätt anser Lantmäteriet om bedömningen att regeringen och riksdagen måste ha beredskap för att vid behov anpassa myndigheternas uppdrag och befogenheter för det förväntade digitaliseringsarbetet.

Även om förslaget om ändring av förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte medför en avsevärd lättnad för myndigheterna att även utanför sina verksamhetsområden samverka med andra myndigheter i frågor om digitalisering, kan detta ändå vara otillräckligt då tillämpning av annan relevant lagstiftning kan utgöra hinder för en sådan öppning. Ett exempel på detta är den bedömning som Kammarrätten i Stockholm gjorde 2017-06-21 (mål nr 7355-16) kring tillämpningen av "samarbetsundantaget" från upphandlingsplikten enligt LOU i en situation där Kungliga biblioteket och Riksarkivet genom samverkansöverenskommelse avsåg att digitalisera dagstidningar.

Det bör utredas om inte ökade samverkansmöjligheter utanför myndigheternas verksamhetsområden ska utsträckas längre än enbart till digitalisering.

Avsnitt 5.2.1 Samverkan om idé och utveckling

Lantmäteriet instämmer med att digitaliseringsmyndigheten ska tilldelas särskilda anslagsmedel för den frivilliga samverkan.

Om digitaliseringsmyndigheten ska ha som en uppgift att inrätta forum för den frivilliga samverkan – såsom utredningen föreslår – är det även viktigt att separat kunna följa upp hur arbetet med denna frivilliga samverkan

fortlöper. Det är då angeläget att det finns tydliga mål för detta arbete för att knyta an finansieringen till särskilda insatser.

Lantmäteriets framhåller dock att genomförande av samverkan alltid är förenat med risker, då det enbart bygger på frivillighet och myndigheternas goda vilja.

Avsnitt 6.1 Ett tydligt offentligt åtagande är utgångspunkten för effektiv styrning

Lantmäteriet ansluter sig till bedömningen att det offentliga åtagandet för förvaltningsgemensamma digitala funktioner behöver regleras. Enligt vad utredningen anger (s. 103) kan den digitala utvecklingen och samverkan mellan myndigheterna inte gå utöver vad rättsordningen tillåter varför det offentliga åtagandet för de nationella digitala tjänsterna behöver regleras i författning. Även om Lantmäteriet i sig håller med om behovet av författningsreglering av dessa funktioner (t.ex. Mina meddelanden och Svensk e-legitimation) kan det likväl befaras att kravet på särreglering för varje tjänst för sig kan medföra en viss hämmande faktor för snabb anpassning till samhällsutvecklingen som ju kommer att kräva reglering av nya funktioner. Den valda metoden kan anses ha en viss inneboende tröghet. Det kan därför – vilket Lantmäteriet påpekade redan i inledningen – vara skäl att överväga om inte de gemensamma digitala funktionerna i stället bör regleras genom en mera generell lagstiftning, genom en ramlag.

Avsnitt 7 Mål för den offentliga förvaltningens digitaliseringsarbete

När det gäller en lagstiftning som innehåller mål för den offentliga förvaltningens digitaliseringsarbete avstyrker Lantmäteriet detta förslag.

Digitaliseringen är inte ett mål i sig, utan ett medel för att uppnå önskade effekter. Effekterna redovisas bland annat i myndigheternas resultatredovisningar till regeringen. Det skulle vara svårt för en myndighet att bedöma om målen uppfyllts eller inte.

Om det ska finnas mål för den offentliga förvaltningens digitaliseringsarbete, håller Lantmäteriet däremot med om att målen ska vara gemensamma för hela den offentliga verksamheten. Detta mål bör då fastslås i andra styrdokument och behöver vara mer konkret så att regeringen enkelt kan följa upp hur utvecklingen framskrider. Förslagsvis kan den nya digitaliseringsmyndigheten omfattas av detta mål och redovisa till regeringen hur väl samtliga myndigheter lyckas i sitt digitaliseringsarbete.

Avsnitt 8.3 En tidsbestämd strategi

Den nuvarande strategin har enligt Lantmäteriets uppfattning gett ett gott stöd för digitaliseringsarbetet. Den utgick från de förutsättningar och prioriteringar som gällde vid tidpunkten för dess framtagande.

Förutsättningarna ändras dock, och därför ser Lantmäteriet positivt på att nu ersätta nuvarande strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning med en ny strategi för digitalisering och it inom den offentliga förvaltningen med tydliga milstolpar för när föreslagna offentliga åtaganden och andra åtgärder ska vara på plats. Det som utredningen tar upp som milstolpe angående regeringskansliets beslut om processer för beredning och bedömning av förslag till nya förvaltningsgemensamma digitala funktioner är enligt LM:s uppfattning av stor betydelse för att skapa en snabb och enhetlig hantering av frågorna. Ett lyckat genomförande av digitaliseringsfrågorna förutsätter att den för alla nödvändiga samordningen börjar på högsta nivå och att regeringskansliet därför ska vara den som ytterst ansvarar för beredningsprocesserna (avsnitt 8.2) Det är viktigt att processerna görs genomgående mycket effektiva för att skapa snabba beredningsordningar.

Då syftet med tidsbestämningen av strategin till tre år är att sätta tryck på digitaliseringsarbetet är det – enligt Lantmäteriet – även rimligt att utvärderingen, som regeringen ska göra, också ska göras inom en viss bestämd tid. Ett mera proaktivt alternativ kan dock vara att utvärderingen av hur strategin faller ut görs löpande med regelbundna intervaller redan under strategins giltighetstid och inte först efter att strategitiden gått ut.

Avsnitt 9 Informationssäkerhet – en naturlig del i digitaliseringen

Lantmäteriet anser det viktigt att informationssäkerhetsarbetet koncentreras till en instans som redan har kompetensen för det, dvs. MSB. Att splittra upp ansvaret mellan olika myndigheter, bl.a. till digitaliseringsmyndigheten, kommer att medföra svårigheter med kompetensanskaffning, samordning och riskerar endast att skapa en ökad otydlighet.

Avsnitt 10 m.fl.

Lantmäteriet vill framhålla att vissa av förslagen innebär detaljregleringar som saknar tydlig analys av vad de praktiska konsekvenserna blir om dessa särskilt detaljerade förslag inte genomförs.

Som exempel kan nämnas det förslag som anges i avsnitt 10.2 att e-legitimation, som får anses vara ett väl inarbetat begrepp, ska benämnas elektronisk identitetshandling. Lantmäteriet saknar en beskrivning av om ett

fortsatt användande av begreppet e-legitimation egentligen skulle innebära några praktiska problem.

Ytterligare ett exempel är att det i avsnitt 13.6.1 ges ett förslag om att tjänst för elektronisk identifiering blir funktion för elektronisk identitetskontroll.

Förslaget i avsnitt 14.3.7 är ännu ett exempel på en föreslagen ändring där det inte av utredningen framgår vilka de praktiska konsekvenserna skulle bli om förslaget om gemensamt utformad dialogruta inte genomfördes. Samma sak gäller för de centrala definitioner som anges i avsnitt 21.2.

Avsnitt 12.8.2 Den statliga elektroniska identitetshandlingen och förslaget om lag om infrastruktur för elektronisk identitetskontroll och kvalitetsmärket Svensk elektronisk identitetshandling

Utredningen har inte lämnat förslag på en mobil statlig elektronisk identitetshandling (avsnitt 12.7.2). Som skäl för att inte föreslå detta anges i utredningen endast att den statliga elektroniska identitetshandlingen inte ska vara en *konkurrent* till redan existerande eller kommande mobila plattformar. Med tanke på de fördelar som en mobil statlig lösning skulle innebära, anser dock Lantmäteriet det vara självklart att det alternativet inte kan avfärdas genom en hänvisning till konkurrensaspekten utan att först ha utretts grundligt.

I förslaget till statlig elektronisk identitetshandling har utredningen bedömt att den *högsta nivån i tillitsramverket* ska gälla för "Svensk elektronisk identitetshandling". Enligt Lantmäteriets uppfattning kan detta sannolikt komma att medföra att mobila lösningar i stort sett omöjliggörs eftersom den elektroniska identiteten enligt den högsta tillitsnivån endast får finnas på ett fysiskt medium, t.ex. ett smartkort. Man bör därför göra en förnyad bedömning av detta ställningstagande, då det annars kan komma att utgöra ett hinder för användning av "Svensk elektronisk identitetshandling" då den blir komplicerad, om ens möjlig, för många medborgare som saknar särskild utrustning som behövs för identifiering och signering.

För att underlätta ökad digitalisering, vilket sker på olika plattformar, bör "Svensk elektronisk identitetshandling" fungera enkelt på alla dessa, vilket fysiska kort inte gör. Detta betyder att en mobil lösning för identifiering och signering måste stödjas. Hur detta ska kunna ske bör utredas.

Enligt förslaget vill utredningen koppla den fysiska och den digitala identitetshandlingen. Lantmäteriet anser att det bör ytterligare utredas ytterst noggrant om det är lämpligt att koppla *giltighetstiden* mellan fysiska och digitala identitetshandlingar. Digitala certifikat har normalt en betydligt kortare giltighetstid än den fysiska. En uppdatering av digitala certifikat kan

ha betydelse för möjligheten att under uppdateringstiden använda den fysiska identitetshandlingen.

Avsnitt 12.8.7 Spärr av den statliga elektroniska identitetshandlingen

Det bör uttryckligen anges vad som ska gälla för giltigheten av den statliga elektroniska identitetshandlingen om dess fysiska bärare återkallas eller spärras. Likaså bör det beskrivas om – och i så fall hur – återkallelse av den fysiska identitetshandlingen eventuellt påverkar de andra elektroniska identitetshandlingar som har skapats med den statliga elektroniska identitetshandlingen som underlag.

Avsnitt 13.6.4 Undantag från skyldigheten att ansluta sig

Undantaget från skyldigheten för en myndighet (m.fl.) att ansluta sig till valfrihetssystemet bör endast gälla tillfälligt, så länge som hindret består, t.ex. så länge myndigheten är bunden av andra avtal eller så länge de tekniska hindren består. I annat fall finns det en risk att undantagen kommer att bestå under en lång tid. Möjlighet till undantag kan även verka hämmande för en myndighets vilja att aktivt sträva efter att anpassa de tekniska förutsättningarna. Det självklara målet ska vara att myndigheterna ska se till att ändra sina tekniska förutsättningar så att anslutning ska vara möjligt.

Avsnitt 13.7 Ersättningsmodell

Förslaget innebär att utfärdare av elektroniska identitetshandlingar, leverantörerna, ska fakturera Kammarkollegiet för det totala antalet identitetsintyg som myndigheterna, m.fl. har begärt inom ramen för valfrihetssystemet. Leverantören behöver därmed inte analysera fram en enskild myndighets andel av totalanvändningen. Lantmäteriet menar att en enskild myndighet gott och väl kan ha behov av att ta reda på hur stor andel av användningen som hänför sig just till den myndigheten. Utredningens uttalande här får inte medföra att leverantörerna får en möjlighet att vägra medverka till framtagande av sådan statistik.

Avsnitt 13.8 Krav på kvalitetsmärket Svensk elektronisk identitetshandling

Det kan finnas skäl att se över själva namnet på kvalitetsmärket. "Svensk elektronisk identitetshandling" är ett så pass allmänt hållet och beskrivande

uttryck att det knappast kommer att för någon utomstående att framstå som något särskiljande eller kvalitativt. Inte heller kommer det att hindra mindre nogräknade aktörer från att använda sig av samma begrepp trots att dess identitetshandlingar inte genomgått något granskningsförfarande. Ett mera varumärkesrättsligt perspektiv behöver därför anläggas på begreppet för att betona den granskade identitetshandlingens särart.

Avsnitt 14.3.4 Kvalitetsmärket Svensk elektronisk identitetshandling

Det som sägs på s. 252 ff. om att kvalitetsmärket Svensk e-legitimation (vilket föreslås ändras till Svensk elektronisk identitetshandling) om att det sannolikt inte är känt bland allmänheten och att det saknar status beror – enligt Lantmäteriets uppfattning – i högsta grad på att benämningen är så allmänt hållen så att det inte finns något särskiljande i den. Se vad som sagts ovan under 13.8. Statushöjning och ökning av kännedomsgraden kan endast ske genom ökade riktade marknadsföringsåtgärder.

Avsnitt 21.1 Utredningens tidigare överväganden och förslag

Utredningen har konstaterat att anslutning som mottagare till Mina meddelanden bör grunda sig på frivillighet. Lantmäteriet anser dock att "*digitalt först – principen*" bör tillämpas även här. Detta skulle i så fall medföra att det för varje medborgare skapas en mottagaranslutning per default. Genom en uttrycklig viljeyttring kan den enskilde därefter välja att avstå från anslutningen, och på det sättet utöva sin valfrihet. Detta torde vara sannolikt det enda sättet att få fullt genomslag för Mina meddelanden. Frågan bör därför utredas ytterligare, med särskild fokus på vad som krävs för att detta ska vara möjligt. Erfarenheter från motsvarande danska lösningar, Digital Post, bör hämtas.

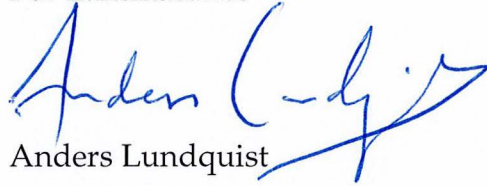
Avsnitt 21.4 Att underlåta att skicka försändelsen digitalt via Mina meddelanden ska kräva särskilda skäl

Om man inför en sådan bestämmelse – *rätt* att få digital post – är det viktigt att Mina meddelanden fullt ut uppfyller de tekniska förutsättningar som krävs för att myndigheterna ska kunna skicka olika typer av filer, som i vissa fall, t.ex. inom Lantmäteriet verksamhetsområde, kan vara mycket stora.

Beslut i detta ärende har fattats av biträdande generaldirektören Anders Lundquist. I den slutgiltiga handläggningen har deltagit

utvecklingsdirektören Anna Eriksson samt juristen Asko Annala, den sistnämnda som föredragande.

För Lantmäteriet



Anders Lundquist

Biträdande generaldirektör



Asko Annala

Föredragande