

Yttrande - Remiss - Betänkande Digital myndighetspost (SOU 2024:47)

Sammanfattning (SKR:s sammanfattande ställningstaganden)

SKR välkomnar betänkandets förslag om införande av ett obligatorium för kommunala och statliga förvaltningsmyndigheter samt domstolar att använda den digitala infrastrukturen för Digital post. Dock betraktar SKR samtidigt betänkandet som alltför försiktigt i sin analys och tillbakalutat i sitt ställningstagande rörande enskildas och företags skyldigheter kopplat till användningen av den digitala infrastrukturen.

Utöver direkta nyttor med ökad användning av Digital post, så som bland annat stora kostnadsbesparingar och ökad säkerhet, så är det nödvändigt med framåtlutade grepp för att i en högre takt möta och bidra till den digitala utvecklingen i samhället samt stimulera en ökning av invånarnas digitala kompetens. SKR ser att principen ”digitalt först” bör gälla också i fallet med Digital post och noterar att Sverige här halkat efter de övriga nordiska grannländerna. Snarare än att passivt invänta anslutning av flera enskilda och företag till en säker digital brevlåda, så bör en sådan tilldelas som standard, med möjligheten att övergå till analog hantering om så önskas. Analog hantering är nödvändig under vissa omständigheter, men med denna medföljer en hög kostnad, ökade risker kopplat till informationssäkerhet och att hänsyn inte kan tas till de utmaningar som vissa grupper av individer har, något som en digital hantering möjliggör i större utsträckning. SKR bedömer att en enkel form av undantagshantering behöver införas för att stötta de enskilda och de företag som inte vill, eller saknar förutsättningar, att ta emot post digitalt.

SKR ser ett behov av ett strukturerat stöd till enskilda och företag att öka sin digitala kompetens och förmåga. Digital post bör betraktas som en central och förutsättningsskapande del i ett framväxande digitalt ekosystem där allt högre krav ställs på enskilda och företag, på både nationell- och EU-nivå, att öka sin digitala förmåga. Exempelvis utvecklas nu EU-

initiativet Min plånbok med bevishantering för att skapa ökad rörlighet inom EU.

Inom ramen för Handslaget för välfärdsutveckling genom digitalisering gör SKR nu en riktad satsning på Digital post tillsammans med de cirka 260 kommuner som aktivt valt att ställa sig bakom initiativet. Ambitionen är att stimulera övergången till en så hög grad av digital posthantering som möjligt. För att möjliggöra detta är det av stor vikt att inte bara den avsändande sidan åläggs med ett krav på att skicka viktig digital post (se resonemang kring detta nedan) genom infrastrukturen, utan att krav också ställs på enskilda och företag, i så stor utsträckning som möjligt, ta emot post i en säker digital brevlåda.

Nedan följer SKRs synpunkter på de formella förslag och bedömningar som lämnas i utredningen (SoU kapitel 9 och 12) samt övriga synpunkter på andra delar i utredningen.

Synpunkter på förslag och bedömningar (ref. SoU kapitel 9)

Ref. 9.3.2 Förslag i SoU: *En ny lag införs som reglerar kommunala och statliga förvaltningsmyndigheters samt domstolars användning av infrastrukturen för digital post.*

SKR står bakom detta förslag, men anser att obligatoriet även bör omfatta individer och företag (se Ref 9.6). SKR bedömer också att obligatoriet även bör gälla privata utförare av offentliga uppdrag, så som privata skolor och privata vård- och omsorgsutförare i syfte att skapa en bättre helhet för mottagaren.

Ref. 9.3.3 Förslag i SoU: *Ett krav införs på att myndighetspost skickas genom infrastrukturen Mina meddelanden enligt följande:*

- 1. Myndighetspost definieras som skriftliga beslut, underrättelser eller andra handlingar som genereras i offentliga aktörers förvaltnings- eller rättskipande verksamhet och som skickas till enskilda.*
- 2. Kommunala och statliga förvaltningsmyndigheter samt domstolar ska skicka myndighetspost genom infrastrukturen, om inte säkerhetsskäl eller andra skäl talar emot det.*
- 3. Annan digital post än myndighetspost får skickas genom infrastrukturen om det är lämpligt.*

Bestämmelserna tas in i den nya lagen om användning av myndighetsgemensam infrastruktur för digital post.

SKR står inte bakom detta förslag.

Med hänvisning till punkt ett (1). SKR anser att det är bra att myndighetspost ska skickas genom infrastrukturen, men att det behövs en

definition av och en samsyn kring vad som bör skickas genom den. Det kan finnas behov av att skicka ett bredare spektrum av post som, av bland andra kommun och region, bedöms som viktig och direkt rör en invånare eller ett företag.

Det finns en överhängande risk att invånare och företag slutar att betrakta den säkra digitala brevlådan som en kommunikationskanal att hålla extra koll på om det börjar komma stora mängder försändelser i denna som inte anses ha ett innehåll som är ”tillräcklig” viktigt. Här behöver en tydlig balans vidmakthållas. SKR anser att Digg bör ta fram en tydlig definition och kriterier för vad som är att betrakta som viktigt och myndighetspost och som därför ska kommuniceras via infrastrukturen, samt vad som enligt denna definition följaktligen inte bör kommuniceras via infrastrukturen. Det är av betydelse för invånare och företag att statliga myndigheter, kommunala och regionala myndigheter här agerar på lika sätt.

Med hänvisning till punkt två (2). SKR ser ett problem med formuleringen ”...eller andra skäl” då den ger ett alltför stort tolkningsutrymme och inte ger tillräcklig kraft i övergången till att använda infrastrukturen. Skrivningen behöver bli skarpare, genom att tydliggöra vilka dessa andra skäl är.

Med hänvisning till punkt tre (3). SKR bedömer att denna skrivning behöver tydliggöras. Det är otydligt vem som avgör vad som är lämpligt och vad för ”annan” typ av post och innehåll som kan anses vara lämplig.

Ref. 9.3.4 Bedömning i SoU: *Det finns alternativa åtgärder som också hade ökat myndigheternas användning av infrastrukturen Mina meddelanden men de är inte tillräckliga.*

SKR har ingen kommentar.

Ref. 9.3.5 Bedömning i SoU: *Förslagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Vi bedömer att denna inskränkning är proportionerlig i förhållande till den förväntade samhällsnyttan.*

SKR står bakom denna bedömning.

Ref. 9.4 Förslag i SoU: *Regeringen förtydligar att Digg har ett uppdrag att tillhandahålla en funktion för att tillgängliggöra och lagra myndighetspost som skickats genom infrastrukturen Mina meddelanden. Förtydligandet kan ske genom ändring av förordningen (2018:357) om myndighetsgemensam infrastruktur för digital post eller av förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.*

SKR står bakom detta förslag.

Ref. 9.5 Bedömning i SoU: *Våra förslag påverkar inte gällande reglering av berörda myndigheters personuppgiftsbehandling i infrastrukturen Mina meddelanden eller tillämpning av EU:s dataskyddsförordning. Vi föreslår inte någon ytterligare reglering av personuppgiftsansvaret.*

SKR står bakom denna bedömning.

Ref. 9.6 Bedömning i SoU: *Det finns inte tillräckligt starka skäl för att ställa krav på privatpersoner, enskilda näringsidkare eller juridiska personer att ta emot post från myndigheter i en digital brevlåda.*

SKR står inte bakom denna bedömning.

SKR anser att det finns tillräckligt starka skäl för att ställa krav på enskilda att ta emot post från myndigheter i en digital brevlåda. SKR delar förvisso utredningens bedömning att allt fler enskilda självmant väljer att skaffa digital brevlåda, men takten kan och bör öka, i synnerhet inom den grupp som har förutsättningar att göra det. Här finns stora nyttor att hämta in på såväl samhällsekonomisk nivå som på kommunnivå i och med de kraftigt minskade kostnaderna och det förenklade och betydligt säkrare handhavandet som digital post innebär jämfört med en analog hantering.

Det finns all anledning att införa ett obligatorium med krav på invånare och företag att de ska kunna nå digitalt. Detta kan ses som en naturlig utveckling av det befintliga obligatoriet att vara folkbokförd och ange en adress att kunna nå fysiskt. Det är viktigt för offentliga aktörer att snabbt kunna nå ut med digital information, till exempel i händelse av en kris. SKR föreslår att varje invånare och företag som standard ska tilldelas en säker digital brevlåda till vilken relevant post skickas som utgångspunkt.

I sammanhanget vill SKR även ta upp frågan om delgivning, som idag oftast sker genom vanlig post. Utredningen tar upp att ett antal myndigheter i dagsläget inte använder Mina meddelanden för delgivning p.g.a. de juridiska förutsättningarna. SKR vill därför påtala att Digg gjort bedömningen att förenklad delgivning redan idag kan ske i tjänsten under vissa förutsättningar (skrivelse med dnr 2023-4585). SKR anser vidare att ett förtydligande om denna fråga i delgivningslagen vore önskvärt. Det förslag om en ny bestämmelse i delgivningslagen (23 a §) som lämnades i SOU 2021:46 (Snabbare lagföring - ett snabbförfarande i brottmål) skulle kunna lösa frågan och regeringen bör därför överväga att ta det vidare.

Vidare skulle en utvecklad funktionalitet i form av möjlighet att besvara ett meddelande och skicka läskvittens i Mina meddelanden kunna öka förutsättningarna för delgivning via Mina meddelanden, vilket också påtalats av bland andra Domstolsverket, Kronofogden och Försäkringskassan i en hemställan den 2 februari 2024.

Den grupp av invånare eller företag som inte vill eller saknar förutsättningar att använda en digital brevlåda, till exempel av tillgänglighetsskäl, ska inte behöva göra det. SKR anser dock att denna grupp då behöver göra ett aktivt val att istället få sin myndighetspost analogt. Genom att utgå från ”digitalt-först” bedömer SKR att nämnda nyttor ökar kraftfullt jämfört med det omvända scenariot (”analogt-först”).

En undantagshantering (opt-out) behöver sättas upp och hanteras inom ramen för Diggs uppdrag, alternativt under någon annan organisations ansvar, t ex hos Statens Servicecenter. För en eventuell vidare utredning av obligatorium för invånare och företag finns det god erfarenhet att återanvända arbetssätt kring bland annat undantagshantering från regionernas arbete med invånarkommunikation via 1177.

Möjligheten att kunna ge någon annan, så som en anhörig eller god man, fullmakt att hantera den egna säkra digitala brevlådan kan skapa ökade möjligheter för individer som upplever ett digitalt utanförskap att bli mer inkluderade och få ett bättre stöd i att hantera sina myndighetskontakter än då fysiska brev skickas.

Offentlig sektor bör också betrakta ett obligatorium för individer och företag att ta emot digital post som ett viktigt steg för att bidra till den ökade digitala kompetens hos befolkningen som är nödvändig för att kunna öka graden av den digitala service som tillhandahålls från offentlig sektor.

Genom en satsning på införandestöd för Digital post riktat till invånare och företag kommer fler skaffa sig e-legitimation och digital brevlåda, vilket också banar väg för ett framtida brett nyttjande av fler digitala tjänster så som fullmaktshantering via Mina Ombud, ärendekommunikation via Mina Ärenden och bevishantering via Min Plånbok.

I utredningen (6.3.3) lyfts ett antal faktorer som begränsande för privatpersoners anslutning av flera till Mina meddelanden:

- Legitimation och e-legitimation krävs
- Tillgängligheten i de digitala brevlådorna är inte tillräcklig
- Ekonomiska omständigheter hindrar
- Bristande motivation då nyttan inte ses
- Intagna i kriminalvård har inte access

Dessa hinder samt det faktum att anslutningstakten är hög föranleder utredningens slutsats att anslutning inte ska vara tvingande.

I utredningen (6.4.3) lyfts ett antal faktorer som begränsande för företags anslutning till Mina meddelanden:

- Dålig anpassning av de digitala brevlådorna till företagens behov
- Vissa bolag är begränsat digitalt aktiva
- Firmatecknaren saknar e-legitimation
- De privata brevlådorna accepterar enbart svensk e-legitimation
- E-legitimation för företag saknas

SKR bedömer på ett generellt plan att ovan argument ej är tillräcklig anledning till att ej införa ett obligatorium för enskilda och företag. Snarare är de en indikation på att ytterligare insatser behövs för att uppmuntra och stödja vissa målgrupper och för att infrastrukturen behöver utvecklas. Till exempel skulle den tekniska utvecklingen av infrastrukturen kunna inkludera stödtjänster för invånare med särskilda behov såsom översättningstjänst och uppläsning av text. Även om åtgärderna är förknippade med kostnader, så är det SKRs bedömning att besparingarna och övriga nyttor som uppstår vid anslutning och användning är större än dessa.

Som framgår i betänkandet (5.1) så är det i Danmark sedan 2014 obligatorisk för alla privatpersoner över 15 år att ha en digital brevlåda (sen 2013 för företag). En mycket stor andel av postutskicken från offentlig sektor är följaktligen digitala. I utredningens tidigare betänkande Posttjänst för hela slanten (SOU 2023:4) framgår att brevmängderna i Danmark har minskat mycket mer än i Sverige och att en starkt bidragande orsak till minskningen i brevmängder är införandet av skyldigheten för invånarna och företagen i landet att ta emot digital post från det offentliga. Enligt en användarundersökning från 2021 var 83 % av privatpersonerna dessutom mycket nöjda eller nöjda med Digital Post. Baserat på detta konstaterar SKR att ett obligatorium för enskilda och företag är möjligt och högst rimligt att införa även i Sverige.

SKR förespråkar en nationell satsning för att möjliggöra ett obligatorium för såväl avsändande myndigheter som för mottagande invånare och företag. En sådan nationell satsning bör omfatta både informationsinsatser till invånare och företag och etablering av stödfunktioner och undantagshantering. Här kan vi dra mycket lärdomar från Danmark. SKR ser positivt på, som utredningen också resonerar kring, att kommunerna skulle kunna vara en lämplig instans för stödfunktioner i och med närheten till invånare och företag genom kommunhus och bibliotek och att liknande stöd redan ges härigenom. För att kommunerna ska påta sig denna uppgift för att möjliggöra ett obligatorium behövs dock ett finansierat uppdrag.

Synpunkter på författningsförslagen (ref. SoU kapitel 12)

Nedan följer utredningens förslag till ny lag (2025:000).

1 § I denna lag finns bestämmelser med krav på vissa offentliga aktörer att använda den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post.

Lagen ska tillämpas av de kommunala och statliga förvaltningsmyndigheterna samt av domstolarna.

2 § Med myndighetspost avses i denna lag skriftliga beslut, underrättelser eller andra handlingar som genereras i offentliga aktörers förvaltnings- eller rättskipande verksamhet och som skickas till enskilda.

I övrigt har ord och uttryck i denna lag samma betydelse som i lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post.

3 § Myndigheterna ska skicka myndighetspost genom den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post, om det inte finns säkerhetsskäl eller andra skäl som talar emot det.

Myndigheterna får även skicka annat än myndighetspost genom infrastrukturen om det är lämpligt.

SKR har ovan lämnat synpunkter som knyter an till §1 och §2 i den föreslagna lagen. Vad gäller §3 så nämns i författningskommentaren att skäl som kan tala emot användning av infrastrukturen exempelvis är att myndigheten bedömer det olämpligt på grund av att handlingen innehåller känsliga personuppgifter eller uppgifter för vilka sekretess gäller (s. 299 i betänkandet). En sådan tillämpning riskerar att väsentligt minska användningsområdet för digital post hos SKRs medlemmar, eftersom både kommuner och regioner i stor utsträckning hanterar försändelser, inklusive det som i den föreslagna lagen benämns myndighetspost, som innehåller denna typ av information.

Det finns dock en möjlighet att bryta sekretessen i förhållande till en leverantör som hanterar informationen endast för teknisk bearbetning och lagring, om det inte är olämpligt (10 kap 2 a § OSL). SKR anser att det finns behov av att förtydliga innebörden av begreppet ”endast teknisk bearbetning och teknisk lagring” för att säkerställa att den kan tillämpas vid användningen av den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post. Detta blir aktuellt exempelvis i förhållande till s.k. utskickstjänster som många aktörer behöver använda för att kunna nyttja infrastrukturen Mina meddelanden.

Enligt SKR är digitala utskickstjänster genom vilken information vidarebefordras till en digital brevlåda typiskt sett en sådan verksamhet

som innebär endast teknisk bearbetning och teknisk lagring och det vore värdefullt om detta kan bekräftas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Den osäkerhet som i nuläget kan uppkomma gällande möjligheten att skicka till exempel sekretessbelagd information via denna tjänst riskerar annars att väsentligt minska dess användningsområde, vilket måste antas stå i strid med ambitionen att öka digitaliseringen i offentlig sektor. En snäv tolkning av bestämmelsen i 10 kap. 2 a § OSL skulle dessutom potentiellt kunna allvarligt försvåra samarbeten med externa IT-leverantörer generellt, vilket även det skulle motverka en ökad grad av digitalisering i offentlig sektor.

Mina meddelanden är dessutom en säker digital kanal och det vore därför negativt för arbetet med informationssäkerhet om dess användningsområde blir alltför begränsat, eftersom det kan leda till att känslig information skickas på andra, mer osäkra sätt. Det vore vidare önskvärt med ytterligare vägledning angående i vilka situationer det kan anses olämpligt att lämna ut sekretessbelagd information för teknisk bearbetning och lagring.

För kommuner och regioner är denna fråga mycket viktig då det finns ett stort leverantörsberoende som kommer fortsätta att öka i takt med den digitala utvecklingen.

Övriga synpunkter

Tidigare utredningar (Ref 3.2.2)

I utredningen nämns ställningstaganden kring obligatorium som gjorts i tidigare utredningar. Utredningen om effektiv styrning av nationella tjänster lämnade 2017 förslag om författningar rörande digital post i sina två betänkanden Digital förvaltning.nu och reboot – omstart för den digitala förvaltningen. Utredningens förslag var att rikta krav på anslutning mot myndigheterna, vilket skulle ge något långsammare men jämnare förändringstakt jämfört med en modell med tvång för enskilda och företag. Fördelen med det var enligt utredningen att det skulle ge både enskilda, företag och postmarknadens aktörer rimligare förutsättningar att anpassa sig.

SKR bedömer att dessa utredningars förslag var rimliga 2017 men att vi 2024 har ett behov av en ökad digital mognad bland invånare och företag, vilket betyder att de hinder som finns gällande ett tvång bör hanteras istället för att undvikas. Kommande införanden av statlig e-legitimation och Min plånbok kommer, enligt SKRs bedömning, ställas inför liknande hinder som då behöver lösas långsiktigt.

I Digitaliseringsrättsutredningen som slutredovisades 2018 bedömdes att det inte fanns förutsättningar att införa en förvaltningsgemensam reglering

som ålade privatpersoner och företag en generell skyldighet att använda de digitala tjänster som förvaltningen tillhandahöll. Anledningarna var att genomförandet av regeringens bredbandsstrategi var en nödvändig förutsättning på infrastrukturnivå för att kunna övergå till helt digitala förfaranden, liksom arbetet med att åstadkomma förutsättningar för säker e-legitimering av fysiska personer. Det skulle också enligt utredningen kunna finnas ärendetyper där parterna inte kunde eller ville använda digital teknik.

SKR bedömer att de hinder för ett obligatorium som lyftes i denna utredning i dagsläget inte kan anses vara lika stora då utbyggnaden av teknik för uppkoppling gått framåt samt att det nu finns kompletterande alternativ för e-legitimering genom FrejaID och inom kort än mer genom etableringen av statlig e-legitimation.

Auktorisationssystem – avgiftsfinansiering (Ref 4.1.1)

SKR bedömer att en avgift är rimlig och rätt men att den avgiftsmodell som valts med transaktionskostnader, där en ökad användning innebär ökad kostnad och ökad administration är hämmande för målet med en ökad användning. SKRs medlemmar har i flera sammanhang uttryckt en önskan om fasta, budgeteringsbara kostnader vad gäller anslutning till all nationell gemensam infrastruktur.

Tekniska förbättringar (Ref. 7.5.1)

Utredningen nämner att infrastrukturen ”skulle kunna” förbättras. SKR anser snarare att infrastrukturen är i stort behov av förbättring, givet ambitionen att öka nyttan. Inte minst behövs möjlighet att besvara ett meddelande, funktion för läskvittens, ökad kapacitet för större försändelser (mer än 2 Mb) och möjlighet att betala fakturor. Även fullmaktstilldelning för invånare och behörighetsstyrning för företags post är viktiga utvecklingsområden. Likaså är det av största vikt att integration möjliggörs mellan verksamhetssystem och infrastrukturen (genom etablering av s.k. REST-API) så att post kan skickas digitalt direkt från dessa till säkra digitala brevlådor. Hög grad av automatisering är en grund i att öka och utvinna nyttan med Digital post.

SKR är gärna delaktig i utvecklingsarbetet för att tillse att funktionaliteten i infrastrukturen svarar upp mot behov hos kommuner, regioner, invånare och företag.

I sammanhanget vill SKR också ta upp behovet av ett nationellt kontaktuppgiftsregister. I införandet av Digital post behöver man ta ställning till vad som ska skickas via infrastrukturen Mina Meddelanden och inte. Det som inte bör skickas via Digital Post kan skickas via andra digitala kanaler men för en effektiv hantering av dessa kanaler bör ett nationellt register för mail, sms och andra kanaler (såsom WhatsApp,

Messenger, SnapChat mm) finnas. Det är inte optimalt för verksamheter att hålla egna register och kvalitetsbristerna är idag stora då det är svårt för individ och företag att uppdatera sina kontaktuppgifter.

Den fortsatta analoga posthanteringen (Ref. 7.6.2)

Utredningen nämner att minskade fysiska volymer kan medföra att portopriserna höjs för att kompensera för inkomstbortfall och ökade kostnader för återstående brevutskick. SKR anser att en sådan utveckling vore olycklig. Portopriserna bör ej höjas i samband med minskad efterfrågan. Minskad efterfrågan är en följd av en naturlig utveckling i en digital tid. Här behöver det analoga postväsendet vara följsamt till denna omställning och inte sträva efter upprätthållande av befintliga strukturer och kostnadsdrivare. På samhällsekonomisk nivå blir det med ett sådant förfarande omöjligt att realisera nyttor i form av kostnadsbesparingar genom den digitala utvecklingen. Med det sagt behöver givetvis en analog posthantering fortsatt finnas kvar och leverera tillfredsställande i termer av tid och kostnad, inte minst för att möta behov hos de som inte kan ta emot digital post. Detta torde i stor utsträckning kunna lösas av marknaden, liksom i fallet med paketdistribution, medan det är tillämpligt med ett fortsatt statligt ansvar för analog post på de platser där marknadsunderlag saknas.

Omställningsmedel till kommuner och regioner (Ref 11.9)

Utredningen drar slutsatsen att finansieringsprincipen är tillämplig i och med att ett obligatorium om Digital post införs och att detta innebär ett nytt åtagande för kommuner och regioner. SKR ställer sig bakom förslaget om omfördelning av statliga budgetmedel till anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning inom utgiftsområde 25 (tot. 238-296 Mkr över två år). SKR bedömer att detta minskar trösklar för införande av Digital post.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson Ordförande