



Tullverket

Rättsavdelningen, Juridiska enheten
Sylvia Bylund
Tel. 040-661 33 36
sylvia.bylund@tullverket.se

YTTRANDE

Datum
2018-04-09
Ert datum
2018-01-23

Dnr
STY 2018-65
Er referens
Fi2018/00106/DF

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remiss av slutbetänkandet reboot - omstart för den digitala förvaltningen (SOU 2017:114)

Tullverket ställer sig positivt till stora delar av de förslag som presenteras i slutbetänkandet. I delbetänkandet digitalförvaltning.nu (SOU 2017:23) lämnades ett flertal frågor för fortsatt utredning och redovisning i kommande slutbetänkande. De i delbetänkandet utestående frågorna har i hög utsträckning omhändertagits i detta slutbetänkande, med förslag som kan förväntas bidra till förväntade resultat.

Tullverket bedömer att utredningen i sina förslag har tagit hänsyn till det samhällsperspektiv som finns i begreppet digitalisering och som även bör få genomslag vid digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. I detta ligger att det är viktigt att se digitaliseringen som ett *medel* för att uppnå att digital kommunikation och interaktion mellan människor, verksamheter och saker blir självklara. Digitaliseringen är således inte ett mål i sig.

Såsom utredningen själv betonar har dess uppdrag varit avgränsat till att lämna förslag till en effektiv styrning av nationella digitala tjänster, inte att lämna förslag till nya eller fler digitala tjänster. Eftersom det pågående arbetet med digitalisering inom den offentliga förvaltningen förutsätter en samverkan både mellan offentliga aktörer, samt mellan offentliga och privata aktörer, är det enligt Tullverkets bedömning av mycket stor vikt att frågor om samverkan även omhändertas i ett bredare perspektiv framöver. Tullverket har förståelse för att flera av de i delbetänkandet utestående frågorna rörande samverkan i den digitala förvaltningen lämnas till utredningen gällande inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn (Dir 2017:117) att lämna förslag om. Till den del det i detta betänkande finns oklarheter kring den kommande digitaliseringsmyndighetens roll gällande vissa förslag är det således Tullverkets förhoppning att dessa kommer att omhändertas av den pågående utredningen om digitaliseringsmyndigheten.

Tullverket noterar att den i delbetänkandet föreslagna bestämmelsen i förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte som innebar en skyldighet för myndigheter att kommunicera elektroniskt inte finns med i förslaget till ändringar i förordningen som redovisas i slutbetänkandet. Tullverket har inget att erinra mot förändringen i sig men kan emellertid inte utläsa någon förklaring eller

motivering till att den föreslagna bestämmelsen har tagits bort vilket framstår som önskvärt.

Tullverket anser att de förändringar av befintliga begrepp som föreslås är ändamålsenliga och bättre beskriver vad innebörden av begreppen är än de som används idag.

Tullverket utvecklar sina synpunkter på utredningens förslag nedan, vilket görs med utgångspunkt i slutbetänkandets avsnittsindelning.

Effektiv styrning av en samverkande förvaltning (avsnitt 5)

Tullverket är positivt till förslagen ändring i förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte, som möjliggör att statliga myndigheter vid behov får samverka i frågor om digitalisering av den offentliga förvaltningen, även utanför sina vanliga verksamhetsområden. Tullverkets delar utredningens bedömning att digitaliseringen av den offentliga förvaltningen förutsätter en samverkan mellan myndigheterna, och att det idag finns ett behov av stöd i rättsordningen för sådan samverkan. Tullverket anser dock att flera oklarheter kvarstår som är angelägna att omhänderta för att regleringen ska ge önskat resultat. Sådana frågor rör möjliga former för samverkan samt hur fördelning av kostnader ska ske. Det är enligt Tullverket inte tillräckligt med en hänvisning till ett förslag om att den kommande digitaliseringsmyndigheten ska tillhandahålla ett institutionaliserande forum för frivillig samverkan mellan de olika aktörerna. Tullverket hade därför gärna sett att man i slutbetänkandet även hade omhändertagit till samverkan anknytande frågeställningar.

Enligt Tullverkets bedömning är inte det av utredningen lämnade förslaget begränsat till statliga myndigheters samverkan kring nationella digitala tjänster (enligt förslaget förvaltningsgemensamma digitala funktioner), utan omfattar *all samverkan* mellan statliga myndigheter i frågor om digitalisering av den offentliga förvaltningen, såsom exempelvis även framtagande av myndigheters egna och gemensamma e-tjänster. Oaktat utredningens avgränsning av sitt uppdrag, hade det varit önskvärt om utredningen omnämnt detta i sitt betänkande och att det således framgått huruvida det föreslagna institutionaliserande forum för frivillig samverkan även avses att omfatta samverkan mellan myndigheter i detta bredare perspektiv.

Mål för den offentliga förvaltningens digitaliseringsarbete (avsnitt 7) samt en övergripande plan – ramverk för förvaltningsgemensamma funktioner (avsnitt 8)

Tullverket delar utredningens uppfattning i sig att ett och samma gemensamma mål för samtliga statliga myndigheters digitaliseringsarbete är bra genom att det gynnar både enskilda vid deras kontakter med olika myndigheter samt vid samverkan mellan myndigheterna. Ett sådant mål förutsätter emellertid att det, vid respektive myndighet, finns förutsättningar till att uppfylla det aktuella målet. Tullverket anser att det finns oklarheter i förslaget gällande hur målen ska sättas, förmedlas samt följas upp, vilka bör tydliggöras.

Tullverket bedriver sedan många år tillbaka ett omfattande arbete avseende digitalisering av tjänster. Dock saknas det styrande mål som tar hänsyn till individens behov, dvs. ett utifrån-in-perspektiv vid digital samverkan mellan myndigheterna, vilket skulle kunna bidra till nya sätt att genomföra de uppdrag som de statliga myndigheterna har. Avsaknaden av styrande mål för digitalisering gör att det saknas instruktion om att avsätta resurser till en sådan samverkan. Tullverket ser en sådan reglering i Tullverkets regleringsbrev som möjlig att göra konkret och tydlig, varigenom det då kunde ske en styrning av målet för de statliga myndigheternas digitaliseringsarbete och specificeras vad målet konkret innebär för Tullverket.

Tullverket anser att beredningsprocessen bör förtydligas. Det är enligt Tullverket oklart *hur* man inom regeringen ska ta fram nya mål och strategier för de statliga myndigheterna, och i vilken mån digitaliseringsmyndigheten, och i förlängningen offentliga och privata aktörer, kommer att vara med vid framtagandet av strategier och mål. Det är vidare oklart *hur* målet, som ska vara gemensamt för alla myndigheter, ska genomföras. Tullverket vill betona vikten av dialog mellan respektive myndighet och departement, samordning mellan departementen, samt att man härvid ser till olika myndigheters förutsättningar. Visserligen ges digitaliseringsmyndigheten vissa uppdrag gällande analys och bedömning av resultatet av den offentliga sektorns digitaliseringsarbete, men Tullverket ställer sig frågande till att inte digitaliseringsmyndigheten ska ha någon funktion vid uppställande av mål. Tullverket hade vidare sett det som önskvärt om det hade förtydligats hur målen ska konkretiseras till myndigheterna. Tullverket vill även framhålla betydelsen av att olika myndigheter är styrda av olika regelverk, där t.ex. Tullverket är styrt till stor del av EU-rättslig reglering. Sammanfattningsvis anser Tullverket således att beredningsprocessen bör förtydligas, att det tydliggörs hur regeringen förutsätts tydliggöra den riktning som målen ska fastställas efter samt hur målen ska sättas upp.

Vad gäller utredningens förslag om en strategi för digitalisering och it i den offentliga förvaltningen anser Tullverket att detta i sig är ett bra förslag, då regeringen bör ha en plan att utgå från tillsammans med de fastställda målen. Tullverket hade sett det som önskvärt att utredningen beskrev hur denna strategi ska tas fram. Liksom vad gäller fastställande av mål för digitaliseringen är det enligt Tullverket av stor vikt att strategin sätts genom ett utifrån-in-perspektiv och ser till individens behov. Så som förslaget är utformat framgår inte att den kommande digitaliseringsmyndigheten kommer ha någon aktiv roll i arbetet med att ta fram en strategi för digitaliseringen. Tullverket ser det som väsentligt att detta arbete sker i samarbete med digitaliseringsmyndigheten.

Statlig elektronisk identitetshandling (avsnitt 12) samt en infrastruktur för elektronisk identifiering (avsnitt 14)

Tullverket är positivt till förslaget till lag om statlig elektronisk identitetshandling och anser att det medför en digital lösning som kommer hela den offentliga sektorn till nytta. En digital identifiering av medborgare och företagsrepresentanter är en förutsättning för en rättssäker och effektiv digital förvaltning. En säker infrastruktur för elektroniska identiteter och identitetshandlingar är grundläggande för ett väl fungerande digitalt samhälle. De givna förslagen är bra och tar hänsyn till och återanvänder redan existerande infrastruktur för fysisk identifiering, vilket motsvarar behoven av en säker grundidentifiering, varigenom den blir så kostnadseffektiv som möjligt. Tullverket bedömer emellertid att infrastrukturen skulle behöva kompletteras med fler delar och mekanismer avseende bland annat attribut för behörighet samt hantering av ombud, fullmakter och ställföreträdare. Det är även mycket viktigt att infrastrukturen är anpassningsbar och kan utökas för att fungera över tid och i internationella sammanhang.

Tullverket anser även att förslaget till lag om infrastruktur för elektronisk identifiering och kvalitetsmärket Svensk elektronisk identitetslösning är bra. Genom vad som föreslås avseende kvalitetsmärket Svensk elektronisk identitetshandling samt rörande valfrihetssystemet bakom kvalitetsmärket har utredningen väl beaktat individens behov, vilket är positivt.

Anmälan av svenska elektroniska identitetshandlingar (avsnitt 18)

Vad gäller utredningens rekommendation att Sverige bör använda pseudonymer vid gränsöverskridande identifiering vill Tullverket anföra följande. Tullverket anser inte att det i slutbetänkandet framgår tillräckligt tydligt vilka skäl som medför att personnummer ska undvikas vid en gränsöverskridande identifiering. I detta sammanhang kan nämnas att personnummer genomgår för närvarande en förändring i riktning mot att bli en ren identifierare av en person, såtillvida att det inte längre garanterat anger personens födelsedag. Inte heller kan tolkningen av kön längre göras med säkerhet via personnummer. Tullverket hade här gärna sett en beskrivning av vilka konsekvenser förslaget kan förväntas att få.

En lag om infrastruktur för digital post (avsnitt 21)

Vad gäller den föreslagna lagen om infrastruktur för digital post, vill Tullverket anföra följande. Tullverket anser att lagstiftaren, genom att välja att i lag reglera den absoluta merparten av de bestämmelser som gäller digital post och dess infrastruktur, riskerar att försvåra framtida nödvändiga anpassningar av den föreslagna lagen när behov uppstår till följd av den digitala utveckling som kontinuerligt sker och föranleder att bestämmelser kan behöva ses över och ändras. Tullverket hade inget att erinra mot det i delbetänkandet lämnade förslaget att reglering av Mina Meddelanden skulle ske genom förordning om

infrastruktur för säkra elektroniska försändelser. Tullverket har förståelse för att vissa bestämmelser är nödvändiga att reglera i lag, men hade sett det som önskvärt att regleringen istället sker i form av ramlag, med kompletterande reglering i förordning och verkställighetsföreskrifter. Tullverket vill i detta sammanhang lyfta fram att en sådan lagstiftningslösning presenterades avseende genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet (Ds 2017:60).

Tullverket anser att det förslag till reglering av personuppgiftsansvaret för uppgifter som gjorts tillgängliga i fysiska och juridiska personers brevlådor inte är tillräckligt väl underbyggt. Tullverket saknar en redogörelse över konsekvenser av förslaget för den personuppgiftsansvarige brevlådeoperatören samt övriga berörda.

Tullverket uppfattar vidare utredningens förslag som att den endast avser att ersätta de postförsändelser i papper som många myndigheter skickar idag, inte att införa någon reglering i förhållande till befintliga och kommande e-tjänster. Tullverket anser dock inte att detta tydligt framgår av förslaget. Då det framför allt bör vara myndigheternas tillhandahållande av e-tjänster som ska uppmuntras inom ramen för digitaliseringen i den offentliga förvaltningen, saknar Tullverket det perspektivet i slutbetänkandet. Beaktandet av den pågående och framtida digitalisering som sker vid sidan av framtagande av nationella digitala tjänster skulle enligt Tullverkets uppfattning ge en bättre helhetssyn avseende de i slutbetänkandet redovisade förslagen, vilket tyvärr inte gjorts med anledning av de ramar som utredningen haft att utgå från.

Tullverket finner det lämpligt att den kommande digitaliseringsmyndigheten genomför en utredning av den mest lämpliga strukturen av en reglering av funktioner för digital post. Tullverket ser det som önskvärt att man i en sådan utredning även gör en översyn om infrastrukturen Mina Meddelanden bäst främjar digitaliseringen inom den offentliga förvaltningen genom att vara den enda godkända lösningen på rätten att få digital post. Det är enligt Tullverket inte självklart att den föreslagna lösningen är den mest lämpliga för framtiden, utan det kan finnas behov av fler kanaler för en myndighet att kunna informera digitalt. Ett sådant scenario kan vara att information bäst presenteras i närheten av annan information som har med ärendet eller åtgärden att göra. Vidare anser Tullverket att frånvaron av möjlighet att skicka meddelanden till myndigheter i infrastrukturen begränsar tillämpningen, genom att dubbelriktad kommunikation inte är möjlig, såsom är fallet med analog post.

Ärendets handläggning

I den slutliga handläggningen av ärendet har deltagit generaltulldirektören Therese Mattsson (beslutande), överdirektören Per Nilsson, chefsjuristen Charlotte Zackari samt verksjuristen Sylvia Bylund (föredragande).

TULLVERKET


Therese Mattsson
Sylvia Bylund