

2.2 Mina meddelanden (betänkandet, avsnitt 5 och 6)

2.2.1 Insatser som stärker motivet för att ansluta (betänkandet, avsnitt 6.1.1)

Utredningen föreslår:

- att Valmyndigheten ges i uppdrag att utreda hur röstkort kan distribueras via Mina meddelanden.
- att offentliga arbetsgivare ska erbjuda sin personal att kunna få lönebesked via Mina meddelanden.
- att Statens servicecenter ges i uppdrag att säkerställa att lönebesked kan distribueras via Mina meddelanden.

Skatteverket delar utredningens slutsats att det finns utrymme för vissa punktinsatser som kan öka intresset från enskilda att ansluta sig till Mina meddelanden och tillföra en betydande nytta samt göra valadministrationen säkrare och billigare.

Skatteverket anser dock att det kan behövas fler insatser än de som förs fram i delbetänkandet. Skatteverket vill återigen lyfta de förslag som redovisades i delrapporteringen av Skatteverkets uppföljningsuppdrag i februari 2016 (Uppdrag att följa statliga myndigheters anslutning till Mina meddelanden och att verka för företags anslutning N2015-3779-EF)¹.

2.2.2 Inför en rätt för enskilda och företag att få myndighetspost elektroniskt (betänkandet, avsnitt 6.1.3)

Utredningen föreslår:

- att en infrastruktur för säkra elektroniska försändelser till enskilda och företag ska tillhandahållas av Skatteverket,
- att enskilda och företag, om de begärt det, har rätt att som mottagare få försändelser från statliga myndigheter elektroniskt om det inte finns särskilda skäl för undantag,
- att alla statliga myndigheter ska, som avsändare teckna avtal med Skatteverket och skicka säkra elektroniska försändelser i infrastrukturen, om inte regeringen beslutar annat,
- att kommunala myndigheter får, som avsändare, teckna avtal med Skatteverket och skicka säkra elektroniska försändelser i infrastrukturen,
- att som mottagare av försändelser i infrastrukturen registreras de enskilda och företag som via en brevlådeoperatör begärt att få försändelser elektroniskt,
- att alla statliga myndigheter på sina webbplatser ska informera enskilda och företag om rätten att få försändelser elektroniskt,

¹

<https://www.skatteverket.se/download/18.361dc8c15312eff6fd1c04/1456812733950/Rapport+regeringsuppdrag+till+Skatteverket+%28N2015-3779-EF%29.pdf>

- att till infrastrukturen ska anslutas privata tillhandahållare av elektroniska brevlådor för säkra elektroniska försändelser till enskilda och företag som Skatteverket godkänt i enlighet med gällande villkor och tecknat avtal med,
- att till infrastrukturen ska Skatteverket i enlighet med gällande villkor tillhandahålla en elektronisk brevlåda för säkra elektroniska försändelser från statliga och kommunala myndigheter till enskilda och företag.

Skatteverket tillstyrker utredningens förslag att alla statliga myndigheter ska teckna avtal med Skatteverket som avsändare och börja använda Mina Meddelanden för att skicka säkra elektroniska försändelser.

Skatteverket avstyrker förslaget att det ska vara en rättighet för enskilda och företag att få meddelanden elektroniskt om de begärt det. Enligt Skatteverkets uppfattning är det troligt att det finns meddelanden som aldrig kommer att erbjudas elektroniskt då det inte kommer att vara kostnadseffektivt för myndigheterna, t ex sällan förekommande meddelanden i små volymer. Förslaget riskerar därför att leda till oönskade effekter hos myndigheterna genom att de kan tvingas hantera detta manuellt när de inte anslutit meddelandetypen till Mina meddelanden eller att den som begärt att få meddelandet elektroniskt inte är ansluten till Mina meddelanden. Antingen för att de inte vill det eller för att de är en fysisk person som saknar svenskt personnummer eller är en av de juridiska personer som idag inte har möjlighet att ansluta sig till infrastrukturen. Det finns risk för att myndigheterna behöver hålla ett register över vilka som begärt att få meddelanden elektroniskt. En ytterligare komplikation med förslaget är att Skatteverket har stängt av en avsändare för så kallad ID-växling. Hur en sådan situation, där en avsändare inte får utföra medborgarens begäran, ska hanteras behöver klargöras innan man inför en rättighet för mottagarna att ta emot meddelanden elektroniskt.

Skatteverket föreslår istället en successiv övergång till digital post genom att myndigheterna ges tydliga uppdrag, t ex i sina regleringsbrev, att viss andel av myndighetens meddelanden ska erbjudas elektroniskt vid vissa olika tidpunkter.

2.2.3 Förslag om riktlinjer (betänkandet, avsnitt 6.1.5)

Utredningen föreslår:

- att Skatteverket tar fram riktlinjer angående vilken typ av meddelanden som myndigheter bör skicka genom Mina meddelanden.

Skälet till utredningens förslag är att säkerställa att förtroendet för digital post inte urholkas av försändelser som kan uppfattas som spam av mottagarna. Definitionen av spam är delvis subjektiv och baseras på mottagarens tolkning av innehållet i meddelandet. Dock brukar spam ha ett kommersiellt syfte i form av reklamutskick eller användas för så kallad phishing och andra bedrägeriförsök. Det blir därför svårt att på en generell nivå göra en tolkning av det subjektiva kriterium för vad som anses vara spam när det kommer till innehållet i

meddelanden som skickas med hjälp av Mina Meddelanden. Man bör även skilja på oönskade och obehövlige utskick. Vissa typer av meddelanden som kan tolkas vara oönskade av mottagaren men som trots detta innehåller information som måste kommuniceras till mottagaren. Vid upprättande av nya typer av meddelandeflöden bör varje myndighet avgöra om kommunikeringen är behövlige. Att ansluta existerande flöden, som idag skickas på papper, torde inte resultera i en ökning av obehövlige utskick då det får antas att avsändande myndighet redan gjort en bedömning om utskicket i fråga är relevant för mottagaren.

Riktlinjer utformade av Skatteverket riskerar att förlora sin verkan då de behöver utformas i väldigt generella termer. Ett alternativ är att Skatteverket instruerar avsändande myndigheter i hur man bör utforma sina egna riktlinjer. Ska Skatteverket även ta fram riktlinjer för privata avsändare riskeras riktlinjerna att urvattnas ytterligare av generaliseringar.

Att låta mottagaren själv reglera vilka typer av meddelanden som denne vill ta emot i den digitala brevlådan skulle innebära en stor mängd kategorier och inställningar som användaren ska ta ställning till allteftersom fler myndigheter och flöden av meddelandetyper ansluts till Mina Meddelanden. Dessutom finns det en risk att alla meddelanden inte går att kategorisera, med följd att mottagarens förväntningar på vilka typer av meddelanden som denne vill ta emot inte stämmer överens med vad som faktiskt skickas.

Ett alternativ är att erbjuda mottagaren möjlighet att genom överskådliga och hanterbara inställningar endast vissa typer av meddelanden som är enkla att kategorisera, t.ex. Skatteverkets deklarationsutskick eller Pensionsmyndighetens årsbesked. Detta skulle ge användaren viss möjlighet att reglera vilka typer av meddelanden som denne vill ta emot i sin digitala brevlåda. Samtidigt bör det nämnas att Skatteverket har ansatsen att alla meddelanden ska skickas digitalt. Dessutom får man anta att mottagaren har anslutit sig till Mina Meddelanden för att ta emot försändelser digitalt. Alltför långtgående möjligheter att reglera mottagande av olika typer av meddelanden kan te sig kontraproduktivt ur ett digitaliseringsperspektiv.

Skatteverket anser därför att man bör undvika utfärdande av bindande riktlinjer för vilka meddelanden dom får skickas via Mina meddelanden.

2.2.4 Personuppgiftsansvaret i Mina meddelanden (betänkandet, avsnitt 6.2.12 och avsnitt 6.2.15)

Utredningen föreslår:

– att personuppgiftsansvaret regleras i en ny förordning om en infrastruktur för säkra elektroniska försändelser.

Utredningen föreslår:

- att avsändaren av försändelsen är personuppgiftsansvarig för de personuppgifter som behandlas i försändelsen till dess försändelsen har gjorts tillgängligt för mottagaren i mottagarens brevlåda,
- att brevlådeoperatören är personuppgiftsbiträde åt den avsändande myndigheten när det gäller behandling av de personuppgifter som fordras för att en försändelse ska kunna göras tillgänglig i mottagarens brevlåda,
- att det ska utredas vidare vad som händer med personuppgiftsansvaret när försändelser gjorts tillgängliga i fysiska personers brevlådor,
- att om brevlådeinnehavaren är en juridisk person eller en fysisk person som behandlar personuppgifter i brevlådan som inte utgör ett led i verksamhet av rent privat natur, är brevlådeinnehavaren personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i brevlådan och brevlådeoperatören är personuppgiftsbiträde.

Skatteverket tillstyrker utredningens förslag om en förordning som reglerar personuppgiftsansvaret i Mina Meddelanden.

Skatteverket anser dock att det är oklart vilken effekt som dataskyddsförordningen får på infrastrukturen. Samtliga aktörer inom Mina Meddelanden har ett ansvar att utifrån sin egen roll utreda och anpassa verksamheten i enlighet med dataskyddsförordningen.

Skatteverket anser även att det är oklart hur ett obligatorium för myndigheter att skicka försändelser genom Mina Meddelanden på den enskildes begäran påverkar möjligheten att bestämma ändamål och medel för behandlingen av personuppgifter. Artikel 4 punkt 7 i dataskyddsförordningen samt 3 § i personuppgiftslagen anger att personuppgiftsansvar följer av en möjlighet att bestämma ändamål och medel för behandlingen av personuppgifter. Det behöver utredas huruvida avsändande myndighet kan anses bestämma ändamål och medel för behandling av personuppgifter om anslutning till Mina Meddelanden blir obligatorisk.

Skatteverket anser att brevlådeoperatören enligt gällande rätt är personuppgiftsansvarig för behandling av eventuella ytterligare personuppgifter som fordras för att meddelandet ska kunna befordras till aktuell brevlåda.

Skatteverket avstyrker utredningens förslag att utreda vidare vad som händer med personuppgiftsansvaret när försändelser gjorts tillgängliga i fysiska personers brevlådor. Skatteverket anser att det i en sådan situation är etablerat att personuppgiftslagen upphör att vara tillämplig. Det finns således inget personuppgiftsansvar för behandling av personuppgifter som en fysisk person utför inom det egna utrymmet så länge behandlingen utförs som ett led i en verksamhet av rent privat natur (jfr 6 § personuppgiftslagen samt artikel 2 c dataskyddsförordningen). Dock anser Skatteverket att brevlådeoperatören har ansvar för informationssäkerheten även efter att ett meddelande har gjorts tillgängligt för mottagaren.

2.2.5 Förmedlingsadressregistret – FaR (betänkandet, avsnitt 6.2.13)

Utredningen föreslår:

- att Skatteverket även fortsättningsvis får föra register över dem som anslutit sig till infrastrukturen,
- att de uppgifter som får behandlas i registret är person-, samordnings- eller organisationsnummer och uppgifter om vilka avsändare mottagaren inte har godkänt (s.k. nixning),
- att personuppgifterna i registret även fortsättningsvis får behandlas dels för att föra en aktuell förteckning över enskilda som begärt att få ta del av försändelser från anslutna avsändare på elektronisk väg, dels för att expediera försändelser från anslutna avsändare på elektronisk väg,
- att Skatteverket är personuppgiftsansvarigt för den behandling av personuppgifter som utförs i registret och för den behandling som behövs för att expediera försändelser från myndigheter på elektronisk väg.

Skatteverket håller med utredningen om att Skatteverket är personuppgiftsansvarigt för behandling av personuppgifter i FaR och för den behandling i FaR som behövs för att expediera försändelser från myndigheter på elektronisk väg. Skatteverket vill dock förtydliga att Skatteverket i rollen som infrastrukturansvarig inte expedierar försändelser.

Skatteverket anser dessutom att även uppgift om vald brevlådeoperatör måste få behandlas i registret. Det är en förutsättning för att avsändarna ska kunna få besked om var meddelandena ska levereras.

2.2.6 Ändamål med behandlingen av personuppgifter (betänkandet, avsnitt 6.2.14)

Utredningen föreslår:

- att personuppgifter får behandlas i infrastrukturen för att de elektroniska försändelserna ska nå den mottagare som avses och kunna göras tillgängliga i mottagarens brevlåda.

Statistik

Skatteverket noterar att frågan om insamling och presentation av statistik inte berörs i utredningen. Skatteverket får regelbundet frågor från främst kommuner men även från andra myndigheter som efterfrågar statistik av olika slag. Det finns till exempel önskemål om att ta fram regional statistik över anslutna till förmedlingsadressregistret (FaR). Eftersom FaR inte innehåller uppgifter om bostadsadress så uppkommer därmed även ett intresse att samköra personuppgifter i FaR med uppgifter ur statens personadressregister (SPAR) eller aviseringssystemet för folkbokföringsuppgifter (Navet).

Skatteverket samlar in och presenterar i dagsläget veckobaserad statistik över antal anslutna användare samt antal privata respektive företagsbrevlådor som är anslutna. Dock finns det i dagsläget inget rättsligt stöd för att samköra av personuppgifter i FaR med andra register i syfte att samla in och presentera statistik. Genom att införa möjligheten att ta fram regional statistik över anslutningar ökar man troligtvis incitamenten för regionala avsändare att

ansluta sig då man med större träffsäkerhet kan motivera kostnadsbesparingar. Det kan därmed vara av intresse att undersöka möjligheterna för insamling och presentation av statistik.

När det gäller Skatteverkets folkbokförings- och beskattningsverksamhet har lagstiftaren etablerat en möjlighet för behandling av personuppgifter i syfte att följa upp och planera verksamheten, jfr 4 § i lag (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och 4 § i lag (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet som möjliggör behandling av personuppgifter för tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamhet.

Skatteverket föreslår att motsvarande reglering bör införas i den nya förordningen för Mina meddelanden. Särskilt med beaktande av att ESV föreslås följa upp och analysera utvecklingen av den offentliga sektorns digitalisering och användning av nationella digitala tjänster (se alternativ 1, 5 § p. 7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket).

Bruttoavisering

Möjlighet till bruttoavisering

Skatteverket vill uppmärksamma att införandet av en ny förordning för Mina meddelanden är ett utmärkt tillfälle att införa så kallad bruttoavisering.

Med ”bruttoavisering” menas att samtliga eller en större delmängd av personuppgifter i ett register lämnas ut och behandlas men att alla uppgifter inte kan anses nödvändiga att behandla med hänsyn till ändamålet med behandlingen. De uppgifter som inte kan hänföras till eller bedöms nödvändiga för det för behandling angivna ändamålet ska vid ett sådant förfarande omedelbart gallras. ”Bruttoavisering” förekommer i andra sammanhang men har då reglerats särskilt i författning t.ex. i 8 a § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret. Motsvarande reglering saknas för FaR varför en sådan hantering enligt Skatteverkets uppfattning inte bedöms rättsligt möjlig.

Hur används FaR

Förvaltningen för Mina meddelanden tillhandahåller bland annat Allmänna villkor för myndigheter och brevlådeoperatörer som ansluter till Mina meddelanden. Genom anslutningsavtal åtar sig de avsändande myndigheterna bl.a. att endast använda uppgifter ur FaR i enlighet med ändamålet såsom det framgår i 5 § Förordningen om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte.

Baserat på formuleringen i villkoren och det rättsliga ställningstagandet är slutsatsen att ansvaret för att en viss slagning faller inom ändamålet ligger på respektive part, men kan komma att följas upp av Skatteverket.

När det gäller bruttoavisering är slutsatsen att det inte är tillåtet för avsändande myndigheter att läsa ut/kopiera/efterfråga uppgifter om andra personer än de som behövs för det aktuella ändamålet.

