

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Digital myndighetspost (SOU 2024:47)

(Fi2024/01470)

Sammanfattning

Försäkringskassan delar betänkandets bedömning om att en ökad digitalisering av post är önskvärd. Försäkringskassan har en hög ambitionsnivå i digitaliseringsfrågor. Av de brev som Försäkringskassan skickar via central utskrift, skickas 75-80% via Mina meddelanden. De brev som inte skickas via Mina meddelanden är exempelvis brev som behöver delges, intyg som ska visas upp i pappersformat och blanketter som ska fyllas i. Även brev till personer med förvaltare eller god man, och till juridiska personer skickas per fysisk post. Försäkringskassan ser också positivt på att enskilda i högre grad ska få möjlighet att få myndighetspost samlat på en digital plattform.

Försäkringskassan motsätter sig dock förslaget om att reglera i lag hur myndigheter ska skicka handlingar till enskilda. Myndigheten ifrågasätter om fördelarna med en lagstiftning av det slag som föreslås i betänkandet överväger nackdelarna. En ökad takt av digitaliseringen av myndighetspost kan uppnås på alternativa sätt, till exempel genom en plan eller en strategi för digitalisering.

I betänkandet redogörs för de skäl som myndigheter anger som anledning till att myndighetspost inte skickas via Mina meddelanden. Skälen som framkommer är främst tekniska begränsningar i Mina meddelanden. Exempelvis saknas möjlighet att skicka större filer via Mina meddelanden, tjänsten kan inte hantera fakturor och enskilda kan inte svara på meddelanden. Försäkringskassan ser inte att den föreslagna lagstiftningen löser något av de problemen. Tvärtom utgör Mina meddelandens tekniska begränsningar enligt den föreslagna lagstiftningen fortsatt skäl till att avstå från att använda tjänsten. Förslaget kommer också innebära betydande kostnader för Försäkringskassan, som inte kommer att täckas av minskade portokostnader eller rymmas inom befintliga ramar.

Betänkandet har vidare inte beaktat att förslaget innebär en ökad administrativ börda för myndigheter, där överväganden av om utskick till enskilda görs inom myndighetens förvaltningsverksamhet, och om det i så fall finns skäl för att avvika från huvudregeln om att utskicket ska ske genom Mina meddelanden måste göras. Det är även oklart hur bedömningen av vad ett ärende är ska göras, om det finns dokumentationskrav på beslut om hur utskick ska ske, hur utlämning av allmänna handlingar ska ske och hur relationen till tryckfrihetsförordningen ser ut. Detta är frågor som bör klargöras innan en eventuell lagstiftning träder i kraft.

Sammantaget innebär dessa invändningar att Försäkringskassan bedömer att det inte är lämpligt att reglera användningen av Mina meddelanden i lag på det sätt som utredningen föreslår. Försäkringskassan instämmer i utredningens bedömning om att Mina meddelanden behöver en översyn.

9.3.2 Förslag till lag om användning av infrastrukturen Mina meddelanden

I betänkandet anges att myndigheter som endast har ärenden där enskilda begär ut allmänna handlingar inte behöver tillämpa lagen, eftersom det inte finns krav på att den enskilde ska ange några identitetsuppgifter.¹ Det förekommer dock att enskilda uppger sina personuppgifter i ärenden om begäran om att ta del av allmänna handlingar. En begäran om att ta del av en allmän handling utgör ett ärende i förvaltningslagens mening, och handlingar som skickas ut inom ramen för det ärendet till enskilda får därför antas omfattas av utredningens förslag av kravet på att utskicket som huvudregel ska ske via Mina meddelanden. Det saknas överväganden om hur lagförslaget ska tillämpas i situationer där den enskilde uppger sitt person- eller organisationsnummer i begäran om att ta del av en eller flera allmänna handlingar.

Betänkandet beskriver också att en myndighets anslutning till och användning av infrastrukturen får följas upp genom myndighetens löpande redovisningar.² Det vore önskvärt om det förtydligas om det finns krav på att dokumentera ställningstaganden om avsteg från att använda Mina meddelanden för att skicka myndighetspost. Om detta ska dokumenteras innebär det en betydande administrativ börda för de myndigheter som är anslutna till systemet.

9.3.3 Infrastrukturen som utgångspunkt för myndigheters utskick

Förslaget innebär att det inför utskick till enskilda måste avgöras om det rör sig om myndighetspost. Därför behöver frågan om utskicket ska göras inom ramen för ett ärende utredas. Myndigheten måste därefter ta ställning till om det finns skäl att skicka handlingar på ett annat sätt än via Mina meddelanden. För många handlingstyper kan övervägandena göras övergripande för respektive ärendeslag, men det är sannolikt att det kommer finnas utskick till enskilda där övervägandena behöver göras i det individuella fallet. Förslaget kommer också leda till att samma utskick som ska skickas till flera olika mottagare inom ramen för samma ärende, kan behöva skickas på olika sätt beroende på om det ska skickas till en enskild, en annan offentlig aktör eller om vissa mottagare saknar en digital brevlåda. För att handlingar ska kunna skickas via Mina meddelanden krävs även att handlingarna informationsklassas. Betänkandet saknar överväganden kring om den ökade administrativa bördan för myndigheter till följd av förslaget är proportionerlig i relation till lagens syften. Försäkringskassan anser vidare att lagstiftningen inte ger tillräckligt utrymme för flexibilitet utifrån att vissa ärendetyper är mindre lämpade för att ansluta till Mina meddelanden.

Försäkringskassan anser vidare att det behövs en djupare analys av vad som ska anses vara förvaltningsverksamhet. Utredningen har endast hänvisat till att det krävs att en handling har genererats inom ramen för ett ärende eller ett mål hos myndigheten för att handlingen ska anses genererad inom förvaltnings- eller rättskipande verksamhet.³ Förvaltningsverksamhet används i förarbetena till förvaltningslagen (2017:900) som ett bredare begrepp, som omfattar både ärendehandläggning och myndigheternas faktiska handlande⁴. Det är oklart om avsikten är att alla sorters ärenden i förvaltningsverksamheten ska omfattas av den föreslagna lagstiftningen, som t.ex. anställnings- och personalärenden och administrativa ärenden. Om avsikten är att sådana ärenden inte ska omfattas behöver förslaget till lagtext formuleras om. Administrativa ärenden är ofta av en sådan art att det kan finnas fördelar med att skicka handlingar på andra sätt än via Mina meddelanden. Det kan exempelvis vara lämpligt att kommunicera via mail, eftersom enskilda inte kan svara via Mina meddelanden.

¹ Se SOU 2024:47 s. 211–212

² Se SOU 2024:47 s. 214

³ Se SOU 2024:47 s. 298

⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 23 ff

Bedömningen av vad som utgör ett ärende enligt förvaltningslagen kan vara komplex. I vissa fall är det tydligt när en handling skickas inom ramen för ett ärende och när det inte sker. Det finns dock situationer där gränsdragningen inte är klar. Det innebär att den föreslagna lagstiftningen kan medföra att relativt komplicerade bedömningar behöver göras för att bedöma om ett utskick till en enskild omfattas av den föreslagna lagen.

Betänkandet saknar även en analys av hur förslagen påverkar tillämpningen av tryckfrihetsförordningen, och vilka effekter det kan tänkas få på myndigheters skyldigheter att lämna ut allmänna handlingar i olika format. Enligt 2 kap. 16 § första stycket tryckfrihetsförordningen är en myndighet inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. Digitalt utlämnande förutsätter att det är tillåtet och lämpligt med hänsyn till reglerna om dataskydd och informationssäkerhet. Det är viktigt att sådana skäl även fortsättningsvis är grund för att avslå en begäran om digitalt utlämnande enligt den föreslagna bestämmelsen.

9.3.4 Alternativa åtgärder är inte tillräckliga

Utredningen beskriver flera möjliga positiva effekter av en nationell plan eller strategi där ökad anslutning av myndigheter till infrastrukturen pekas ut som en prioriterad åtgärd men att framtagandet av en sådan plan eller strategi riskerar att skjuta upp åtgärder som främjar digitalisering. Försäkringskassan anser att det är lämpligare att använda sig av en sådan plan eller strategi för att öka användandet av Mina meddelanden.

Flera myndigheter som inte är anslutna, eller som är anslutna men skickar handlingar via Mina meddelanden i begränsad omfattning anger att Mina meddelandens tekniska begränsningar medför att det finns begränsad nytta för dem att börja använda eller öka användningen av Mina meddelanden. Att utveckla Mina meddelandens funktioner bör därför leda till en ökad användning. Enligt utredningens förslag kommer Mina meddelandens tekniska begränsningar utgöra skäl för att avstå från att skicka handlingar via infrastrukturen. Det kan därför ifrågasättas om endast införandet av ett lagstadgat krav om att skicka handlingar till enskilda via infrastrukturen är tillräckligt för att uppnå den önskade ökade användningen, eller om det oavsett lagkrav kommer att finnas behov av en sammanhållen strategi för ökad användning av infrastrukturen. Det är också tveksamt om det med hänsyn till den allt snabbare tekniska utvecklingen i samhället är lämpligt att lagstifta om att ett särskilt system ska vara utgångspunkten för utskick av post till enskilda.

Utredningen beskriver att både anslutning och användning av Mina meddelanden ökar,⁵ även om anslutningstakten bland myndigheter har stannat av efter en större ökning under år 2017 och 2018.⁶ År 2017 fick 19 myndigheter i uppdrag att ansluta sig till Mina meddelanden, alternativt att öka anslutningen av relevanta meddelandeflöden. Det var endast tre av dessa myndigheter som idag inte är anslutna till Mina meddelanden.⁷ Vad gäller kommuner har utredningen bedömt att de flesta kommuner kommer att vara anslutna till Mina meddelanden någon gång under år 2027, under förutsättning att nuvarande anslutningstakt upprätthålls. De flesta regioner är redan anslutna.⁸

Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om en strategi eller plan som i huvudsak tar sikte på en ökad användning av Mina meddelanden fördröjer arbetet med att öka användningen av Mina meddelanden oskäligt mycket i jämförelse med den föreslagna lagstiftningen. Framförallt inte med beaktande av de negativa effekter som följer av att välja att lagstifta fram ett ökat användande på det sätt som utredningen föreslår. Att

⁵ Se SOU 2024:47 s. 203

⁶ Se SOU 2024:47 s. 155

⁷ Se SOU 2024:47 s 153

⁸ Se SOU 2024:47 s. 199

reglera myndigheters kontakter med enskilda i lag bör kräva starka skäl, och föregås av en väl avvägd analys. Försäkringskassan anser därför att analysen av alternativa tillvägagångssätt inte är tillräcklig för att bedöma att lagstiftningsvägen är den mest lämpliga.

9.5 Ingen ändring av personuppgiftsansvar

Förslagen i betänkandet förväntas leda till en ökad användning av Mina meddelanden och det blir därför av ännu större vikt att säkerheten i infrastrukturen är godtagbar. Försäkringskassan ser att det finns behov av en fördjupad analys av personuppgiftsansvaret och relationen mellan de olika aktörerna.

Det finns risker kopplat till auktorisationssystemet och Myndigheten för digital förvaltnings användarvillkor som inte behandlas i betänkandet. Om det inte åtgärdas finns en risk för att Försäkringskassan inte kommer att ha möjlighet att skicka handlingar via infrastrukturen. I användarvillkoren finns exempelvis inga hinder mot utländskt ägande av brevlådeoperatörsföretagen. Det innebär att brevlådeoperatörer kan bli föremål för extraterritoriell lagstiftning i hemlandet som kräver att meddelanden som lagras och/eller tas emot i tjänsten lämnas ut till myndigheterna i hemlandet. Detta kan innebära tredjelandsöverföring som, i förhållande till majoriteten av tredje länder, är olaglig. Försäkringskassan ser också behov av att reglera placering av servrar och användandet av molntjänster för att säkerställa att det fortsatt är möjligt att använda sig av brevlådeoperatörerna utan risk för olovliga tredjelandsöverföringar.

9.7.1. Åtgärder för ett utökat användande av infrastrukturen

Försäkringskassan instämmer i att det finns behov av en översyn av infrastrukturen. Försäkringskassan har, tillsammans med Kronofogdemyndigheten och Domstolsverket, gett in en hemställan till regeringen om behovet av att tillsätta en utredning om förbättrade förutsättningar för delgivning där bl.a. förslag om förbättrad funktionalitet i Mina meddelanden lyftes.⁹ Försäkringskassan anser också att det finns behov av att utveckla Mina meddelanden så att tvåvägskommunikation blir möjligt.

Det finns handlingstyper som idag skickas med fysisk post där Mina meddelandens tekniska begränsningar hindrar att Försäkringskassan använder infrastrukturen. Det kan exempelvis röra sig om handlingar som ska delges och blanketter som behöver fyllas i av den försäkrade. Eftersom flera myndigheter enligt betänkandet har angett sådana skäl som hinder mot att använda Mina meddelanden, bör sådana funktioner få till följd att användningen av Mina meddelanden ökar.

Det är också viktigt att de digitala brevlådorna är användarvänliga, även för personer med funktionsnedsättningar, och att den information myndigheter skickar till brevlådorna förblir tillgänglighetsanpassad när den når den enskilda. Försäkringskassan har fått information om att personer med funktionsnedsättning upplever att tillgängligheten brister när Försäkringskassan skickar information till digitala brevlådor.

11.8 Förslag till finansiering för statliga myndigheter

Försäkringskassan bedömer att kostnaderna som följer av förslagen i betänkandet inte kommer att rymmas inom befintliga ramar och att besparingarna av portoutgifter inte kommer att täcka de förväntade utgifterna. Försäkringskassan har i budgetunderlaget för 2025–2027 meddelat att avgifterna för försändelser via Mina meddelanden kommer att medföra en varaktig årlig kostnadshöjning för Försäkringskassan som inte går att täcka med ytterligare besparing genom digitalisering av brev eller andra effektiviseringar

⁹ Se Hemställan om att utreda förbättrade möjligheter till delgivning, Ju2024/00309, 2024-02-02

av myndighetens verksamhet.¹⁰ Förslaget om en ny lag innebär ytterligare kostnader för bland annat utveckling av Försäkringskassans befintliga IT-system för att möjliggöra utskick till personer med ställföreträdare och till juridiska personer. Försäkringskassan ser även att lagförslaget i sin nuvarande utformning kräver utvecklingsinsatser i Försäkringskassans system för att exempelvis integrera HR-avdelningens system med Mina meddelanden. Det är inte möjligt för myndigheten att hantera några nya eller utökade uppgifter eller utgifter utan att ytterligare medel tillförs myndigheten.

Merparten av de försändelser som Försäkringskassan skickar med fysisk post är brev som skickas till företag och organisationer och att digitalisera dessa innebär en större utvecklingsinsats över längre tid. Kostnaden för att utveckla en tjänst för att skicka handlingar till juridiska personer via Mina meddelanden är inte proportionerlig i relation till antalet brev som Försäkringskassan skickar till sådana mottagare, och kostnaderna för utveckling och drift av systemet kommer kraftigt att överstiga besparingen av portokostnader.

11.19 Tidpunkt för ikraftträdande

Utredningen föreslår att lagförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2026. Försäkringskassan motsätter sig förslaget om ikraftträdandedatum. Försäkringskassan ser, som ovan nämnt, att förslagen medför behov av IT-utveckling. Försäkringskassan har sedan våren 2023 avvecklat delar av sin utvecklingskapacitet till följd av en ansträngd ekonomisk situation. För att bygga upp kapaciteten att ta hand om nya uppgifter behöver Försäkringskassan bland annat anställa och utbilda personal. Försäkringskassan behöver därför, utöver ett tillskott av medel, en längre tidsperiod än förslaget för att ha möjlighet att leva upp till de föreslagna lagkraven.

12 Författningskommentar

På sidan 219 i betänkandet så anges att omständigheten att myndighetens system inte är kompatibelt med utskick via infrastrukturen eller att myndigheten har en pappersbaserad ärendehantering endast under en kortare övergångsperiod kan utgöra skäl att inte använda infrastrukturen. I författningskommentaren till 3 § anges att sådana anledningar inte är skäl att inte använda Mina sidor. Det behöver förtydligas om sådana omständigheter kan utgöra skäl för att skicka post i andra kanaler under en övergångsperiod eller inte.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Marie Axelsson, avdelningschef Peter Haglind och rättslig expert Saga Henriksdotter, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Saga Henriksdotter

¹⁰ Se Budgetunderlag 2025-2027, 16 februari 2024, FK 2023/026727