



Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remiss av delbetänkandet digitalforvaltning.nu (SOU 2017:23)

Tullverket ställer sig positivt till stora delar av de förslag som presenteras i betänkandet. Som utredningen själv betonar utgör detta betänkande en delprodukt, att färdigställas genom slutbetänkandet i december 2017. Flera av förslagen gällande ett samlat ansvar för digital infrastruktur och digitala tjänster (avsnitt 4) är följaktligen till viss del oklara vad gäller bl.a. formen och tillvägagångssättet för de presenterade förslagen, och en del förslag kan i övrigt behöva omhändertas ytterligare. Tullverket kan i dessa fall yttra sig över de mål och syften som anges med förslagen. Förslagen som presenteras gällande Mina meddelanden (avsnitt 6) är enligt Tullverket väl avvägda och åtgärderna kan förväntas öka digitaliseringen i samhället, dock anser myndigheten att förslaget bör förtydligas med avseende på förhållandet till befintliga och framtida e-tjänster vid de statliga myndigheterna.

Tullverket vill utveckla sina synpunkter på utredningens förslag nedan, vilket görs med utgångspunkt i betänkandets avsnittsindelning.

Ett samlat ansvar – bedömningar och förslag (avsnitt 4)

4.3 Informationssäkerhet, integritetsskydd och personuppgiftsansvar /

4.5.5 Digitalisering, personlig integritet och informationssäkerhet

Tullverket instämmer i vikten av att beakta integritets- och informationssäkerhetsskyddet i ett tidigt skede och delar generellt utredningens bedömning att säkerhetsfrågorna bör integreras i digitaliseringen av den statliga sektorn genom bl.a. ett stärkt stöd till kommunala och statliga myndigheter. Tullverket anser emellertid att det är otydligt vad förslaget om samverkan med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Post- och telestyrelsen samt Datainspektionen (avsnitt 4.5.5) innebär. Tullverket anser att förslaget behöver förtydligas och kompletteras för att tydliggöra om ansvarsfördelningen förändras och på vilket sätt de tre myndigheterna ska bidra för att öka stödet till övriga myndigheter. Tullverket noterar härvid att, till skillnad från andra förslag i betänkandet, det inte anges att formerna för samverkan kommer att utvecklas i slutbetänkandet.

4.4 Förvaltningspolitik för en nationell digital infrastruktur

Tullverket håller med i utredningens bedömning att det behövs en förvaltningspolitik med konkreta mål för utvecklingen av den digitala förvaltningen. Det är enligt Tullverket viktigt att målen utformas på ett sätt som främjar den inriktning och utveckling som krävs för att uppnå fastställda mål. Detta då styrningen på ett effektivt sätt ska främja och dra nytta av

myndigheternas ansvar och samlade förmåga och samtidigt ha en styrande effekt. Som utredningen redogör för i betänkandet (bl.a. avsnitt 4.4.1) har arbetet med digitalisering hunnit olika långt i olika myndigheter. Tullverket anser att det är viktigt att det beaktas och tas hänsyn till att förutsättningarna för olika myndigheter varierar vid genomförandet av den sju punkts-plan som utredningen presenterar. Tullverket har såsom medlem i E-delegationen och senare eSam, under ett flertal år arbetat med dessa frågor, både självständigt och tillsammans med andra myndigheter. Digitaliseringen inom Tullverket har sedan början av 90-talet ökat, och Tullverket har idag en till stora delar digitaliserad verksamhet. EU-rätten är överordnad nationell lagstiftning, vilket innebär att Tullverkets fiskala verksamhet (Effektiv handel) i stor utsträckning styrs av EU-rätten. Sedan den 1 maj 2016 tillämpas en ny tulllagstiftning som föreskriver att alla utbyten och lagring av uppgifter mellan tullmyndigheter och ekonomiska aktörer som krävs enligt tulllagstiftningen ska ske med hjälp av elektronisk databehandlingsteknik (artikel 6.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 om fastställande av en tullkodex för unionen). Att myndigheters verksamhet i olika grad kan vara styrd av EU-rätten måste således också beaktas vid framtagande av nationella mål och styrning.

Tullverket finner det av stor vikt att vid utvecklingen av en *digital förvaltning* även se till det större begreppet *digitalisering*. Enligt definition av Digitaliseringskommissionen (jfr avsnitt 2.4) innebär begreppet digitalisering att digital kommunikation och interaktion mellan människor, verksamheten och saker blir självklara; allt större delar av tillvaron är digitaliserad samtidigt som vi i allt mindre grad kan skilja ut det digitala från det icke-digitala. Enligt Tullverket finns ett samhällsperspektiv i begreppet digitalisering som genomsyrar allt, vilket även bör få genomslag vid digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Den digitalisering som gäller den offentliga förvaltningen bör således inte begränsas till att bara göra om befintliga flöden till elektronisk form samt att skapa nationella digitala tjänster som används gemensamt inom myndigheter; den bör även handla om transformation, förändring och innovation med hjälp av digital teknik hos den enskilda myndigheten. I arbetet med digitalisering bör det således enligt Tullverket ingå både utveckling och framtagande av nya strukturer och arbetssätt inom myndigheterna, t.ex. nya e-tjänster. Samverkan bör följaktligen inte endast ske för att förenkla för enskilda och företag vid deras kommunikation med myndigheter, det bör även vara ett medel för att uppnå förändringar inom myndigheten.

4.4.1 Behovet av tydliga och styrande mål

Regeringen föreslås lägga fast ett tydligt och styrande mål för när digital förvaltning ska vara genomförd i staten. Liksom utredningen anser Tullverket att ett sådant mål bör tillämpas olika beroende på den specifika myndighetens förutsättningar, vilket Tullverket även uttryckt i avsnitt 4.4 ovan. Tullverket vill emellertid även påtala två andra aspekter med förslaget.

Enligt Tullverket framgår det inte i betänkandet vad som avses med en digital förvaltning, eller hur det ska tydliggöras. Ett sådant tydliggörande är enligt Tullverket nödvändigt, både med avseende på denna fråga och för den föreslagna myndighetens kommande uppgifter generellt. Tullverket förordar att de styrande målen sätts efter dialog med respektive myndighet. Samtliga myndigheter kommer att behöva genomföra en inventering av de befintliga digitala lösningar som myndigheten använder sig av idag. Med utgångspunkt i dess nuläge kan lämpliga digitala mål identifieras och fastställas i samråd med myndigheten med det samlade ansvaret för dessa frågor, i syfte att genomföra de förändringar som är nödvändiga för att uppnå de vid mättidpunkten uppställda målen.

Tullverket vill även framhålla vikten av att de styrande målen om digital förvaltning förnyas kontinuerligt för att vara i linje med den tekniska utveckling som hela tiden pågår inom digitaliseringens område. Vid framtagande av målen bör även beaktas att digitaliseringen i sig inte är ett självändamål för den offentliga förvaltningen, utan ett verktyg för att uppnå regeringens mål om medborgarnytta och effektivisering av förvaltningen.

Det framgår inte om de styrande målen avses att formuleras i respektive myndighets regleringsbrev från regeringen. Tullverket vill här betona vikten av den dialog som respektive myndighet har med ansvarigt departement idag, och förutsätter att de utökade målen gällande digitalisering samordnas mellan departementen.

4.4.2 Statens åtaganden i den nationella digitala infrastrukturen

Tullverket anser att det är viktigt att det tydliggörs och beslutas vilka de prioriterade tjänsterna som myndigheterna ska satsa på att realisera, själva eller via andra. Utredningen anger att utvecklingen av de nationella digitala tjänsterna förutsätter en bred och omfattande samverkan mellan bl.a. statliga myndigheter och mellan den offentliga och den privata sektorn. Betänkandet innehåller inte någon redogörelse för hur sådan samverkan avses att ske, utan utredningen avser att återkomma till denna och relaterade frågor i slutbetänkandet. Tullverket är generellt sett mycket positiv till att vikten av samverkan betonas i många sammanhang i betänkandet betonas. Tullverkets uppfattning är att samverkan mellan de olika konstellationer som omfattas av förslagen i betänkandet är nödvändigt för att uppnå de resultat som eftersträvas. Tullverket vill i detta sammanhang även framhålla att frågor om digitalisering av den offentliga förvaltningen på intet sett endast är aktuella för myndigheter och regering. Privata aktörer, såsom olika företag som arbetar med och påverkas i sin verksamhet av dessa frågor, samt universitet och högskolor bör enligt Tullverket inkluderas i arbetet i den mån det kan förväntas ge mervärde för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.

4.4.3 Behovet av styrning och uppföljning

Tullverket ställer sig positivt till en reglering som innebär att så mycket som möjligt av kommunikationen till och från statliga myndigheter ska vara elektronisk, av de skäl som utredningen redovisar. Tullverket vill i detta

sammanhang emellertid uppmärksamma på att elektronisk kommunikation förutsätter att juridiska förutsättningar finns för sådan kommunikation. Idag föreligger juridiska hinder för elektronisk kommunikation i olika författningar. Som exempel kan nämnas begäran om ett s.k. registerutdrag enligt 26 § lagen (1998:506) om personuppgifter samt enligt 9 § lagen (1998:620) om belastningsregister. En juridisk översyn med efterföljande ändringar av andra regelverk som omfattar kommunikation mellan statliga myndigheter och enskilda är enligt Tullverket nödvändig för att myndigheterna ska kunna uppfylla sin skyldighet enligt föreslagen bestämmelse. Tullverket föreslår att det bör övervägas om den föreslagna bestämmelsen bör kompletteras med en skrivning om att statliga myndigheter ska erbjuda elektronisk kommunikation med enskilda *om annat inte följer av annan författning*.

Enligt förslaget ska den nya bestämmelsen i förordningen om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte träda i kraft den 1 juli 2018, dvs. vid samma tidpunkt som övriga författningsförslag i detta betänkande. Såsom utredningen påpekar, har myndigheternas utveckling gällande elektronisk kommunikation kommit olika långt, och kommer att föras vidare genom den föreslagna myndighetens arbete med utformning av riktlinjer och ev. föreskrifter. Då den föreslagna myndighetens arbete kommer att påbörjas vid samma tidpunkt som bestämmelsen avses träda i kraft, ser Tullverket en påtaglig risk för att samtliga statliga myndigheter inte kommer att kunna erbjuda elektronisk kommunikation i kontakten med enskilda i den vid ikraftträdandet.

4.5 Behovet av ett samlat ansvar

4.5.1 Ett samlat ansvar för digital infrastruktur och digitala tjänster

Tullverket anser att det finns en otydlighet gällande innebörden av att den föreslagna myndigheten föreslås få befogenhet att *vidta de åtgärder som behövs* för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig digitalisering av den offentliga sektorn. Tullverket efterfrågar ett förtydligande i slutbetänkandet över vilka åtgärder som avses.

Tullverket efterfrågar även ett förtydligande gällande den föreslagna föreskriftsrätten för den föreslagna myndigheten, som anges omfatta verkställigheten av författningar om den offentliga förvaltningens digitalisering. Det framgår inte av betänkandet om föreskriftsrätten är begränsad till de författningar som uttryckligen återfinns i detta betänkande eller om andra författningar som innehåller bestämmelser om digitalisering eller framtida författningar även avses omfattas av föreskriftsrätten.

Stöd till myndigheter 4.5.4

Tullverket delar utredningens bedömning att det är viktigt att de arbetsformer och kunskaper som skapats inom E-delegationen och senare eSam tillvaratas. Det är således positivt att det i uppdraget föreslås att det i uppdraget ingår att bedöma vilka relevanta delar av E-delegationens vägledningar m.m. som bör tas vidare och vidareutvecklas. Tullverket saknar dock i detta sammanhang en

hänvisning till att de av eSam sammanställda vägledningarna även ska omfattas av denna översyn.

4.5.9 Ska finnas ett råd för digitaliseringssamverkan

Tullverket ställer sig positivt till förslaget att inrätta ett digitaliseringssamverkansråd, i beaktande av det syfte och funktion för samverkansrådet som utredningen föreslår. Tullverket delar utredningens bedömning att man härigenom tillförsäkrar att de arbetsmodeller och de mål som varit ledande för eSam:s arbete tillvaratas. Tullverket anser ett aktivt deltagande av andra it-tunga myndigheter torde vara nödvändigt för att den föreslagna myndigheten ska uppnå de uppsatta målen för uppdraget. Att myndighetsledningen och samverkansrådet föreslås fritt utforma sina arbetsformer samt att, förutom permanenta deltagare från ett antal av regeringen utvalda myndighetschefer, ledningar från andra myndigheter får bjudas in av rådet, förutses ge en önskvärd och nödvändig flexibilitet för dess arbete. Härutöver förordar Tullverket även att aktörer från den privata sektorn ges möjlighet att delta i den mån det finns behov av detta.

4.5.10 Ansvarig myndighet – huvudalternativ

Angående utredningens betänkande att Ekonomistyrningsverket, ESV, är bäst lämpat för att ta emot det samlade uppdraget har Tullverket ingen avvikande uppfattning utifrån de resonemang som förs i delbetänkandet. Att lägga det nya uppdraget på en befintlig organisation som har kapacitet att arbeta och verka för det nya uppdraget bör vara nödvändigt för att snabbt kunna påbörja uppdraget och uppnå resultat. Det är enligt Tullverket viktigt att det samlade uppdraget för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen hålls åtskilt från ESV:s övriga uppdrag, och att föreslår att befintligt och tillkommande uppdrag även åtskiljs organisatoriskt inom myndigheten.

Tullverkets bedömer vidare att det är viktigt att ESV ges nödvändiga resurser för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Tullverket ser det som lämpligt och ändamålsenligt att, såsom utredningen föreslår, låta både uppdrag och resurser från bl.a. E-delegationsnämnden och eSam överföras till ESV och dess nya uppdrag. Tullverket vill i detta sammanhang dock påtala att det är viktigt att regeringen intar en helhetssyn över den samlade kompetensen gällande digitaliseringsfrågor inom statliga myndigheter idag och beaktar den risk att nya resurser som tillförs ESV kommer att tas från andra myndigheter, som därmed tappar nödvändig kompetens gällande digitaliseringsfrågor.

Som Tullverket påtalat tidigare, ser myndigheten frågan om samverkan som mycket viktig för att de uppställda målen för den digitala förvaltningen ska nås, och således även för att ESV ska kunna uppfylla sitt nya uppdrag. Inom ramen för eSam:s arbete har det etablerats arbetsgrupper bland de deltagande myndigheterna, vilket innebär att det bland medlemmarna finns mycket kompetens gällande digitalisering i den offentliga förvaltningen. En framgångsfaktor för ESV bör således vara ett nära samarbete med dessa myndigheter, för att härigenom överföra nödvändig kompetens på området till ESV. Inte bara för de i eSam deltagande myndigheterna, utan för kommunala

och statliga myndigheter i stort, förutser Tullverket att det kommer att behövas sådan kompetens, både i samverkan med andra och vid eget arbete, inom myndigheterna. Tullverket vill därför framföra att myndigheten ser det av stor vikt att befintliga förvaltningsanslag för de statliga myndigheterna behålls, jfr Tullverkets synpunkter avsnitt 7.1.

6 Mina meddelanden – bedömningar och förslag

6.1 Regeringen och myndigheterna behöver gå före / 6.1.3 Inför en rätt för enskilda och företag att få myndighetspost elektroniskt

Tullverket delar utredningens bedömning att i princip all myndighetspost måste vara digital inom ett par år. En fortsatt hantering av myndighetspost på papper motsäger syftet med en digitaliserad offentlig förvaltning. Tullverket delar vidare utredningens bedömning att man bör införa en reglering utifrån att det är en *rättighet* för enskilda och företag att få myndighetspost elektroniskt. Att myndigheter i ökad utsträckning informerar allmänheten om hur Mina meddelanden fungerar med avseende på integritet, säkerhet och tillgänglighet, är ett viktigt led i att uppnå en ökad vilja till att använda denna tjänst. Tullverket ser emellertid att den föreslagna myndigheten även bör ha en viktig roll att stödja och informera allmänheten om Mina meddelanden genom sitt samlade ansvar för nationella digitala tjänster.

Som Tullverket anfört tidigare i detta yttrande är det betydelsefullt att den offentliga förvaltningen intar ett helhetsperspektiv gällande den digitala förvaltningen. Av utredningens uppdrag framgår att man i slutredovisningen kommer att ge förslag till en effektiv styrning av utveckling, införande och förvaltning av nationella digitala tjänster. Enligt Tullverket ligger det uppdraget väl i linje med ett vidare förhållningssätt till digitaliseringen inom och mellan myndigheterna. Även de digitala tjänster som en myndighet är ensam om att använda i sin verksamhet bör emellertid omfattas av målen för den digitala förvaltningen, och ska beaktas vid framtagande av mål och lösningar för resp. myndighet. En myndighet som kommunicerar elektroniskt med en enskild eller ett företag genom en sådan e-tjänst kan, beroende på syftet och tillämpningsområdet för den aktuella tjänsten, skicka elektroniska försändelser genom denna tjänst. Elektronisk kommunikation genom e-tjänster har stor betydelse för Tullverkets verksamhet. Tullverket delar utredningens bedömning vad avser statliga myndigheters skyldigheter; för att kunna fullgöra den enskildes och företagets rättigheter enligt ovan, ska statliga myndigheter skicka elektroniska försändelser till enskilda och företag, såvida det inte finns särskilda skäl för undantag. Hur de föreslagna skyldigheterna för myndigheter gällande elektronisk kommunikation förhåller sig till myndigheternas egna e-tjänster framgår emellertid inte av betänkandet. Tullverket önskar att utredningen i sitt slutbetänkande även tydliggör hur den föreslagna regleringen i förordningen om infrastruktur för säkra elektroniska försändelser förhåller sig till de e-tjänster som statliga myndigheter använder i sin elektroniska kommunikation idag.

Tullverket uppfattar utredningens förslag 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. I 3 § anges emellertid att statliga myndigheter ska skicka elektroniska försändelser i infrastrukturen om inte regeringen beslutar annat. Denna infrastruktur utgörs av den infrastruktur som Skatteverket tillhandahåller enligt 1 §, vilket utgörs av Mina meddelanden. Tullverket är därmed av uppfattningen att det finns ett behov av att tydliggöra hur långt den statliga myndighetens skyldigheter resp. den enskildes eller företagets rättigheter sträcker sig enligt den föreslagna regleringen.

6.2 Personuppgiftsansvar

Tullverket är mycket positivt till att personuppgiftsansvaret i Mina meddelanden föreslås regleras i den nya förordningen om en infrastruktur för säkra elektroniska försändelser. Tjänsten Mina meddelanden handhas av en rad olika aktörer, och det är av stor vikt att inte föreligger någon oklarhet kring vem som har ansvar över behandlingen av personuppgifterna vid varje angiven tidpunkt. Myndigheten ser vidare fram emot utredningens kommande redovisning över personuppgiftsansvaret när försändelser har gjorts tillgängliga i fysiska personers brevlådor.

7 Konsekvensanalys

7.1 Förslaget om en myndighet med samlat ansvar

Tullverket avstyrker förslaget till finansiering av det samlade ansvaret för digital infrastruktur och digitala tjänster genom användning av den fördelningsnyckel som ESV utvecklat som baseras på de statliga myndigheternas kostnader för personal. Förslaget innebär att Tullverket skulle delfinansiera det samlade ansvaret för digital infrastruktur och digitala tjänster samtidigt som det inte innebär någon direkt besparing för Tullverket. Effekten av utredningens förslag skulle innebära minskat anslag för Tullverket vilket i sin tur medför att Tullverket skulle behöva prioritera bort andra utgifter som myndigheten har. Istället förordar Tullverket att den nya verksamheten i form av ett samlat ansvar för digital infrastruktur och digitala tjänster finansieras via medel från den centrala statsbudgeten.

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