

Digital myndighetspost

Betänkande av Utredningen om digital post

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:47

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0962-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0963-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Slottner

Regeringen beslutade den 1 oktober 2020 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten. Utredaren skulle också överväga vilken omfattning som den samhällsomfattande posttjänsten borde ha och vilka konkreta tjänster som borde ingå i den (dir. 2020:101). Till utredare förordnades samma dag f.d. rådsdirektören Britt Bohlin.

Regeringen beslutade i tilläggsdirektiv den 26 januari 2023 (dir. 2023:7) att utvidga uppdraget och att utredaren bland annat ska utreda förutsättningarna för att införa en skyldighet för privatpersoner, enskilda näringsidkare och juridiska personer att ansluta sig till en digital brevlåda för att kunna ta emot säkra elektroniska försändelser från myndigheter, hur ett undantag för privatpersoner som inte har förutsättningar att använda en digital brevlåda kan utformas, om det finns behov av ett motsvarande undantag för vissa näringsidkare och juridiska personer samt förutsättningarna för att införa en skyldighet för statliga myndigheter, kommuner och regioner att skicka säkra elektroniska försändelser till digitala brevlådor.

Betänkandet *Posttjänst för hela slanten* (SOU 2023:4), avseende det ursprungliga uppdraget, överlämnades den 30 januari 2023.

Hovrättsrådet Martin Nilsson har varit huvudsekreterare åt utredningen från och med den 1 oktober 2020 till och med den 13 februari 2023. Sekreterare åt utredningen har från och med den 1 oktober 2020 till och med den 30 december 2021 varit f.d. ämnesrådet Per Östensson, från och med den 10 oktober 2020 till och med den 1 februari 2023 verksjuristen Sofie Sandell, från och med den 6 april 2021 till och med den 31 oktober 2021 ekonomie doktorn Helen Forslind och från och med den 1 mars 2022 departementsrådet Lena Hägglöf. Lena Hägglöf förordnades som huvudsekreterare från och med den 1 februari 2023. Sekreterare åt utredningen har från och med

den 15 april 2023 till och med den 31 maj 2024 varit hovrättsassessorn Veronica Olofsson och från den 1 april 2024 juristen Leocard Jager.

Som experter förordnades från och med den 26 oktober 2020 ämnesrådet Anna-Karin Adolfsson, koordinatör Pär Ove Bergquist, utredaren Anna Kindberg, kanslirådet Sofia Knapp, sakkunnige Joakim Levin, kanslirådet Erik Mattsson, kvalificerade statistikern Maria Melkersson, rådet Karin Morild, ämnesrådet Carl Scheutz, kanslirådet Eva Sörell och departementssekreteraren Daniel Zerea.

Anna-Karin Adolfsson entledigades den 30 november 2021 och ersattes av kanslirådet Sofie Berg Cormier från och med den 1 december 2021. Daniel Zerea entledigades den 5 september 2021 och ersattes av departementssekreteraren Jonathan Grosin från och med den 6 september 2021. Anna Kindberg entledigades den 29 november 2022. Pär Ove Bergqvist, Joakim Levin, Erik Mattson, Maria Melkersson, Karin Morild, Carl Scheutz, Eva Sörell och Sofie Berg Cormier entledigades den 1 februari 2023.

Som nya experter förordnades den 2 mars 2023 juristen Lina Abrahamsson (Myndigheten för digital förvaltning), enhetschefen Sara Fredriksson (Domstolsverket), verksjuristen Anna Renman, (Bolagsverket), utredaren Hans von Axelson (Post- och telestyrelsen) och juristen Anton Wahlström (Skatteverket) som tillsammans med de tidigare experterna kanslirådet Sofia Knapp och departementssekreteraren Jonathan Grosin (båda från Finansdepartementet) utgjorde den nya expertgruppen. Jonathan Grosin entledigades den 5 september 2023 och departementssekreteraren Shannon Felländer Tsai (Finansdepartementet) förordnades samma dag.

Utredningen, som tidigare hette Postfinansieringsutredningen gjorde i samband med tilläggsdirektivet ett namnbyte till Utredningen om digital post. Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Digital myndighetspost* (SOU 2024:47).

Stockholm juni 2024

Britt Bohlin

/Lena Hägglöf
Veronica Olofsson
Leocard Jager

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	21
1 Författningsförslag	29
2 Utredningens uppdrag och arbete	31
2.1 Utredningsuppdraget.....	31
2.2 Vårt arbete	32
2.2.1 Utredningssammanträden.....	32
2.2.2 Kontakter med riksdagen.....	32
2.2.3 Kontakter med andra länder	32
2.2.4 Kontakter med övriga.....	33
2.2.5 Enkätundersökning bland myndigheterna.....	34
2.3 Betänkandets disposition.....	34
2.4 Avgränsningar	35
3 Bakgrund	37
3.1 Digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.....	37
3.1.1 Politiska mål.....	37
3.1.2 Uppföljning av digitaliseringspolitiken.....	39
3.2 Digital myndighetspost som en del i digitaliseringen av offentlig förvaltning	41
3.2.1 Den digitala myndighetspostens framväxt.....	41
3.2.2 Tidigare utredningar	45

4	Digital myndighetspost	53
4.1	Infrastrukturen Mina meddelanden	53
4.1.1	Regelverk	53
4.1.2	Aktörer i infrastrukturen.....	55
4.1.3	Så skickas ett digitalt meddelande.....	60
4.1.4	Utskick via Mina meddelanden.....	61
4.2	E-legitimation	62
4.2.1	Digital brevlåda kräver e-legitimation	62
4.2.2	Svenska e-legitimationer.....	62
4.2.3	Utländska e-legitimationer enligt eIDAS-förordningen	63
4.3	Säkerhet kring infrastrukturen och brevlådorna	64
4.3.1	Personuppgiftsansvar inom Mina meddelanden.....	64
4.3.2	Betrodda tjänster enligt eIDAS-förordningen.....	65
4.3.3	Mina meddelandens säkerhet och robusthet.....	66
5	Digital myndighetspost i andra länder.....	69
5.1	Danmark.....	69
5.1.1	Strategier kring digitalisering och digital post	69
5.1.2	Digital myndighetspost till enskilda.....	72
5.1.3	Offentliga aktörer som avsändare	76
5.1.4	Digitaliseringens påverkan på den ordinarie postmarknaden	76
5.2	Norge	77
5.2.1	Strategier kring digitalisering och digital post	78
5.2.2	Digital myndighetspost till enskilda.....	79
5.2.3	Offentliga aktörer som avsändare	81
5.2.4	Digitaliseringens påverkan på den ordinarie postmarknaden	82
5.3	Finland	83
5.3.1	Strategier kring digitalisering och digital post	83
5.3.2	Digital myndighetspost till enskilda.....	84
5.3.3	Offentliga aktörer som avsändare	85

5.4	Island	86
5.4.1	Strategier kring digitalisering och digital post.....	86
5.4.2	Digital myndighetspost till enskilda.....	87
5.4.3	Offentliga aktörer som avsändare	88
5.5	Nederländerna.....	88
5.5.1	Strategier för digitalisering och digital post.....	89
5.5.2	Digital myndighetspost till enskilda.....	90
5.5.3	Offentliga aktörer som avsändare	92
5.6	Estland.....	93
5.6.1	Strategier för digitalisering och digital post.....	93
5.6.2	Den nya digitala postlösningen	94
5.7	Sammanfattande reflektioner	95
6	Enskildas förutsättningar att använda digitala brevlådor.....	99
6.1	Enskilda i det digitaliserade samhället	99
6.1.1	Digitaliseringen i befolkningen	99
6.1.2	Tillgång till internet.....	102
6.1.3	Tillgång till e-legitimation.....	102
6.1.4	Digital inkludering	103
6.1.5	Politiska mål kring digital inkludering.....	106
6.1.6	Stödfunktioner för digitala tjänster.....	109
6.1.7	Slutsatser	111
6.2	Mottagare av digital myndighetspost	111
6.3	Privatpersoner som potentiella mottagare	113
6.3.1	Befintliga och möjliga mottagare.....	113
6.3.2	Privatpersoner som saknar digital brevlåda.....	114
6.3.3	Faktorer som begränsar ökad anslutning.....	115
6.3.4	Slutsatser	119
6.4	Juridiska personer som potentiella mottagare.....	120
6.4.1	Befintliga och möjliga mottagare.....	120
6.4.2	Juridiska personer som saknar digital brevlåda....	120
6.4.3	Faktorer som begränsar ökad anslutning.....	121
6.4.4	Slutsatser	125

6.5	Förutsättningar för att ställa krav på enskilda	125
6.5.1	Krav på adress, e-legitimation och legitimation ..	126
6.5.2	Hypotetisk utformning av krav på enskilda	128
6.5.3	Nödvändiga åtgärder för att ställa krav	134
6.5.4	Brevhemlighet, personlig integritet och personuppgifter	139
6.5.5	Bedömning av förutsättningarna för att ställa krav på enskilda.....	149
7	Statliga myndigheters förutsättningar att skicka till digitala brevlådor	151
7.1	Myndigheter i det digitaliserade samhället.....	151
7.2	Myndigheter som potentiella avsändare.....	152
7.2.1	Förutsättningar att skicka genom infrastrukturen	152
7.2.2	Tidigare rapporter och åtgärder	152
7.2.3	Utredningskontakter	153
7.3	Nuvarande anslutning och användning	154
7.3.1	Befintliga och möjliga avsändare	154
7.3.2	Användning av Mina meddelanden.....	155
7.4	Förutsättningar för ytterligare användning	156
7.4.1	Myndigheter som är anslutna	156
7.4.2	Myndigheter som inte är anslutna.....	166
7.4.3	Myndigheter med anslutningsplaner	171
7.4.4	Myndigheter som inte besvarat enkäten.....	173
7.5	Faktorer som begränsar ökad användning	173
7.5.1	Begränsningar avseende funktionalitet	173
7.5.2	Begränsningar enligt regelverk	175
7.6	Effekter av ökade digitala utskick	176
7.6.1	Utgifter för post.....	176
7.6.2	Besparingar och kostnader	177
7.7	Bedömning av förutsättningarna för statliga myndigheter att skicka till digitala brevlådor	178

8	Kommuner och regioners förutsättningar att skicka till digitala brevlådor	181
8.1	Kommuner och regioner i det digitaliserade samhället.....	181
8.2	Kommuner och regioner som potentiella avsändare.....	182
8.2.1	Förutsättningar att skicka genom infrastrukturen.....	182
8.2.2	Tidigare rapporter och åtgärder.....	183
8.2.3	Utredningskontakter.....	184
8.3	Förutsättningar för kommunerna.....	185
8.3.1	Befintliga och möjliga avsändare	185
8.3.2	Användning av Mina meddelanden	188
8.4	Förutsättningar för regionerna	195
8.4.1	Befintliga och möjliga avsändare	195
8.4.2	Användning av Mina meddelanden	196
8.5	Bedömningar av förutsättningarna för kommuner och regioner att skicka till digitala brevlådor	199
9	Överväganden och förslag	201
9.1	Sammanfattning av bedömning och förslag	201
9.1.1	Vår sammanfattade bedömning.....	201
9.1.2	Vårt sammanfattade förslag	201
9.2	Inledande överväganden	202
9.3	Krav på myndigheter att använda infrastrukturen Mina meddelanden för utskick till enskilda	206
9.3.1	Nuvarande reglering.....	207
9.3.2	Förslag till lag om användning av infrastrukturen Mina meddelanden.....	209
9.3.3	Infrastrukturen som utgångspunkt för myndigheters utskick	215
9.3.4	Alternativa åtgärder är inte tillräckliga.....	219
9.3.5	Inskränkningen av den kommunala självstyrelsen är proportionerlig	221
9.3.6	Förväntade effekter av regleringen.....	222

9.4	En statlig lösning för tillhandahållande av myndighetspost behövs	224
9.4.1	Nuvarande reglering.....	224
9.4.2	Tillhandahållande av en statlig digital funktion för mottagande av myndighetspost bör förtydligas.....	226
9.5	Ingen ändring av personuppgiftsansvar.....	227
9.6	Inget krav på enskilda att vara anslutna till en digital brevlåda	230
9.6.1	Även utan reglering kommer antalet mottagare att fortsätta öka	230
9.6.2	Krav på enskilda att vara anslutna skulle medföra krav på det allmänna att göra det möjligt för dem att ansluta sig.....	231
9.6.3	Flera anpassningar behöver göras vid ett krav på enskilda.....	233
9.6.4	Mottagare som är svåra att nå.....	234
9.6.5	Vår sammanfattade bedömning.....	234
9.7	Möjliga åtgärder för en större nytta av infrastrukturen Mina meddelanden.....	235
9.7.1	Åtgärder för ett utökat användande av infrastrukturen	235
9.7.2	Åtgärder för att öka antalet mottagare i infrastrukturen	238
10	Konsekvenser för den samhällsomfattande posttjänsten och för brevmarknaden	239
10.1	Inledning	239
10.2	Förslaget om skyldighet för avsändare att använda Mina meddelanden	239
10.2.1	Effekter på brevmarknaden	239
10.2.2	Nollalternativet	240
10.3	Den samhällsomfattande posttjänsten	241
10.4	Postmarknaden i Sverige	242
10.4.1	Brevvolymernas utveckling.....	242

10.4.2	Portokostnadernas utveckling	245
10.4.3	Myndigheternas portokostnader	246
10.5	Myndighetsposten	247
10.5.1	Myndighetspost via Postnord.....	248
10.5.2	Myndighetspost via andra aktörer.....	249
10.5.3	Myndighetspost via Mina meddelanden.....	250
10.6	Konsekvenser för den samhällsomfattande posttjänsten ...	256
10.6.1	Framförda synpunkter	256
10.6.2	Bedömning av konsekvenser.....	258
10.7	Konsekvenser för aktörer och för konkurrensen på brevmarknaden	260
10.7.1	Framförda synpunkter	260
10.7.2	Bedömning av konsekvenser för aktörer	262
10.7.3	Bedömning av konsekvenser för konkurrensen.....	263
11	Konsekvenser i övrigt	265
11.1	Inledning.....	265
11.2	Problemet och förslag till lösningar.....	265
11.3	Förslaget om skyldighet för avsändare att använda Mina meddelanden	267
11.3.1	Nollalternativet.....	268
11.3.2	Alternativ lösning	269
11.4	Förslaget om tillhandahållande av funktion för mottagande av digital post.....	269
11.5	Nollalternativet	270
11.5.1	Alternativ lösning.....	270
11.6	Vilka berörs av förslagen?.....	270
11.7	Konsekvenser för avsändare	271
11.7.1	Konsekvenser för statliga myndigheter	271
11.8	Förslag till finansiering för statliga myndigheter.....	275
11.8.1	Konsekvenser för kommuner och regioner samt för den kommunala självstyrelsen.....	276

11.9	Förslag till finansiering för kommuner och regioner	279
11.10	Konsekvenser för förmedlare	283
11.11	Konsekvenser för brevlådeoperatörerna	284
11.12	Konsekvenser för konkurrensförhållanden	285
11.13	Konsekvenser för den infrastrukturansvariga myndigheten Digg	286
11.14	Konsekvenser för enskilda som mottagare	287
11.14.1	Konsekvenser för privatpersoner	287
11.14.2	Konsekvenser för företag som mottagare	288
11.15	Överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU	288
11.16	Samhällsekonomiska konsekvenser	289
11.16.1	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	289
11.16.2	Konsekvenser för den offentliga servicen i olika delar av landet	290
11.16.3	Effekter på miljön	291
11.17	Konsekvenser för jämställdheten	293
11.18	Konsekvenser för att nå de integrationspolitiska målen	294
11.19	Tidpunkt för ikraftträdande	294
11.20	Behov av speciella informationsinsatser	294
11.21	Övriga konsekvenser	295
12	Författningskommentar	297
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:101	301
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:7	309
Bilaga 3	Utskickade enkäter till statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar	315

Sammanfattning

Uppdraget i korthet

Att utreda förutsättningarna för obligatorisk digital myndighetspost för mottagande enskilda och avsändande myndigheter

Utredningen har haft i uppdrag att utreda om det ska bli krav på anslutning till och användning av den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post, Mina meddelanden. I uppdraget har ingått att

- utreda förutsättningarna för att införa en skyldighet för privatpersoner, enskilda näringsidkare och juridiska personer att ansluta sig till en digital brevlåda för att kunna ta emot säkra elektroniska försändelser från myndigheter,
- utreda hur ett undantag för privatpersoner som inte har förutsättningar att använda en digital brevlåda kan utformas,
- utreda om det finns behov av ett motsvarande undantag för vissa enskilda näringsidkare och juridiska personer samt hur det i sådant fall bör utformas,
- utreda förutsättningarna för att införa en skyldighet för statliga myndigheter, kommuner och regioner att skicka säkra elektroniska försändelser till digitala brevlådor,
- analysera hur skyldigheten att ansluta sig till en digital brevlåda förhåller sig till skyddet mot undersökning av brev och annan förtrolig försändelse och skyddet för den personliga integriteten i övrigt enligt regeringsformen och offentlighets- och sekretesslagen, och även analysera om en sådan skyldighet är förenlig med EU:s dataskyddförordning samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vi ska särskilt redovisa vilka konsekvenser våra förslag får för den samhällsomfattande posttjänsten.

I detta betänkande redovisas utredningens förslag.

Problem- och behovsbild

Nytan av infrastrukturen Mina meddelanden skulle kunna öka

Anslutningstakten till nationella digitala tjänster i Sverige är enligt våra direktiv generellt sett långsam. En sådan tjänst är den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post, Mina meddelanden. Användning av digital post ger enligt våra direktiv fördelar i form av kostnadsbesparingar, minskade transporter och pappersförbrukning, snabbare och säkrare utskick samt genom att mottagaren får sin post samlad på ett säkert sätt oavsett var denne befinner sig.

Infrastrukturen för digital post har funnits sedan 2012. Det är frivilligt både för enskilda och för offentliga aktörer att ansluta sig till den. Inledningsvis fanns ett cirkulärt problem där mottagare inte anslöt eftersom det inte fanns avsändare och tvärtom. De senare åren har i stället både antalet anslutna och antalet meddelanden som skickas genom infrastrukturen ökat. Anslutningsgraden och användningen är dock inte lika omfattande som för liknande postlösningar i andra länder där det finns krav på mottagare eller avsändare.

Det har inte funnits en tydlig plan eller styrning för infrastrukturen för digital post eller för hur den ska användas. Det har bidragit till att vissa offentliga aktörer inte har anslutit till infrastrukturen eller till att de är anslutna men inte använder den i någon större omfattning. En del offentliga aktörer har i stället utvecklat egna lösningar för kommunikation med enskilda vilket inte är kostnadseffektivt. Därtill använder många offentliga aktörer fortfarande fysisk post för utskick i stor utsträckning.

Fysisk post är dyrare för avsändaren, sämre för miljön och mer tidskrävande jämfört med digital post. När infrastrukturen för digital post inte används fullt ut begränsas nyttan av de investeringar som gjorts i den. Det leder också till att en del enskilda går miste om möjligheten att få sin myndighetspost samlad på ett ställe utan i stället måste bevaka olika kanaler.

En svårighet är dock att den begränsade anslutningen och användningen till viss del beror på begränsningar i infrastrukturen och de

digitala brevlådorna. Infrastrukturen kan till exempel endast användas för utskick av viss storlek och format. Den saknar också en del funktionaliteter som efterfrågas av flera offentliga aktörer, såsom tvåvägskommunikation och fakturahantering. Det kan även finnas lagregler som förhindrar att vissa utskick sker digitalt. När det gäller de digitala brevlådorna är de utformade på ett sätt som innebär att de kan vara svåra att använda för en del personer, och de är dåligt anpassade till företagets behov.

Utredningens förslag

Myndigheternas användning av Mina meddelanden styrs upp

Statliga myndigheter, kommuner och regioner ska skicka myndighetspost genom Mina meddelanden

En klar majoritet av privatpersonerna, cirka 75 procent av den vuxna befolkningen, har redan gjort ett aktivt val att ha en digital brevlåda och kan därigenom ta emot myndighetspost som skickats genom infrastrukturen Mina meddelanden. För att de, och samhället i stort, ska få större nytta av denna digitala tjänst är det av vikt att de offentliga aktörerna själva ansluter sig och gör utskick via infrastrukturen i större utsträckning än vad som sker i dag. Det finns därför anledning att styra upp de offentliga aktörernas användning av infrastrukturen.

Vi föreslår att det införs ett krav på statliga myndigheter, kommuner och regioner att använda infrastrukturen för att skicka myndighetspost till enskilda med digitala brevlådor.

Enligt vårt förslag ska kravet gälla för myndighetspost från kommunala och statliga förvaltningsmyndigheter samt från domstolar. De utskick som omfattas av kravet är skriftliga beslut, underrättelser eller andra handlingar som genereras i dessa myndigheters förvaltnings- eller rättskipande verksamhet och som skickas till enskilda. Förvaltningsmyndigheterna och domstolarna ska skicka sådan post genom infrastrukturen, om det inte finns säkerhetsskäl eller andra skäl som talar emot det. Förslaget innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen som vi har bedömt är proportionerlig utifrån den förmodade samhällsnyttan.

En statlig funktion för tillhandahållande av myndighetspost

Förtydligande av Diggs uppdrag att tillhandahålla en postlösning

Den statliga digitala brevlådan Min myndighetspost tillhandahålls av Myndigheten för digital förvaltning (Digg). Digg har i uppdrag att tillhandahålla en myndighetsgemensam infrastruktur för digital post men det är inte uppenbart att detta även innefattar tillhandahållandet av brevlådan.

Om det ställs krav på myndigheterna att använda infrastrukturen för utskick är det viktigt att det alltid finns minst en brevlåda, eller annan motsvarande teknisk lösning för tillhandahållande av post, för dem att skicka till. Det har tidigare hänt att privata brevlådor lagts ner varför det också måste finnas en statlig lösning. Det är även av vikt att det finns en statlig lösning då en sådan omfattas av krav om tillgänglighet och som ett alternativ för de enskilda som inte vill ingå avtal med privata aktörer.

Vi föreslår att regeringen förtydligar att Diggs uppdrag om tillhandahållande av infrastrukturen även innefattar att tillhandahålla en funktion för att tillgängliggöra och lagra myndighetspost som skickats genom den.

Personuppgiftsansvar vid utskick genom Mina meddelanden

Förslagen medför inte att personuppgiftsansvaret behöver regleras

Våra förslag innebär inte någon ändring i myndigheternas personuppgiftsbehandling i infrastrukturen eller i tillämpning av dataskyddsförordningen jämfört med i dag. Vi föreslår därför inte någon ytterligare reglering av personuppgiftsansvaret.

Fortsatt frivillighet för enskilda

Inget krav på enskilda att ha en digital brevlåda

Anslutningsgraden bland privatpersonerna är redan stor och antalet mottagare i infrastrukturen ökar hela tiden. Det finns inget som tyder på att denna utveckling kommer att brytas, den kommer sna-

rare att förstärkas av vårt förslag om krav på myndigheter att skicka sin myndighetspost via infrastrukturen. Om infrastrukturen används i allt större utsträckning ökar också nyttan för anslutna mottagare.

Det skulle visserligen vara möjligt att få en än högre anslutningsgrad bland enskilda mottagare om det blev krav på dem att ansluta sig. Det finns dock anledning att tro att den kvarstående gruppen av privatpersoner som inte ansluter sig frivilligt i ökande grad kommer att bestå av personer som har bristande förutsättningar för att göra det. Anledningen till detta kan vara relaterad till funktionsnedsättning, social utsatthet, hög ålder eller språklig förståelse. Det finns även en bristande tillgänglighet i brevlådorna som utestänger många potentiella användare eller försämrar deras motivation att använda dem. Dessa grupper skulle behöva mycket hjälp och stöttning för att hantera en digital brevlåda och e-legitimation. När det gäller de juridiska personerna är de digitala brevlådorna dåligt anpassade till deras behov och incitamenteten att ha en digital brevlåda är inte lika starka som för privatpersoner.

Ett krav på enskilda att ta emot myndighetspost genom infrastrukturen skulle därför behöva speglas av ett krav på det allmänna att möjliggöra detta för dem. Det skulle till exempel innebära anpassningar av brevlådorna och en stödorganisation, innefattande fysiska kontor, dit enskilda skulle kunna gå för att få hjälp och stöd. I Sverige finns ingen sådan rikstäckande nationell organisation på plats i alla kommuner utan det är något som skulle behöva byggas upp vilket skulle innebära såväl inledande som löpande kostnader. Även om en del av problemen skulle kunna lösas genom möjlighet till undantag skulle även en sådan hantering behöva administreras.

Med hänsyn till de kostnadsdrivande anpassningar som skulle behöva göras och till den redan höga anslutningsgraden, särskilt bland privatpersoner, bedömer vi att nyttan av tvång inte överstiger kostnaden på sådant sätt att det är motiverat med krav på anslutning.

Åtgärder för att öka nyttan av Mina meddelanden

Infrastrukturen skulle kunna förbättras

Det finns anledning att tro att bristande anslutning till eller användning av infrastrukturen till viss del beror på olika hinder eller begränsningar i det befintliga systemet. Dessa hinder och begränsningar skulle behöva undanröjas för att få mesta möjliga nytta av infrastrukturen.

Offentliga aktörer efterlyser till exempel ytterligare funktionaliteter i infrastrukturen såsom särskilda delgivningsmöjligheter, fakturahantering, tvåvägskommunikation och möjlighet att skicka andra filformat. Det finns också lagregler på olika områden som begränsar hur utskick till enskilda kan ske. Så länge dessa begränsningar och hinder kvarstår kommer det möjligheten att skicka genom infrastrukturen vara begränsad.

När det gäller de enskilda skulle såväl staten som enskilda myndigheter i större utsträckning kunna informera om möjligheten att få sin myndighetspost digitalt och fördelarna med detta.

Konsekvenser för den samhällsomfattande posttjänsten

Den samhällsomfattande posttjänsten kan påverkas något

Brevvolymerna på den svenska brevmarknaden uppgick 2023 till cirka 1,2 miljarder och volymerna minskar varje år.

Vårt förslag om krav på myndigheterna kan innebära att den årliga nedgången av brevvolymer påverkas. Bedömningen är att den årliga procentuella nedgången kan komma att öka något under några år. Förutsättningarna för finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten kan därmed komma att påverkas då minskade brevvolymer medför nedgång i portointäkter. Minskade volymer kan även medföra att portopriserna höjs vilket i viss mån kan kompensera för intäktsbortfall men också ökar kostnaden för återstående brevvutskick. Den nedgång i brevvolymer och efterfrågan på postdistributionstjänster som vårt förslag medför kan innebära att en ytterligare översyn och modernisering av servicenivåerna för den samhällsomfattande posttjänsten kan behöva göras. Vår bedömning är dock att det kommer att finnas ett fortsatt behov av en fysisk postdistribution, även ur beredskaps- och säkerhetssynpunkt.

Författningsreglering

En ny lag om användning av myndighetsgemensam infrastruktur för digital post

Eftersom vårt förslag innebär att det ställs krav på kommuner och regioner att använda infrastrukturen behövs en lagreglering. I lagen tas in bestämmelser för vilka offentliga aktörer som omfattas av den samt för när infrastrukturen ska användas.

Förtydligandet av uppdraget till Digg att tillhandahålla en funktion för att tillgängliggöra och lagra myndighetspost som skickats genom infrastrukturen kan ske genom ändring i förordning.

Förslagen innebär inget behov av följdändringar i andra författningar.

Lagen om användning av myndighetsgemensam infrastruktur för digital post föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Summary

The remit in brief

To investigate the conditions for making digital correspondence mandatory for receiving individuals and sending authorities

The Inquiry's assignment has been to investigate whether it should be mandatory to connect to and use the inter-agency infrastructure for digital post Mina meddelanden. The remit has included the following terms of reference:

- to investigate the prerequisites for introducing an obligation for private individuals, sole proprietors and legal persons to connect to a digital mailbox to receive secure electronic correspondence from government agencies;
- to investigate how an exemption for private individuals lacking the prerequisites to use a digital mailbox could be formulated;
- to investigate whether there is a need for an equivalent exemption for certain sole proprietors and legal persons, and how it should be formulated in such cases;
- to investigate the prerequisites for introducing an obligation for government agencies, municipalities and regions to send secure electronic correspondence to digital mailboxes;
- to analyse how the obligation to connect to a digital mailbox relates to the protection against examination of mail or other confidential correspondence and the protection of personal integrity in other respects under the Instrument of Government and Public Access to Information and Secrecy Act, and to analyse whether such an obligation is compatible with EU's General Data Protection Regulation; and

- to present the necessary legislative proposals.

We have also been tasked with outlining the consequences of our proposals for the universal postal service in particular.

The Inquiry's proposals are presented in this report.

Problems and needs

Mina meddelanden could provide greater benefits

According to the remit, the rate of connection to national digital services in Sweden is generally slow. One such service is the inter-agency infrastructure for digital post *Mina meddelanden*. According to the remit, using digital post offers benefits in terms of cost savings, reduced transport and paper consumption, quicker and more secure correspondence, and in that recipients receive their correspondence securely in one place regardless of where they are located.

The infrastructure for digital correspondence has been in place since 2012. Connecting to the infrastructure is voluntary for both private individuals and public actors. Initially, the infrastructure experienced a circular problem where recipients did not connect to it because there were no senders, and vice versa. In recent years, the numbers of connected parties and messages sent via the infrastructure have increased. However, the connection to and use of the infrastructure is not as prevalent as for similar digital correspondence solutions in other countries where there are requirements on recipients and/or senders.

There has been no clear plan or direction for digital post infrastructure or how it should be used. This has contributed to certain public actors not connecting to the infrastructure or, when connected, not using it to any great extent. Some public actors have instead developed their own solutions for communication with private individuals, which is not cost-effective. Moreover, many public actors still largely use traditional mail for correspondence.

Traditional mail is more expensive for the sender, worse for the environment and more time-consuming in comparison with digital correspondence. When the digital correspondence infrastructure is not fully utilised, the benefits of the investments made in it are limited. This also leads to some individuals missing out on the possi-

bility of receiving all their correspondence from government agencies in a single place, thus forcing them to monitor various channels.

However, one difficulty is that the limited connection to, and use of, the infrastructure are partly due to limitations in the infrastructure and digital mailboxes. For instance, the infrastructure can only be used for correspondence of a certain size and format. It also lacks some functionalities sought after by several public actors, such as two-way communication and invoice management. Legal provisions may also prevent certain correspondence being sent digitally. The digital mailboxes are designed in a way that can make them difficult to use for some people and they are poorly adapted to businesses' needs.

The Inquiry's proposals

Management of government agency use of the Mina meddelanden infrastructure

Central government agencies, municipalities and regions should send their correspondence via Mina meddelanden

A clear majority of private individuals – around 75 per cent of the adult population – has already actively chosen to have a digital mailbox and can thus receive correspondence from government agencies sent via the Mina meddelanden infrastructure. For those individuals, and society as a whole, to gain greater benefit from this digital service, it is important that the public actors themselves connect to, and send correspondence via, the infrastructure to a greater extent than is currently the case. There is therefore reason to manage public actors' use of the infrastructure.

We propose introducing a requirement on central government agencies, municipalities and regions to use the infrastructure to send public authority correspondence to individuals with digital mailboxes.

According to our proposal, the requirement would apply to correspondence from municipal and central government administrative authorities and courts. The correspondence covered by the requirement includes written decisions, notifications and other documents generated in the administrative or judicial activities of those government agencies and sent to private individuals. The administrative

authorities and courts should send such correspondence via the infrastructure unless there are security issues or other reasons for not doing so. The proposal entails a restriction on municipal self-determination that we deem proportional based on the envisaged social benefit.

A central government solution for correspondence with government agencies

Clarification of the Agency for Digital Government's mandate to provide a correspondence solution

The central government mailbox Min myndighetspost is provided by the Agency for Digital Government. The Agency has been tasked with providing an inter-agency infrastructure for digital correspondence, but it is not obvious that this also includes provision of the mailbox.

If government agencies are required to use the infrastructure for correspondence, it is important that there always is at least one mailbox or other equivalent technical solution to which the agencies can send correspondence. In the past, mailboxes provided by private actors have been shut down, which is why there must also be a central government solution. It is also important because a central government solution would be subject to accessibility requirements and would provide an alternative for individuals who do not wish to enter into contracts with private actors.

We propose that the Government clarify that the Agency for Digital Government's mandate to provide the infrastructure also includes providing a function for making correspondence from government agencies accessible and storing such correspondence sent via the infrastructure.

Personal data responsibility for correspondence via Mina meddelanden

The proposals would not necessitate regulation of personal data responsibility

Our proposals do not entail any changes to the current processing of personal data by government agencies within the infrastructure or in the application of the General Data Protection Regulation. For this reason, we do not propose any further regulation of personal data responsibility.

Continued voluntary use by individuals

No requirement on individuals to have a digital mailbox

Connection to the infrastructure among private individuals is already prevalent, and the number of recipients is increasing continuously. There is no indication that this trend will be broken, rather it would likely be reinforced by our proposal to require government agencies to send their correspondence via the infrastructure. An increased use of the infrastructure would also provide greater benefits to registered recipients.

It would certainly be possible to have even more individual recipients using the infrastructure if they were required to register. However, there is reason to believe that the remaining group of private individuals who do not register voluntarily will increasingly consist of individuals who lack the prerequisites to do so. The reason for this may be related to disabilities, social exclusion, advanced age or language comprehension. Accessibility is also lacking in the mailboxes, which excludes many potential users or reduces their motivation to use them. These groups would need extensive help and support to manage a digital mailbox and e-identification. As regards legal persons, the digital mailboxes are poorly adapted to their needs, and their incentive to have a digital mailbox is not as strong as it is for private individuals.

A requirement on individuals to receive correspondence from government agencies via the infrastructure would thus need to be mirrored by a corresponding requirement on the public sector to make this possible for them. For example, this would entail adap-

tations of mailboxes and a support organisation that includes physical offices to which individuals could turn for assistance and support. As there is currently no nationwide organisation in place in all municipalities, one would have to be built, which would entail both introductory and running costs. Although some of the problems could be resolved through the possibility of exemption, handling such cases would also require administration.

In consideration of the cost-driving adaptations that would be necessary and the high prevalence of registration, particularly among private individuals, our assessment is that the benefit of coercion would not exceed the cost to the extent that it would justify requiring registration.

Measures to increase benefit of Mina meddelanden

There is room for improvement of the infrastructure

There is reason to believe that the lacking connection to or use of the infrastructure is due partly to various obstacles to or limitations in the existing system. These obstacles and limitations could be remedied so as to obtain the greatest potential benefit from the infrastructure.

For example, public actors want the infrastructure to offer additional functionalities such as special possibilities for notification of individuals, invoice management, two-way communication and the ability to send different file formats. Various legal provisions also limit how correspondence to private individuals can take place. As long as these limitations and obstacles remain, the possibility of sending correspondence via the infrastructure will remain limited.

As regards private individuals, both the central government and individual government agencies should be able to better inform them about the possibility of receiving digital correspondence from government agencies and the advantages of doing so.

Consequences for the universal postal services

The universal postal service could be affected

The volume of letters in the Swedish letters market totalled approximately 1.2 billion in 2023, and the volume decreases every year.

Our proposal on requirements on government agencies could impact the annual decrease in the volume of letters. Our assessment is that the annual decrease percentage could increase somewhat for a few years. The conditions for the funding of the universal postal service could thus be affected, as decreasing letter volumes mean decreasing postage revenues. Decreasing volumes can also mean that postage prices are raised, which could compensate for loss of revenues to a certain extent, but also increase cost for the remaining distribution of letters. The decrease in letter volumes and demand for postal distribution services that our proposals entail could necessitate further review and modernisation of the service levels of the universal postal service. However, our assessment is that there will continue to be a need for physical distribution of letters, including from a preparedness and security perspective.

Statutory regulation

A new act on use of inter-agency infrastructure for digital correspondence

As our proposal entails requiring municipalities and regions to use the infrastructure, a statutory regulation would be needed. The new act would include provisions stipulating which public actors are covered and when the infrastructure must be used.

The Agency for Digital Government's mandate to provide a function for making correspondence from government agencies accessible and storing such correspondence sent via the infrastructure could be clarified by amending the relevant ordinance.

The proposals would not entail any need for consequential amendments of other statutory provisions.

The Inquiry proposes that the act on use of inter-agency infrastructure for digital correspondence enter into force on 1 January 2026.

1 Författningsförslag

Förslag till lag (2025:000) om användning av myndighetsgemensam infrastruktur för digital post

Härigenom föreskrivs följande.

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, underättelser 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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningsuppdraget

Vårt uppdrag avser digital myndighetspost och förutsättningarna för att införa en skyldighet för privatpersoner, enskilda näringsidkare och juridiska personer att ansluta sig till en digital brevlåda för att kunna ta emot säkra elektroniska försändelser från myndigheter. Vi ska även utreda förutsättningarna för att införa en skyldighet för statliga myndigheter, kommuner och regioner att skicka säkra elektroniska försändelser till digitala brevlådor. Vi ska också lämna nödvändiga författningsförslag.

Det är i dag frivilligt både för mottagare och avsändare att ansluta sig till den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post, Mina meddelanden. Även om antalet anslutna ökar är anslutningstakten enligt våra direktiv långsam och åtgärder behövs för att öka den. I de länder där någon form av obligatorium att ansluta sig har införts, såsom till exempel i Danmark och Norge, har en snabbare anslutningstakt och ett bredare genomslag uppnåtts.

Det finns i dag ett digitalt utanförskap som innebär att det finns grupper av personer som har svårt att använda digitala lösningar. Det ingår därför i uppdraget att utreda hur ett undantag för privatpersoner kan utformas. Vi ska även utreda om det finns behov av ett motsvarande undantag för vissa näringsidkare och juridiska personer.

De kostnadsbesparingar som statliga myndigheter, kommuner och regioner kan göra genom att skicka försändelser till digitala brevlådor är enligt uppdraget stora. Att skicka post digitalt minskar även koldioxidutsläpp genom bland annat färre transporter och bidrar till en säkrare hantering av enskildas post.

I vårt uppdrag ingår att analysera hur en skyldighet att ansluta sig till en digital brevlåda förhåller sig till skyddet mot undersökning av

brev och annan förtrolig försändelse och skyddet för den personliga integriteten i övrigt enligt regeringsformen och offentlighets- och sekretesslagen. Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Grundlagsskyddet gäller endast för sådana försändelser som är att betrakta som förtroliga meddelanden och skyddet gäller för både privata brev och affärsbrev. Vi ska även analysera om en skyldighet att ansluta sig till en digital brevlåda är förenlig med EU:s dataskyddsförordning.¹

När det gäller konsekvenser av våra förslag ska vi särskilt beskriva konsekvenserna för den samhällsomfattande posttjänsten.

2.2 Vårt arbete

2.2.1 Utredningssammanträden

Vårt arbete påbörjades den 1 februari 2023 och har bedrivits på sedvanligt sätt med veckovisa möten i sekretariatet tillsammans med utredaren. Under utredningstiden har det varit regelbundna, sammanlagt sju stycken, expertsammanträden, varav ett internat. Därutöver har vi haft kontakter med experterna angående specifika frågor eller utkast till texter.

2.2.2 Kontakter med riksdagen

Vi sammanträffade med företrädare för riksdagens trafikutskott vid ett möte den 6 februari 2024. Vid mötet diskuterades utredningsuppdraget och dess olika frågeställningar.

2.2.3 Kontakter med andra länder

Vi har besökt Danmark och där träffat Digitaliseringsstyrelsen, Köpenhamns kommun, Nordiska rådet samt en ledamot och medlem i Folketingets utskott för digitalisering och it. Vidare har vi besökt

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Norge där vi har träffat Digitaliseringsdirektoratet (Digdir), Kommun- och distriktsdepartementet samt norska Posten och Digipost.

Vi har även haft kontakt med Nederländernas inrikesministerium, direktoratet för digitalisering och offentlig organisation, med Islands Finans- och ekonomiministerium, med Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata i Finland samt med Information System Authority (RIA) i Estland.

2.2.4 Kontakter med övriga

Under utredningens gång har vi haft flera möten med Bolagsverket, Myndigheten för digital förvaltning (Digg), Post- och telestyrelsen och Skatteverket. Vidare har vi träffat Centrala studiestödsnämnden, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Konkurrensverket, Kriminalvården, Länsstyrelserna i Blekinge och i Västra Götaland, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Tillväxtverket, Transportstyrelsen och Valmyndigheten. Vi har även träffat Statens servicecenter och besökt deras servicekontor i Liljeholmen.

Vidare har vi deltagit i ett domstolschefsmöte i Domstolsverkets regi.

Vi har träffat Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) vid flera tillfällen samt även deltagit vid ett möte med deras politiska beredning för digitalisering. Därtill har vi haft kontakt med kommunerna Borås stad, Karlstad, Ljungby, Stockholms stad inklusive Stockholms socialförvaltning, Tomelilla, Vansbro och Värmdö. Vi har även träffat De små kommunernas samverkan (Småkom), Fyrbodals kommunalförbund och Kommunförbundet Västernorrland.

När det gäller regioner har vi varit i kontakt med Dalarna, Gotland, Gävleborg, Jönköping, Stockholm inklusive Folkvandvården Stockholms län AB, och Östergötland.

Vi har träffat organisationerna Begripsam, Digidelnätverket, Funktionsrätt Sverige, Hela Sverige ska leva, Internetstiftelsen, KAPI Agency, Offentlig samverkan för ökad digitalisering (E-Sam), Pensionärernas riksförbund (PRO), Riksförbundet FUB, Riksidrottsförbundet, Seniornet, SPF Seniorerna, Svensk biblioteksforening, Svenska kyrkan och Synskadades Riksförbund. Vi har också träffat branschorganisationerna Företagarna, Småföretagarna, SRF konsulterna och TechSverige.

Vi har haft kontakt med de digitala brevlådeoperatörerna Billo AB, Fortnox AB och Kivra AB samt med förmedlings- eller systemleverantörerna IDATA AB, Parajett AB, Postnord Strålfors AB och Sokigo AB.

Vidare har vi haft kontakt med postaktörerna Arena för framtidens distribution, Citymail och Postnord Sverige AB (Postnord). Vi var även inbjudna och deltog vid ett styrelsemöte på Postnord under hösten 2023.

Därutöver har vi haft kontakt med säkerhetskonsulterna Anne-Marie Eklund Löwinder på Amelsec AB och Fredrik Ljunggren på Kirei AB.

Vi har även deltagit i Utredningen om säker och tillgänglig digital identitets öppna digitala möte den 28 mars 2023 om rapporten från Digg angående statlig e-legitimation och haft möte med utredningen.

2.2.5 Enkätundersökning bland myndigheterna

Under hösten 2023 genomförde vi en enkätundersökning bland de statliga förvaltningsmyndigheterna där även Domstolsverket ingick. Domstolsverket svarade både som egen myndighet och för Sveriges domstolar i sin helhet men en förenklad enkät skickades även ut till domstolarna.

Resultatet av enkätundersökningarna redovisas i kapitel 7. Enkäterna och sammanställningar över vilka som svarat finns i bilaga 3.

2.3 Betänkandets disposition

Vi redogör inledningsvis bland annat för bakgrunden till den digitala myndighetsposten i Sverige samt för hur den ser ut i dag (kapitel 3–4). Därefter följer en beskrivning av hur några andra länder, däribland Danmark och Norge, har hanterat frågorna om digital myndighetspost och krav på enskilda eller myndigheter (kapitel 5).

I de följande kapitlen går vi igenom utredningens huvudfrågor, det vill säga förutsättningarna dels för enskilda att använda digitala brevlådor, dels för statliga myndigheter, kommuner och regioner att skicka till digitala brevlådor (kapitel 6–8).

Efter de inledande mer beskrivande kapitlen följer våra överväganden och förslag, inklusive särskilda överväganden kring påver-

kan på den kommunala självstyrelsen (kapitel 9). Därefter redovisas särskilt konsekvenserna av förslagen för den samhällsomfattande posttjänsten samt för aktörer och konkurrens på brevmarknaden (kapitel 10). I kapitlet efter beskrivs vilka konsekvenser förslagen får i övrigt för privatpersoner, företag, staten, kommuner och regioner (kapitel 11). Därefter följer författningskommentarerna (kapitel 12).

2.4 Avgränsningar

Den digitala post som vi har utrett avser de försändelser som skickas genom den förvaltningsgemensamma infrastrukturen Mina meddelanden från offentliga aktörer till enskilda. Det ska inte förväxlas med vanlig e-post eller försändelser som skickas från offentliga avsändare till digitala brevlådor utan att gå via Mina meddelanden. Det ska inte heller förväxlas med försändelser som skickas från andra avsändare än offentliga aktörer till en digital brevlåda. Med offentliga aktörer avses samma krets som omfattas av lagen (2024:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post (lagen om auktorisationssystem).²

I uppdraget har ingått att utreda förutsättningarna för att införa skyldigheter för statliga myndigheter, kommuner och regioner. Det har inte ingått att utreda skyldigheter för övriga offentliga aktörer som kan ansluta sig till Mina meddelanden och vara avsändare. Från den 1 januari 2024 har denna krets utökats i och med lagen om auktorisationssystem.

Vi har i utredningen utgått från den myndighetsgemensamma infrastrukturen som den ser ut i dag även om det finns förslag bland annat från Digg om förändringar. Vi redogör för olika aktörers synpunkter avseende infrastrukturen men det har inte ingått i vårt uppdrag att göra en allmän översyn av infrastrukturen kring de digitala brevlådorna och föreslå förändringar.

Det har vidare inte legat inom vårt uppdrag att utreda den digitala postens rättsverkan jämfört med den fysiska posten, såsom till exempel om digital myndighetspost ska likställas med fysisk post när den har skickats eller om det ska kopplas en särskild delgivningsmöjlighet till den digitala myndighetsposten. I detta ligger att det inte heller

² 4 § lagen om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post.

har varit möjligt för oss att utreda behov av förändringar i författningar som i dag hindrar att försändelser skickas digitalt.

Frågan om undantag för privatpersoner, enskilda näringsidkare och juridiska personer hänger ihop med införandet av en skyldighet att ansluta sig till en digital brevlåda. Då vi inte föreslår en sådan skyldighet behövs inget undantag, varför vi endast översiktligt har beskrivit olika alternativ för hur ett sådant skulle kunna utformas.

Det förhåller sig på samma sätt vad gäller hur skyldigheten för enskilda att ansluta sig till en digital brevlåda skulle förhålla sig till skyddet mot undersökning av brev och annan förtrolig försändelse och skyddet för den personliga integriteten i övrigt enligt regeringsformen och offentlighets- och sekretesslagen, samt om en sådan skyldighet skulle vara förenlig med EU:s dataskyddsförordning. Vi beskriver översiktligt hur regleringarna ser ut i dag men analyserar det inte djupare då vi inte föreslår att några skyldigheter för enskilda ska införas.

Frågor om möjliga användare, säkerhet, funktionalitet, regelverk och undantag kommer ändå att beröras i dessa sammanhang i den mån de har betydelse för resonemanget om huruvida det ska bli obligatoriskt att skicka eller ta emot digital myndighetspost.

3 Bakgrund

3.1 Digitaliseringen av den offentliga förvaltningen

3.1.1 Politiska mål

De politiska målen för offentlig förvaltning och för digitaliseringen, som styr inriktningen av arbetet, beslutades för ett antal år sedan. Målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.¹

När det gäller digitalisering av förvaltningen anger regeringen i propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* från 2009 bland annat att utvecklingen på området innebär stora möjligheter att skapa nya tjänster, förbättra tillgängligheten, stärka medborgarligt engagemang och öka effektiviteten. Vidare anges att förvaltningens utvecklingsarbete på e-förvaltningsområdet bör syfta till att åstadkomma lägre kostnader och största möjliga nytta för företag och medborgare som använder förvaltningens tjänster, för förvaltningen och för samhället som helhet. Det framgår också att myndigheternas utveckling av elektroniska tjänster på ett tydligare sätt bör styras och samordnas. Det som bör eftersträvas är enligt regeringen en mer överskådlig förvaltningsstruktur och minskad sektorisering i syfte att förenkla kontakterna för medborgare och företag samt att underlätta samverkan mellan statliga myndigheter och mellan statlig och kommunal förvaltning. Eftersom myndigheterna ska ha god uppfattning om vilka behov som medborgarna och företagen har är det myndigheterna som bäst vet hur servicen ska tillhandahållas på sina respektive områden. En förutsättning för detta, särskilt ur ett rättssäkerhets- och effektivitetsperspektiv, är dock att myndigheten

¹ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 27.

arbetar med att tillvarata synpunkter från medborgare och företag. Det finns vidare ett övergripande ansvar för regeringen att säkerställa att det finns en likvärdig service i hela landet när det gäller tillgänglighet och kvalitet.²

Målet för digitaliseringspolitiken är att Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.³ Regeringens mål för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen är en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stöder innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.⁴ Den närmare inriktningen för digitaliseringspolitiken redovisas i regeringens skrivelse till riksdagen 2017.⁵ Där framgår att regeringen har tagit fram en digitaliseringsstrategi⁶ och en bredbandsstrategi med mål för bredbandstillgång⁷ som beslutades den 18 maj 2017 respektive den 20 december 2016.

Digitaliseringsstrategin innehåller bland annat riktlinjer för det fortsatta arbetet och fem delmål om digital kompetens, digital trygghet, digital innovation, digital ledning och digital infrastruktur:

- I Sverige ska alla kunna utveckla och använda sin *digitala kompetens*.
- Genom *digital trygghet* ska människor, företag och organisationer känna tillit till och förtroende i användningen av digitala tjänster och att de är enkla att använda. En förutsättning för fortsatt utveckling av digital service och för att enskilda ska kunna ta del av digitala tjänster är en digital identitet. En stor del av Sveriges befolkning har redan en e-legitimation men det är enligt regeringen viktigt att alla som behöver kan få tillgång till enkla och säkra e-legitimationer. I delmålet digital trygghet ingår även att demokratin ska värnas i digitala miljöer.
- För *digital innovation* ska det finnas de bästa förutsättningar i Sverige för att digitalt drivna innovationer ska utvecklas, spridas och användas.

² Prop. 2009/10:175, s. 29, 54 och 61 ff.

³ Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*, utg. omr. 22, s. 84.

⁴ Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, utg. omr. 2, s. 93.

⁵ Regeringens skrivelse 2017/18:4, *Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter – en skrivelse om politikens inriktning*.

⁶ För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi, dnr N2017/03643/D.

⁷ Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi, dnr N2016/08008/D.

- Förenkling genom digitalisering är ett område som ingår i delmålet *digital ledning*. Regeringen anser att det ska vara enkelt för människor och företag att digitalt komma i kontakt med det offentliga Sverige och att uppgifter, där det är möjligt och relevant, bara ska behöva lämnas en gång. Genom att samla och utveckla tjänster utifrån ett användarperspektiv och genom att ta tillvara de möjligheter till utvecklade och lärande tjänster som ny teknik innebär, kan reell förenkling uppnås samtidigt som förvaltningen effektiviseras. Offentlig sektor ska kunna utbyta information, samarbeta och öka sin effektivitet genom gemensamma lösningar samtidigt som den personliga integriteten värnas.
- För *digital infrastruktur* är delmålet att hela Sverige bör ha tillgång till infrastruktur som medger snabbt bredband och stabila mobila tjänster och som stöder digitalisering.

Av *Budgetpropositionen för 2018* framgår att digitalt ska vara förstahandsval i den offentliga förvaltningens verksamhet och i kontakter med privatpersoner och företag. Det betyder att digitala lösningar ska väljas där det är lämpligt vid utformning av verksamhet inom den offentliga förvaltningen. Även här anges att det ska vara enkelt att digitalt komma i kontakt med förvaltningen och att uppgifter bara ska behöva lämnas en gång.⁸

3.1.2 Uppföljning av digitaliseringspolitiken

I den uppföljning regeringen redovisar i *Budgetpropositionen för 2024* anges att Sverige har den största andelen användare av digitala offentliga tjänster i EU, 93 procent av befolkningen.⁹ Inom EU är genomsnittet 65 procent. Regeringen redovisar Sveriges rankingar inom några undersökningar och anger att trenden de senaste tio åren är att Sverige tappar placeringar jämfört med övriga Europa. Det anges dock även att användningen av offentliga digitala tjänster fortsätter att öka.

Myndigheten för digital förvaltning (Digg) har i rapporten *Digitala Sverige 2022* gjort en analys av samhällets digitalisering.¹⁰ I rap-

⁸ Prop. 2017/18:1, utg. omr. 2, s. 93.

⁹ Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024*, utg. omr. 22, s. 94.

¹⁰ Digg, *Digitala Sverige 2022*, dnr 2023-0715.

porten framgår bland annat att Sverige står sig relativt väl vid internationella jämförelser när det gäller den digitala kompetensen hos befolkningen men att det samtidigt är många som inte har grundläggande digital kompetens. Bäst i EU-kommissionens *Digital Economy and Society index (Desi) 2022* är Finland, följt av Nederländerna och Irland. Därefter kommer Sverige som nummer fyra och Danmark som nummer fem.

Enligt Diggs rapport är den digitala service som svensk offentlig sektor levererar ojämn i jämförelse med andra länder och utvecklingen är också långsammare. Arbetet med den digitala förvaltningsgemensamma infrastrukturen Ena går visserligen framåt men nytto-realiseringsarbetet är svagt och samverkan mellan myndigheterna dålig. Risken är därmed enligt rapporten att digitaliseringens möjligheter inte används.

Digg hänvisar till EU-kommissionens digitala kompass där målet är en digital förvaltning med offentliga tjänster som är tillgängliga för alla, lätta att använda, har hög säkerhetsnivå samt där det anges att arbete med att skapa förvaltning i form av en plattform ska främjas. Målet om att skapa en plattform är enligt Digg en utmaning eftersom Sveriges förvaltning är tydligt decentraliserad. En viktig del i arbetet med att skapa förvaltningsgemensamma lösningar är enligt myndigheten arbetet med infrastrukturen Ena, där bland annat digital post ingår. I rapporten påpekar Digg dock att det historiskt har satsats mer på tjänsteutbud och effektivitet hos enskilda myndigheter än på förvaltningen som helhet, vilket gör arbetet med förvaltning genom en plattform utmanande.

Sverige har enligt Diggs rapport ännu inte uppnått EU:s mål för digital förvaltning som skulle ha uppnåtts till 2023. Målen är att 100 procent av viktiga offentliga tjänster ska tillhandahållas online för europeiska medborgare och företag, att 100 procent av EU-medborgarna ska ha tillgång till sina patientjournaler digitalt samt att 100 procent av medborgarna ska ha tillgång till en säker digital identifieringslösning som erkänns i hela unionen och som ger medborgarna full kontroll över identitetstransaktioner och delade personuppgifter.

När det gäller uppföljningen av regeringens bredbandsstrategi har Post- och telestyrelsen (PTS) redovisat att målet om att 98 procent ska ha tillgång till bredband med 1 Gbit/s år 2025 ser ut att kunna nås. De som ännu inte har det kan få det med hjälp av statligt stöd. PTS bedömer dock att det blir svårt att nå målet om att 99,9 procent

ska ha bredband som klarar 100 Mbit/s 2025. Däremot är det PTS uppfattning att målet om att alla ska ha minst 30 Mbit/s år 2025 sannolikt kan uppnås.¹¹

3.2 Digital myndighetspost som en del i digitaliseringen av offentlig förvaltning

3.2.1 Den digitala myndighetspostens framväxt

Ett av de första stegen mot en digital myndighetspost togs när Bolagsverket, Tillväxtverket och Skatteverket under 2009 inledde ett projekt för vidareutveckling av webbplatsen verksamt.se där man bland annat föreslog och påbörjade arbetet med att realisera en elektronisk meddelandeförmedling. E-delegationen hänvisade till detta förslag i betänkandet *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning*¹² och gjorde bedömningen att Skatteverket borde få till uppgift att tillhandahålla en förvaltningsgemensam e-tjänst för förmedling av meddelanden. Enligt delegationen skulle den nya tjänsten medge att förvaltningen på ett integritetssäkert sätt skulle kunna skicka försändelser till enskilda som inte kunde skickas per e-post.

Genom en ändring¹³ i förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte, som trädde i kraft den 1 september 2012, fick Skatteverket i uppdrag att tillhandahålla en myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser från myndigheter till enskilda, det vill säga infrastrukturen Mina meddelanden. Samma år lanserades den statliga brevlådan Min myndighetspost som då var den enda tillgängliga brevlådan för att ta emot digital myndighetspost.

Inledningsvis var anslutningstakten långsam och det fanns få anslutna mottagare och avsändare. Under hösten 2013 beslutade regeringen, som en del i sin e-förvaltningsstrategi *Med medborgaren i centrum*,¹⁴ att även kommuner skulle kunna ansluta sig som avsän-

¹¹ PTS, *Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi 2023*, PTS-ER-2023:23.

¹² SOU 2010:20, *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning*, s. 32 f.

¹³ Förordning (2012:543) om ändring i förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte.

¹⁴ *Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*, den 17 december 2012, N2012/6402-ITP.

dare.¹⁵ I november 2013 blev det möjligt också för privata brevlådeoperatörer att ansöka om att bli anslutna till Mina meddelanden. Det var dock svårt att få de privata brevlådeoperatörerna att ansluta sig, möjligen på grund av de ekonomiska villkoren eftersom dessa operatörer inte fick något betalt från myndigheterna för det som skickades och själva fick kostnader för att mottagarna skulle logga in med bank-id.¹⁶

Den första externa digitala brevlådan som anslöts var Digimail som godkändes i oktober 2014.¹⁷ Det fanns då cirka 100 000 mottagare och fyra avsändande myndigheter samt en kommun.

I *Budgetpropositionen för 2015* uttrycktes att regeringen i större utsträckning skulle styra myndigheternas anslutning till gemensamma digitala tjänster.¹⁸ Det angavs även att målet var att större och medelstora myndigheter skulle vara anslutna till Mina meddelanden senast 2017 men att införandet måste ske med hänsyn tagen till myndigheternas förutsättningar. I regeringsbeslut samma år uttryckte regeringen att Mina meddelanden kunde bidra till ökad kvalitet och service för enskilda genom att merparten av alla meddelanden kunde skickas säkert och samlas i en elektronisk brevlåda.¹⁹ Det kunde även enligt regeringen bidra till lägre kostnader i förvaltningen under förutsättning att många enskilda var anslutna som mottagare. Regeringen uppdrog åt Skatteverket att verka för att följa upp myndigheternas anslutning till Mina meddelanden och även att verka för att Mina meddelanden användes av de flesta företag.

En större ökning av antalet mottagare kom i mars 2015 när den digitala brevlådan Kivra godkändes för anslutning varvid de då cirka 115 000 mottagarna utökades med Kivras cirka 600 000 befintliga kunder.²⁰ Som avsändare fanns det då sju anslutna myndigheter och en kommun.

Året efter, 2016, angav regeringen i budgetpropositionen att många statliga myndigheter övervägde eller planerade att ansluta sig till Mina meddelanden men att en kartläggning visade att det skulle

¹⁵ Förordning (2013:784) om ändring i förordningen (2003:770) om statliga myndigheter elektroniska informationsutbyte.

¹⁶ Se till exempel artikeln i ComputerSweden 2014-03-24, *Trög start för Hatts brevlåda*.

¹⁷ Skatteverkets pressmeddelande 2014-10-21, *Första externa digitala brevlådan nu godkänd för tjänsten Mina meddelanden*.

¹⁸ Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*, utg. omr. 22, s. 149.

¹⁹ Näringsdepartementen regeringsbeslut, 2015-04-630, dnr N2015/3779/EF.

²⁰ Skatteverkets pressmeddelande 2015-03-02, *Den digitala brevlådan Kivra nu godkänd för tjänsten Mina meddelanden*.

dröja innan en bredare skara avsändarmyndigheter och meddelandeflöden var anslutna.²¹

I budgetpropositionen för 2017 angav regeringen att anslutningstakten till Mina meddelanden var för låg för att tjänsten skulle vara effektiv och att det behövdes en tydligare styrning för att öka anslutningstakten och bidra till att målet uppnåddes.²² Regeringen meddelade därför att den avsåg att förtydliga styrningen för att öka anslutningen till den digitala infrastrukturen och att den övervägde att göra det obligatoriskt för lämpliga statliga myndigheter att ansluta sig som avsändare. Regeringen beslutade i regleringsbrevet för 2017 om uppdrag rörande Mina meddelanden för ett tjugotal myndigheter.

I mars 2017 lanserade Skatteverket en möjlighet att få tillbaka skatteåterbäringen före påsk för den som hade en digital brevlåda och gjorde sin deklaration digitalt, i kampanjen *Pengar till påsk*. När deklarationerna skickades ut det året fanns cirka en miljon mottagare och kampanjen fick dem att öka med cirka en halv miljon.²³ Samma år i maj godkändes den digitala brevlådan e-Boks för anslutning till Mina meddelanden.²⁴ Antalet mottagare var då cirka 1,5 miljoner och som avsändare fanns det 13 myndigheter samt 5 kommuner.

Inför deklarationerna 2018 hade antalet mottagare ökat till 2,3 miljoner. År 2018 instiftades den nya Myndigheten för digital förvaltning (Digg) varvid förvaltningen av Mina meddelanden och statens brevlåda Min myndighetpost flyttades över från Skatteverket till Digg. I samband med det kom en ny förordning (2018:357) om myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser. Skatteverket fortsatte att hantera it-driften för infrastrukturen och den statliga brevlådan.

I slutet av 2018 fanns cirka tre miljoner brevlådor och i slutet av 2019 cirka 3,8 miljoner. Även antalet avsändare hade ökat, i slutet av 2018 var 47 myndigheter, 41 kommuner och 4 kommunförbund anslutna. I slutet av 2019 var 52 myndigheter, 60 kommuner, 7 kommunförbund och 4 regioner anslutna.

Under pandemiåren 2020–2021 tillkom många nya mottagare då det var möjligt att snabbt få covid-bevis till de digitala brevlådorna.

²¹ Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*, utg. omr. 22, s. 115.

²² Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*, utg. omr. 22, s. 102 och 116.

²³ Skatteverkets pressmeddelande 2018-03-03, *Snart kommer deklarationen till den digitala brevlådan*.

²⁴ Skatteverkets pressmeddelande 2017-05-09, *Den digitala brevlådan e-Boks godkänd för tjänsten Mina meddelanden*.

År 2020 hade antalet brevlådor ökat till cirka 4,3 miljoner medan 56 myndigheter, 90 kommuner, åtta kommunförbund och 11 regioner var anslutna som avsändare. I mars 2021 meddelande Digg att över 4,5 miljoner privatpersoner och företag, hade skaffat en digital brevlåda för sin post från det offentliga.²⁵ Det var även första året som fler deklARATIONER skickades digitalt än på papper. I slutet av 2021 fanns cirka 5,5 miljoner brevlådor. Som avsändare fanns 57 myndigheter, 116 kommuner, 8 kommunförbund och 13 regioner.

Digimail sade upp sitt avtal med Mina meddelanden och Digg i juni 2022. Digimail stängdes sedan ner i augusti 2022 och det gick inte längre att komma in i brevlådan. E-boks sade upp sitt avtal i november 2022 då företaget inte ansåg att det var ekonomiskt lönsamt att hantera myndighetsposten. E-boks brevlåda finns kvar för annan digital post än myndighetspost och mottagarna kommer fortfarande åt den myndighetspost som tidigare skickats till brevlådan. Under hösten 2022 godkändes två nya brevlådor för anslutning till Mina meddelanden, Billo och Fortnox företagsbrevlåda.²⁶

I *Budgetpropositionen för 2024* anges att det är angeläget att privatpersoner, företag, statliga myndigheter, kommuner och regioner använder de digitala tjänster som redan är etablerade, som till exempel Mina ärenden, digital post via infrastrukturen Mina meddelanden men även att nya tjänster som statlig e-legitimation och digital plånbok utvecklas och tillgängliggörs.²⁷

I början av maj 2024 fanns strax under 6,5 miljoner digitala brevlådor, varav cirka 6,2 miljoner tillhörde privatpersoner och cirka 245 000 tillhörde företag. Bland avsändarna hade anslutningen ökat till 67 myndigheter, 186 kommuner, 11 kommunförbund och 15 regioner. Diggs prognos för 2025 är att det kommer att finnas lite mer än 6,6 miljoner brevlådor.²⁸

²⁵ Diggs pressmeddelande 2021-03-09, *Snart tar halva Sverige emot sin myndighetspost i en digital brevlåda*.

²⁶ Diggs pressmeddelanden 2022-09-19, *Billo – ny digital brevlåda godkänd för post från den offentliga*, och 2022-11-07, *Fortnox företagsbrevlåda – ny digital brevlåda för företag*.

²⁷ Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024*, utg. omr. 22, s. 108.

²⁸ Digg, *Statistik och prognoser för digital post fram till vecka 18 2024*, www.digg.se.

3.2.2 Tidigare utredningar

Ett antal olika utredningar och rapporter har tidigare lyft frågan om digital post och åtgärder för att skynda på anslutningstakten. En del av dessa redovisas nedan.

Digitaliseringskommissionen

Digitaliseringskommissionen lämnade i två av sina betänkanden förslag som rörde digital post och digitala brevlådor.²⁹ I betänkandet *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden* föreslog Digitaliseringskommissionen att främjande åtgärder skulle vidtas för att under en 3-årsperiod fasa ut traditionell posthantering från de statliga myndigheterna och att samtliga individer och företag skulle ges tillgång till en digital brevlåda för att hantera post från myndigheterna. Digitaliseringskommissionen ansåg att den digitala mögnaden var hög, att möjligheten att ansluta sig redan fanns och att besparingsmöjligheten för myndigheterna var stor. Svenska myndigheters kostnader för att befordra brev och paket uppgick under 2014 till 919 miljoner kronor.

Det förslag som lämnades av Digitaliseringskommissionen var ett så kallat ”opt-out”-system där samtliga fysiska och juridiska personer antingen skulle registrera sig för en valfri digital brevlåda för att ta emot myndighetspost eller aktivt besluta sig för att de ville behålla traditionell posthantering. Om en person beslutade sig för att behålla traditionell posthantering skulle det inte krävas motivering utan det skulle räcka till exempel med en anmälan på telefon eller via en webbsida. I de fall som personen inte valde någon digital brevlåda skulle staten tillhandahålla en lösning. De personer, fysiska eller juridiska, som vid ett givet datum, som exempel gavs den 1 januari 2019, inte hade gjort ett aktivt val av brevlåda skulle brevlåda skulle informeras om att en digital postlåda upprättats för dem och uppmantras att logga in. Om personen efter två påminnelser inte valt att logga in skulle det anses betyda att denne gjort ett aktivt val om att behålla traditionell posthantering. Digitaliseringskommissionen bedömde att förslaget skulle ge en betydande besparing för myndigheterna, goda miljöeffekter för samhället och bidra till enkelt tillgänglig myndig-

²⁹ SOU 2015:91, *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden*, s. 154–162, och SOU 2015:28, *Gör om Sverige i framtiden – digital kompetens*, s. 167–170.

hetspost för individer och företag. Leveransen av digital post bedömdes också ha säkerhetsfördelar i förhållande till leverans av traditionell post.

En informationskampanj skulle enligt förslaget behöva genomföras för att ge kunskap om fördelar med digital posthantering och för att uppmuntra individer att göra ett aktivt val mellan en digital brevlåda eller att ha kvar traditionell posthantering. Dessutom skulle stöd kunna ges till individer genom digitala servicecenter, som skulle rikta sig främst till personer i digitalt utanförskap eller med låg digital kompetens, alternativt genom digital kompetensutveckling i hemmet som Digitaliseringskommissionen lämnade förslag om i betänkandet *Gör om Sverige i framtiden – digital kompetens*. Förslaget innebär att regeringen skulle anslå medel som Sveriges kommuner skulle kunna söka för att upprätta digitala servicecenter. Utformningen skulle kommunerna ansvara för utifrån lokala förutsättningar.

Digitaliseringskommissionen lyfte några frågor som skulle behöva klargöras. En av dessa var frågan om behörig företrädare för hantering av digital post för juridiska personer. Den modell som fanns då, och som gäller fortfarande, kräver att firmatecknaren registrerar sig för brevlådan och identifierar sig elektroniskt, vilket inte är anpassat för behoven hos större företag där en möjlighet att delegera posthanteringen behövs. Digitaliseringskommissionen ansåg att en särskild databas eller annan lösning, där firmatecknare kunde uppge behöriga användare av postlådan och som kunde användas för verifiering av behörighet av brevlådeoperatören, borde övervägas. Dessutom nämndes att frågor kring hantering av personuppgifter skulle kunna aktualiseras liksom frågor som uppkom genom att en betydande del av kommunal service genomfördes av privata tillhandahållare som inte kunde ansluta sig till Mina meddelanden. Digitaliseringskommissionen utvecklade dock inte dessa frågor närmare.

Utredningen om effektiv styrning av nationella tjänster

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*.³⁰

Utredningen förslög en rätt för enskilda och företag att få myndighetspost elektroniskt och att statliga myndigheter skulle ansluta sig till Mina meddelanden för att skicka säkra elektroniska försändelser om inte regeringen beslutade annat.

Utredningens samlade bedömning var att det behövdes en tydligare styrning för att öka myndigheternas anslutning till Mina meddelanden och att regeringen behövde klargöra, inte bara vad man ville med tjänsten Mina meddelanden utan också hur regeringen såg på helheten, det vill säga det digitala mötet och myndigheternas e-tjänster. Utredningen menade att all myndighetspost inom några år måste vara digital och föreslog därför att regeringen skulle besluta om ett datum för när förvaltningen skulle vara digital.

Utredningens uppfattning när det gällde den danska lösningen, med obligatorium för enskilda och företag, var att den skulle innebära en snabb och heltäckande anslutning till Mina meddelanden. Argument emot ett sådant obligatorium i Sverige var att det inte fanns en färdig lösning för dem som saknade personnummer eftersom de saknade möjlighet att erhålla en e-legitimation och därmed inte kunde ha en digital brevlåda.

Utredningen genomförde även en telefonundersökning i december 2016. Av de 1 000 personer i åldrarna 18–84 år och de 400 företag som intervjuades framkom att runt hälften var positivt inställda till digital myndighetspost. På frågan om Sverige borde införa samma system som i Danmark svarade dock 58 procent av privatpersonerna och 44 procent av företagen att de var emot det.

Utredningens förslag var att rikta krav på anslutning mot myndigheterna i stället 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.

³⁰ SOU 2017:23, *Digital förvaltning.nu*, s.43, 173–174, och SOU 2017:23, *reboot – omstart för den digitala förvaltningen*.

Utredningen lämnade ett författningsförslag med mål för digital förvaltning, elektronisk identifiering och digital post. De författningsförslag som lämnades rörande digital post var en lag och förordning om infrastruktur för digital post och en lag till valfrihet om digitala brevlådor. Förslagen låg delvis till grund för propositionen *Auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och digital post*.³¹ Propositionen ledde fram till den nya lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post, som trädde i kraft 1 januari 2024.

Digitaliseringsrättsutredningen

Digitaliseringsrättsutredningen från 2018 hade i uppdrag att kartlägga lagstiftning som i onödan försvårar digitalisering och digital samverkan inom den offentliga förvaltningen samt att identifiera behovet av en reformerad lagstiftning för att öka digitaliseringsnivån hos myndigheter. I betänkandet *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*³² gjorde utredningen samma bedömning som Digitaliseringskommissionen och Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster angående att pappersposten behövde fasas ut.

Utredningen pekade på att papperspost från förvaltningen till enskilda fortfarande var ett normalt förfarande och att en förklaring till det skulle kunna vara att vanlig e-post inte var en tillräckligt säker kommunikationskanal för att till exempel förmedla känsliga personuppgifter. En annan förklaring skulle kunna vara att förvaltningen hade bristande tillgång till information om hur enskilda kunde nå digitalt. I många fall hanterade myndigheterna både ett pappersförfarande och ett digitalt förfarande vilket kunde leda till rättsosäkerhet och var kostsamt. Bedömningen var att en bidragande orsak till att ökningen av antalet försändelser via Mina meddelanden gick långsamt var att det var upp till myndigheterna att avgöra formerna för meddelanden till enskilda. Denna bedömning var densamma som tidigare utredningar gjort.

Utredningens förslag innebar därför att det borde införas en reglering som angav att en myndighets skriftliga underrättelser eller andra meddelanden till enskilda som huvudregel skulle förmedlas

³¹ Prop. 2023/24:6, *Auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och digital post*.

³² SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*.

digitalt. Utredningen föreslog bland annat en ny huvudregel i förvaltningslagen (2017:900) om att myndigheter skulle vara skyldiga att tillhandahålla, och på lämpligt sätt anvisa, en eller flera digitala mottagningsfunktioner dit handlingar kunde förmedlas. Huvudregeln skulle inte tillämpas om det var olämpligt av säkerhetsskäl eller av andra skäl. Vidare föreslogs en ny huvudregel om att förvaltningens kommunikation till enskilda skulle vara digital, om det inte var olämpligt av säkerhetsskäl eller andra skäl. Enskilda skulle kunna meddela att de inte önskade ta emot handlingar från myndigheten i digital form. Utredningen föreslog också att en myndighet skulle ges i uppdrag att ta fram allmänna råd eller annat stödmaterial som avsåg utformningen av digitala tjänster.

Utredningen bedömde 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.

Utredningens kartläggning visade att det på flera rättsområden fortfarande fanns behov av att ändra författningar som innehåller formkrav för att förvaltningen helt skulle kunna ersätta pappersförfaranden med digitala förfaranden. Det avsåg bland annat författningar som reglerar formkrav till exempel på underskrifter och krav på viss form vid informationshantering i myndigheternas ärendeprocesser. Det avsåg även författningar kring identiteter och annan koppling till fysisk eller juridisk person, till exempel regler om behöriga företrädare, fullmakter och frågor som rör delgivning. Utredningen lämnade dock inte några författningsförslag för dessa områden.

Utredningen föreslog i stället att ett rättsligt beredningsorgan i form av en kommitté eller särskild utredare skulle tillsättas för att löpande ta fram beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt vid ärendehandläggning som stöds av såväl befintliga som nya former för digital informationsförsörjning. Digg, som då var under bil-

dande, skulle också kunna ha en roll för de rättsliga förutsättningarna för digitalisering enligt utredningen.³³

Uppföljningsrapporter om Mina meddelanden

I *Riksrevisionens granskning från 2016* gjordes den samhällsekonomiska bedömningen att de tre e-tjänsterna Mina meddelanden, e-arkiv och öppna data hade en stor potentiell nytta, men att nyttorna inte hade realiserats. De statliga myndigheterna skickade då årligen fysisk post för drygt 900 miljoner kronor och kommuner för cirka 2,2 miljarder kronor enligt Riksrevisionens beräkningar. Beträffande Mina meddelanden angav Riksrevisionen att det var för få offentliga aktörer och medborgare som hade anslutit sig. Vid den tidpunkten var det endast 420 000 privatpersoner och företag anslutna vilket innebar att projektet hade kostat 347 kronor per mottagare då det hade kostat 146 miljoner kronor att utveckla. Riksrevisionens iakttagelse var att Mina meddelanden kunde bli en viktig kommunikationskanal i mötet mellan den offentliga förvaltningen och enskilda. Vidare lyftes att det fanns kostnadseffektiviseringar och positiva miljöeffekter kopplade till tjänsten. Riksrevisionen menade dock att det saknades incitament för både mottagare och avsändare att ansluta sig till tjänsten. Rekommendationen från Riksrevisionen var att regeringen borde ha som krav att offentlig posthantering skulle ske digitalt, antingen genom Mina meddelanden eller annan e-tjänst.³⁴

I *Skatteverkets rapportering till regeringen om anslutningen till Mina meddelanden från 2016* föreslogs ett antal åtgärds-kategorier för att skapa förutsättningar för förbättrad funktionalitet så att tjänsten skulle bli mer attraktiv för såväl avsändare som mottagare. Skatteverket ansåg att det var angeläget att skapa starkare drivkrafter för såväl användare som mottagare att ansluta sig till Mina meddelanden för att komma ur den olyckliga låsning som det innebar att det inte fanns så starka skäl att ansluta sig så länge det fanns få avsändare och mottagare. Åtgärderna som föreslogs var en informationskampanj om fördelarna med anslutning, att erbjuda mottagare viss service digitalt som inte var tillgänglig pappersvägen, att göra anslutningen obligatorisk för statliga myndigheter och för företag samt att vissa

³³ SOU 2018:25, kap. 12 och s. 238.

³⁴ Riksrevisionen, *Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*, RIR 2016:14, s. 10 och 33.

betalningar eller förmåner som genererade post villkorades av anslutning till Mina meddelanden. När det gällde att göra det obligatoriskt för företag skulle aktiebolag som inte kunde företrädas genom svensk e-legitimation, till exempel de som hade utländska firmatecknare, undantas.³⁵

Vidare var ett förslag att ge lämpliga myndigheter i uppdrag att välja ut ett antal ärendetyper där anslutning till Mina meddelanden skulle utgöra ett krav för att kunna ansöka. Det skulle till exempel vara ärenden som genererade mycket post från myndigheten till den sökande och där antingen ansökningsförfarandet redan var enbart digitalt eller där ansökningsförfarandet ännu inte var enbart digitalt, men borde bli det.

De fördelar Skatteverket pekade på var att ledtider kortades och att servicen förbättrades till privatpersoner och företag, en effektivare användning av gemensamma resurser och en minskad belastning på miljön.

³⁵ Skatteverket, *Rapportering av Skatteverkets uppdrag att följa statliga myndigheters anslutning till Mina meddelanden och att verka för företags anslutningar*, 2016-02-29, dnr 131 340553-15/113.

4 Digital myndighetspost

4.1 Infrastrukturen Mina meddelanden

Den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post, tidigare den myndighetsgemensamma infrastrukturen för säkra elektroniska försändelser, kallas för Mina meddelanden. Till infrastrukturen får offentliga aktörer ansluta sig för att skicka digital post till privatpersoner och företag som skaffat en digital brevlåda hos någon av de anslutna brevlådeoperatörerna.

4.1.1 Regelverk

Mina meddelanden regleras i förordningen (2018:357) om myndighetsgemensam infrastruktur för digital post. Av förordningen framgår att Myndigheten för digital förvaltning (Digg) ska tillhandahålla en myndighetsgemensam infrastruktur för digital post från offentliga aktörer till enskilda. Infrastrukturen är därmed endast avsedd för enkelriktad kommunikation.

I dag finns det ingen skyldighet för enskilda eller myndigheter att vara anslutna till Mina meddelanden. Av 3 § i förordningen framgår i stället att de avsändande offentliga aktörerna, de enskilda som begärt att få ta del av digital post från offentliga aktörer samt leverantörer av elektroniska postbefordringstjänster och elektroniska brevlådor ska anslutas till infrastrukturen.

Digg får enligt 4 § i förordningen föra register över dem som anslutit sig till infrastrukturen, vilket sker genom förmedlingsadressregistret (FaR). I registret finns information om alla som på något sätt är anslutna till Mina meddelanden; mottagare, offentliga aktörer som skickar post digitalt, förmedlare och brevlådeleverantörer. Digg är personuppgiftsansvarig för FaR.

En ny lag, lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post (lagen om auktorisationssystem), trädde i kraft den 1 januari 2024. I lagen finns bland annat bestämmelser om att en myndighet ska tillhandahålla auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post, att enskilda ska få välja vilken leverantör som ska utföra tjänsten för deras räkning samt att offentliga aktörer ska få använda tjänsterna i auktorisationssystemen för sina digitala tjänster.

Den nya lagen om auktorisationssystem innebär att Digg kommer besluta om godkännande av de brevlådeleverantörer som ansöker och sedan ingå avtal med dem om att utföra tjänsterna. Digg arbetar för närvarande med att ta fram de krav och villkor som ska gälla för auktorisationssystemet för digital post. Aktörer som redan är anslutna till Mina meddelanden kommer inte att påverkas av de nya reglerna förrän det nya systemet är inrättat. När det är inrättat kommer både leverantörer som tillhandahåller tjänster inom Mina meddelanden och offentliga aktörer som vill fortsätta att skicka digital post genom infrastrukturen behöva ansluta sig till det nya systemet. Anslutningar kommer att kunna ske under 2025.¹

Kretsen offentliga aktörer som kan ansluta sig som avsändare i infrastrukturen har utökats i och med den nya lagen. Av 4 § lagen om auktorisationssystem framgår att med offentlig aktör avses exempelvis statliga och kommunala myndigheter, beslutande församlingar i kommuner och regioner, offentligt styrda organ, sammanslutningar av dessa aktörer samt vissa privata aktörer inom exempelvis skola och sjukvård.²

Det är i dag kostnadsfritt för offentliga aktörer att skicka genom infrastrukturen och brevlådeoperatörerna får ingen ersättning för myndighetsposten. Enligt den nya lagen kommer det dock att bli möjligt att ta ut avgifter från de offentliga aktörerna och att betala ersättning till brevlådeoperatörerna.

Enligt 22 § lagen om auktorisationssystem får föreskrifter meddelas om skyldighet för offentliga aktörer att betala en avgift för användningen av tjänster inom ett auktorisationssystem. Av förarbetena framgår att bemyndigandet innebär en möjlighet att införa ett avgiftssystem för att finansiera ersättning till leverantörer av tjänster i

¹ Digg, *Auktorisationssystem*, www.digg.se.

² Prop. 2023/24:6, *Auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och digital post*, s. 51.

auktorisationssystemen och kostnader för den tillhandahållande myndighetens verksamhet.³

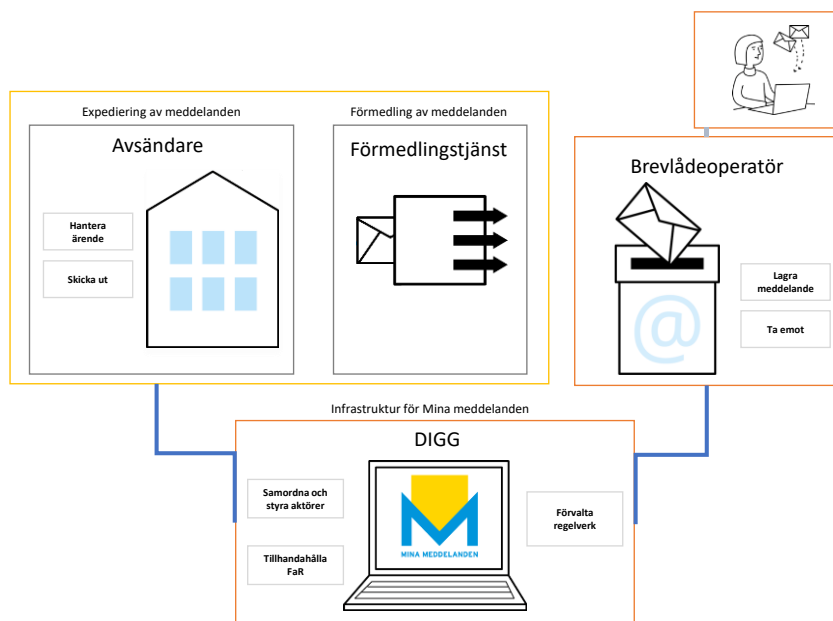
Enligt Diggs instruktion ska myndigheten ansvara för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen och bland annat främja användningen av den.⁴ Digg ansvarar för utveckling, förvaltning och drift av Mina meddelanden.

Därutöver finns regler kring infrastrukturen i avtal, inklusive allmänna villkor, mellan Digg och de som vill ansluta sig till infrastrukturen.

4.1.2 Aktörer i infrastrukturen

De aktörer som kan vara anslutna till infrastrukturen Mina meddelanden och deras inbördes förhållanden framgår av nedanstående figur.

Figur 4.1 Aktörer i tjänsten Mina meddelanden



Källa: Digg

³ Prop. 2023/24:6, s. 61.

⁴ 1 och 4 §§ förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

Aktörerna är alltså avsändare, förmedlingstjänster (förmedlare), Digg som tillhandahållare av infrastrukturen, brevlådeoperatörerna (brevlådeleverantörer) samt mottagare (illustrerat genom personen med dator uppe i högra hörnet). Dessa aktörer beskrivs närmare nedan.

Avsändare

Som tidigare angetts är det de offentliga aktörer som anges i 4 § lagen om auktorisationssystem som kan ansluta sig som avsändare i infrastrukturen.

Avsändaren ansvarar för innehållet i meddelandet och bestämmer att det ska skickas ut. I meddelandet ska det finnas med information om var den enskilde kan vända sig om denne har frågor kring innehållet. Avsändaren har också ansvaret för behandlingen av personuppgifter i de meddelanden som denne skickar genom Mina meddelanden.⁵

Varje avsändare är skyldig att klassificera meddelanden som ska skickas utifrån tre olika skyddsnivåer.⁶ De flesta meddelanden som skickas via Mina meddelanden tillhör skyddsklass 3 vilket innebär att meddelandet kan innehålla känsliga uppgifter eller bilagor. Det medför bland annat att e-legitimation krävs för att ta del av meddelandet och att aviseringen inte innehåller någon information om innehållet eller avsändaren.

Förmedlingstjänst

En avsändare kan skicka ett meddelande själv eller anlita en underleverantör som tillhandahåller en förmedlingstjänst, en förmedlare. Förhållandet mellan avsändare och förmedlare regleras genom ett avtalsförhållande dem emellan.⁷ Avsändaren ansvarar för förmedlarens hantering såsom för sin egen. En förmedlare får tillgång till FaR genom avtalet med den avsändande myndigheten. Om avsändaren anlitar en förmedlare blir förmedlaren personuppgiftsbiträde till avsändaren, vilket ska regleras i avtalet mellan dem.

⁵ Digg, *Allmänna villkor*, p. 9.3, www.digg.se.

⁶ Digg, *Allmänna villkor*, p. 6.2 och bilaga 2, www.digg.se.

⁷ Digg, *Allmänna villkor*, p. 6.6 och 9.3, www.digg.se.

De stora myndigheterna har ofta egna förmedlingstjänster, det vill säga de är både avsändare och förmedlare. Enligt Digg finns det 15 privata förmedlare registrerade, alla är dock inte aktiva. För närvarande är vidare 3 regioner, 2 kommunförbund, 40 myndigheter och 117 kommuner registrerade som förmedlare. Vissa offentliga förmedlare förmedlar bara egen post medan andra tillhandahåller en förmedlingstjänst även åt andra avsändare.

Ett exempel på en offentlig förmedlare är Försäkringskassan som förmedlar post, förutom från den egna myndigheten, även för ett antal andra myndigheter. Bakgrunden till Försäkringskassans förmedlingsverksamhet är regeringsuppdrag från 2017 och 2019 där myndigheten fick i uppdrag att erbjuda samordnad och säker it-drift för vissa myndigheter.⁸

De privata förmedlare vi har varit i kontakt är Postnord Strålfors AB, Parajett AB, Sokigo AB och IDATA AB. Dessa förmedlare har olika inriktning på de tjänster som de erbjuder. Postnord Strålfors och Parajett är till exempel så kallade printföretag. Sådana företag gör utskick dels till digitala brevlådor för de mottagare som har en sådan, dels till vanliga brevlådor för de som inte är anslutna. Det finns även förmedlare som har lösningar som byggs ihop med avsändarens verksamhetssystem.

Digg erbjuder även avsändare en tilläggstjänst kallad *Outlook plugin*. Det är ett tillägg till Microsoft Outlook som möjliggör att avsändarens medarbetare själva kan skapa och skicka meddelanden via Mina meddelanden till mottagare med digitala brevlådor.

Tillhandahållaren av infrastrukturen Mina meddelanden

Som tidigare angetts är det Digg som ska tillhandahålla infrastrukturen för digital post och föra register över anslutna. Digg får meddela de föreskrifter som behövs för infrastrukturen.⁹

⁸ Regeringsbeslut, *Uppdrag att erbjuda samordnad och säker statlig it-drift*, 2017-08-24, Di2017/03257/DF och *Ändring av uppdrag att erbjuda samordnad och säker it-drift*, 2019-09-26, I2019/02515/DF.

⁹ 5 § förordningen om myndighetsgemensam infrastruktur för digital post.

Brevlådeoperatörer

Brevlådeoperatörerna Kivra och Min Myndighetspost erbjuder digitala brevlådor både för privatpersoner och företag. Billos brevlåda finns däremot endast för privatpersoner och Fortnox företagsbrevlåda endast för företag.

Det är stora skillnader mellan de olika brevlådorna när det gäller antalet anslutna mottagare.¹⁰

Kivra är den största brevlådeoperatören med cirka 5,9 miljoner anslutna privatpersoner och cirka 154 000 anslutna företag i maj 2024 (95 procent av privatpersonerna och 63 procent av företagen). Det innebär att Kivra har knappt 94 procent av det totala antalet mottagare

Min myndighetspost är statens digitala brevlåda som förvaltas av Digg. Min myndighetspost är den näst största brevlådan i maj 2024 med knappt 237 000 anslutna privatpersoner och 76 000 anslutna företag (4 procent av privatpersonerna och 31 procent av företagen). Antalet mottagare i Min myndighetspost har minskat både när det gäller privatpersoner och företag.

Billo anslöts till infrastrukturen 2022. Antalet anslutna ökade till en början snabbt och som mest var cirka 118 000 privatpersoner anslutna. Antalet har sedan sjunkit till drygt 88 000 i maj 2024 (drygt 1 procent av privatpersonerna).

Fortnox företagsbrevlåda anslöts också 2022 och har haft en stadig ökning av anslutningar sedan starten. I maj 2024 var knapp 14 000 företag anslutna (6 procent av företagen).

I den statliga brevlådan Min myndighetspost får mottagaren bara post från offentliga aktörer. I de privata brevlådorna kan mottagaren även få post från andra avsändare. De privata brevlådorna erbjuder också olika kringtjänster, till exempel kvittohantering eller inskaning av fysisk post.

Brevlådorna har egna villkor för de mottagare som använder deras tjänster. Vissa offentliga aktörer har egna avtal direkt med brevlådeoperatörerna för att få tillgång till vissa tjänster, såsom möjlighet att skicka betalningsbara fakturor. Sådana utskick går då inte via infrastrukturen Mina meddelanden.

Brevlådeoperatörerna ska, enligt Diggs allmänna villkor, kunna hantera meddelanden i tre olika skyddsklasser.¹¹

¹⁰ Digg, *Statistik och prognoser för digital post, vecka 18 2024*, www.digg.se.

¹¹ Digg, *Digital post för dig som leverantör*, www.digg.se.

Mottagare

Mottagare kan vara privatpersoner eller företag. Mottagaren skaffar en digital brevlåda och kan i samband med det välja att även ansluta sig till infrastrukturen Mina meddelanden för att få sin myndighetspost digitalt.

Antalet privatpersoner och företag som ansluter sig till någon av de digitala brevlådorna ökar kontinuerligt. Totalt fanns det i maj 2024 knappt 6,5 miljoner brevlådor, varav privatpersoner hade 6,2 miljoner och företagen cirka 245 000.

Privatpersoner kan bara ansluta sig själva. Eftersom enskilda näringsidkare är registrerade på huvudmannens personnummer skickas både privat post och det som rör näringsverksamheten till samma brevlåda. Företag kan bara anslutas av behörig firmatecknare enligt Bolagsverkets register. Det är endast svenskregistrerade aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag, bostadsrättsföreningar och ekonomiska föreningar som kan anslutas.

När en mottagare registrerar sig godkänner denne användarvillkoren vilket bland annat innebär att mottagare ansvarar för att ta del av meddelanden som skickas till brevlådan.

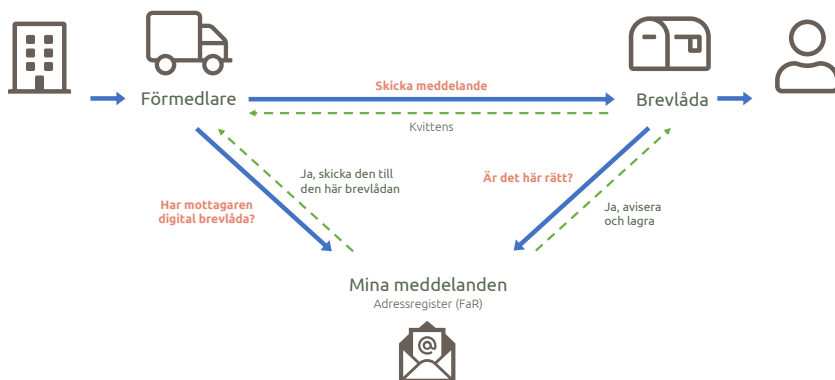
Utgångsläget är att alla anslutna offentliga aktörer tillåts skicka digital post till alla mottagare. Mottagaren kan dock själv gå in i brevlådan och välja bort de avsändare som denne inte vill ta emot digital post ifrån, vilket sedan registreras i FaR.

Eventuella kontaktuppgifter för avisering registreras i brevlådan, inte i FaR.

4.1.3 Så skickas ett digitalt meddelande

Nedanstående bild visar hur ett meddelande skickas i infrastrukturen Mina meddelanden.

Figur 4.2 Så här skickas ett meddelande



Källa: Digg

Ett meddelande skapas först av avsändaren. Avsändaren kan förmedla meddelanden själv genom infrastrukturen eller genom en extern förmedlare.

Förmedlaren gör en slagning mot FaR för att se om mottagaren har en digital brevlåda och vill ha digital post från avsändaren. Om så är fallet får förmedlaren uppgift om att meddelandet kan skickas till brevlådan.

Saknar mottagaren en digital brevlåda eller om denne inte vill ta emot digital post från avsändaren skickas inte meddelandet genom infrastrukturen. I stället skickas det som papperspost eller genom annan kommunikationskanal som myndigheten använder sig av.

Meddelandet skickas sedan till brevlådeoperatören som också gör en kontroll mot FaR om meddelandet kommit till rätt brevlåda. Meddelandet lagras sedan i brevlådan och mottagaren får en avisering om att detta.

Därefter skickas en kvittens till förmedlaren att meddelandet har kommit fram till brevlådan. Det framgår dock inte om meddelandet har öppnats av mottagaren.

Om ett meddelande inte har skickats till rätt brevlåda ska det raderas och brevlådeoperatören ska meddela avsändaren att meddelandet inte har kunnat tillgängliggöras.¹²

4.1.4 Utskick via Mina meddelanden

Antalet meddelanden som skickas via Mina meddelanden har ökat för varje år utom mellan 2022 och 2023. Förklaringen är att det går ut fler meddelanden de år det är valår, såsom 2022, eftersom det då sker utskick till samtliga digitala brevlådor för privatpersoner.

Tabell 4.1 Antal skickade meddelanden i Mina meddelanden

Miljoner försändelser

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
13,7	28,5	41,8	52,8	81,9	100,7	99,4

Källa: Digg

För 2024 är prognosen att cirka 120 miljoner meddelanden kommer att skickas genom Mina meddelanden och för 2025 är prognosen 124 miljoner.

Det som kan skickas genom infrastrukturen är filer i formaten Word, PDF och iCal med en maximal storlek om 2 MB inklusive bilagor. Kommunikationen genom Mina meddelanden är enkelriktad, det vill säga mottagarna kan inte svara genom infrastrukturen utan för det får de välja andra kanaler. Det finns inga funktionaliteter för att betala fakturor eller för att bekräfta delgivning genom infrastrukturen.

Alla meddelanden lagras i själva brevlådorna. Handlingar i de digitala brevlådorna kan endast läsas av mottagaren, även om de rent tekniskt förvaras hos någon annan.¹³ Även om den statliga brevlådan ligger hos en myndighet är posten i den därmed inte allmänna handlingar som kan begäras ut av tredje man.¹⁴

Det finns inga krav på att det ska vara möjligt att flytta meddelandena till annan brevlåda utan vill mottagaren byta brevlåda får denne själv spara ner och flytta över sina meddelanden. Det finns

¹² Digg, *Allmänna villkor*, p. 7.5, www.digg.se.

¹³ Digg, *Allmänna villkor*, p. 7.6.3. www.digg.se.

¹⁴ Jämför 2 kap. 9 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen.

dock krav på att enskilda ska kunna föra ut meddelanden ur brevlådan om brevlådeoperatören lämnar Mina meddelanden.¹⁵

4.2 E-legitimation

4.2.1 Digital brevlåda kräver e-legitimation

Samtliga digitala brevlådor använder i dag någon form av e-legitimation för anslutning och inloggning. Alla e-legitimationer fungerar inte för alla brevlådetjänster. Det finns inget krav på att vissa e-legitimationer ska godtas av alla brevlådeoperatörer utan det är upp till varje operatör att bestämma vilka som godtas. Enligt Diggs villkor för brevlådeoperatörer finns dock krav på att legitimering ska ske med en e-legitimation på tillitsnivå 3 eller nivå väsentlig enligt eIDAS-förordningen.¹⁶

4.2.2 Svenska e-legitimationer

Kraven och tillvägagångssätten för att skaffa en e-legitimation skiljer sig åt mellan de olika legitimationerna.

För att skaffa bank-id krävs ett svenskt personnummer samt att personen är kund i någon av de banker som ger ut legitimationen. Bankerna har olika krav på ålder men personer under 18 år måste ha tillstånd av vårdnadshavare. Även personer med skyddad identitet kan skaffa bank-id.¹⁷ När det gäller personer med skyddad identitet uppger *Skatteverkets förmedlingservice* dock att många sådana personer i praktiken har svårigheter att skaffa bank-id, eftersom de är ovilliga att ta sig till banken för att inte röja sina uppgifter. Bank-id är den vanligaste e-legitimationen i Sverige och användes av cirka 8,2 miljoner svenskar under 2023.¹⁸

För att skaffa Freja eID+ krävs en giltig id-handling och ett svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer. Även Freja eID+ kan skaffas av personer med skyddade personuppgifter och det krävs då att registrering sker med ett giltigt svenskt pass. För att

¹⁵ Digg, *Allmänna villkor*, p. 15.1.2, www.digg.se.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

¹⁷ Bankid, *Så här skaffar du ett BankID*, www.bankid.com.

¹⁸ Bankid, *Bankid i siffror*, www.bankid.com.

använda tjänsten måste personen vara minst 13 år eller ha tillstånd från sin vårdnadshavare. Aktivering av e-legitimationen görs hos ett anslutet ATG-ombud.

E-legitimationen från AB Svenska Pass finns på ett id-kort och ansökan görs hos Skatteverket. Kraven för att få denna id-handling är att personen ska vara folkbokförd i Sverige, ha fyllt 13 år och kunna legitimera sig. En person under 18 år måste ha tillstånd av sin vårdnadshavare. Det krävs också en separat kortläsare för kortet. Skatteverket tar ut en avgift för detta id-kort med e-legitimation.¹⁹

I Sverige finns det ingen särskild e-legitimation för juridiska personer. För att företag ska kunna använda tjänster som kräver en e-legitimation måste därför en fysisk person använda sin egen e-legitimation.

Utredningen om säker och tillgänglig digital identitet lämnade i ett delbetänkande i oktober 2023 förslag om en statlig e-legitimation som ska uppfylla EU:s krav på den högsta tillitsnivån.²⁰ Förslaget bedöms kunna genomföras tidigast den 1 mars 2026. Digg har i sitt regleringsbrev för 2024 fått i uppdrag att utveckla denna statliga e-legitimation.²¹ Den statliga e-legitimationen kommer enligt förslaget att vara förenad med en avgift.

4.2.3 Utländska e-legitimationer enligt eIDAS-förordningen

Enligt EU:s förordning om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden, (eIDAS-förordningen), ska användare från europeiska länder kunna använda sina nationella e-legitimationer även vid inloggning till e-tjänster hos offentliga aktörer i Sverige.²²

Genom den svenska eIDAS-noden, som Digg ansvarar för, möjliggörs denna gränsöverskridande e-legitimering.²³ Användare som har en utländsk e-legitimation, kallad Foreign eID, kan genom denna infrastruktur legitimera sig i offentliga aktörers e-tjänster. Den statliga brevlådan Min myndighetspost håller på att anpassas för att ut-

¹⁹ Skatteverket, *E-legitimation på id-kortet*, www.skatteverket.se.

²⁰ SOU 2023:61, *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation*.

²¹ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för digital förvaltning.

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

²³ Digg, *Erbjud inloggning med utländska e-legitimationer (eIDAS)*, www.digg.se.

ländska användare ska kunna legitimera sig med Foreign eID i brevlådan.²⁴

4.3 Säkerhet kring infrastrukturen och brevlådorna

4.3.1 Personuppgiftsansvar inom Mina meddelanden

I 2 § förordningen om myndighetsgemensam infrastruktur för digital post anges att förordningen innehåller kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.²⁵ Det anges också att vid behandling av personuppgifter enligt förordningen gäller dataskyddslagen²⁶ och kompletteringsförordningen.²⁷

Av 4 § förordningen om myndighetsgemensam infrastruktur för digital post följer att Digg har personuppgiftsansvar för förmedlingsadressregistret och att personuppgifterna i registret får behandlas för att föra en aktuell förteckning över anslutna enskilda och för att expediera digital post från offentliga aktörer.

När det gäller personuppgiftsansvaret vid utskick är det inte reglerat i förordningen utan det framgår i stället av Diggs allmänna villkor vid avtal om anslutning till tjänsten.²⁸

Där anges bland annat att avsändande myndighet är personuppgiftsansvarig för innehållet i meddelandet och för behandling av personuppgifter vid förmedling av meddelandet. Om en förmedlare används är denne personuppgiftsbiträde till myndigheten. Myndigheten är också personuppgiftsansvarig för behandlingar som brevlådeoperatören, som personuppgiftsbiträde, utför i samband med mottagning och tillgängliggörande av meddelandet.

²⁴ Min myndighetspost, *Skaffa en digital brevlåda*, www.minmyndighetspost.se.

²⁵ Förordningen (2016/679) om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

²⁶ Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

²⁷ Förordning (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

²⁸ Digg, *Allmänna villkor fr.o.m. januari 2024*, 9. Personuppgiftsbehandling och personuppgiftsansvar, www.digg.se.

4.3.2 Betrodda tjänster enligt eIDAS-förordningen

Betrodda tjänster regleras i eIDAS-förordningen, vilket är elektroniska tjänster som skapar, kontrollerar, validerar och bevarar elektroniska underskrifter.²⁹

Post- och telestyrelsen (PTS) har i en rättsutredning från 2018 gjort bedömningen att den statliga brevlådan Min myndighetspost är en betrodd tjänst och därmed omfattas av bestämmelserna i förordningen.³⁰

Tillhandahållare av betrodda tjänster ska följa säkerhetskraven i eIDAS-förordningen och rapportera incidenter till tillsynsmyndigheten PTS.³¹ Vidare ska tillhandahållare vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att hantera riskerna för säkerheten hos de betrodda tjänster som de tillhandahåller.³²

Tillhandahållare av betrodda tjänster kommer även att omfattas av NIS 2-direktivet³³ som syftar till att bygga upp cybersäkerhetskapaciteten i hela unionen, begränsa hot mot nätverks- och informationssystem som används för att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster och säkerställa kontinuiteten i sådana tjänster när de utsätts för incidenter.

Som tidigare nämnts i avsnitt utvecklar Digg nu Min myndighetspost som ett led i att hjälpa offentliga aktörer att uppfylla sina skyldigheter enligt eIDAS-förordningen. Enligt Digg anpassas även Min myndighetspost så att den kan användas av myndigheter för att uppfylla kraven i förordningen för Single Digital Gateway (SDG), en gemensam digitala ingång för att göra det enklare för privatpersoner och företag att använda digitala tjänster i andra EU-länder.³⁴

²⁹ Artikel 3, punkt 16 i eIDAS-förordningen.

³⁰ PTS, *Min Myndighetsposts status som betrodd tjänst*, 2018-12-14.

³¹ PTS, *PTS arbete med betrodda tjänster*, www.pts.se.

³² Artikel 19 i eIDAS-förordningen.

³³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972 och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148 (NIS 2-direktivet). Direktivet träder ikraft i oktober 2024 och införlivas i cybersäkerhetslagen som föreslås träda ikraft 1 januari 2025.

³⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

4.3.3 Mina meddelandens säkerhet och robusthet

Digg ska enligt sin instruktion bedriva arbetet med digitalisering av den offentliga förvaltningen på ett sätt som säkerställer skyddet av säkerhetskänslig verksamhet och informationssäkerhet i övrigt samt skyddet av den personliga integriteten.³⁵ Enligt uppgift från Digg utgår de säkerhetskrav som ställs på brevlådeoperatörerna från ISO-standarderna 27001, det vill säga ledningssystem för informationssäkerhet, och kraven följs upp genom revisioner.

Mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget fick Digg i juni 2022 i uppdrag av regeringen att göra en översyn av infrastrukturen Mina meddelanden och den statliga brevlådan Min myndighetspost. Digg skulle bland annat lämna förslag på hur infrastrukturen skulle kunna utvecklas för att öka robustheten i systemet och säkerställa leverans av digital post både under fredstid och under kris och krigsfara.³⁶

I rapporten som lämnades i december 2022 pekade Digg på att en ökad användning av digital post innebär att mer information hantearas och lagras i de digitala brevlådorna.³⁷ Många innehavare använder brevlådorna som sin lagringsyta för den digitala post de får. Enligt Digg bör en del av den digitala posten betraktas som skyddsvärd ur olika perspektiv och myndigheten anger att det finns funktionella behov, risker och brister i dagens infrastruktur som behöver åtgärdas. Det avser krav på ökad säkerhet och robusthet och även möjligheten att göra anpassningar för att möta behov från såväl avsändare som mottagare. Digg pekade i rapporten på behov av författningsregleringar för att göra infrastrukturen säkrare och mer robust, exempelvis regler om sekretess och tystnadsplikt, tillsyn, sanktionsmöjligheter och särskilda regler vid krig och krigsfara samt för att tillgodose totalförsvarets behov.

Ett av förslagen Digg framförde i rapporten var en övergång till ny lösning för Mina meddelanden med ett centralt meddelandelager liknade den modell som finns i Danmark (se avsnitt 5.1). I en utredning från Digg som lämnades i december 2023 om den fortsatta it-driften av Mina meddelanden framgår att de viktiga delarna i den

³⁵ 8 § förordningen med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

³⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Myndigheten för digital förvaltning, regeringsbeslut 2022-06-30.

³⁷ Digg, *Översyn av infrastrukturen för säkra elektroniska försändelser*, dnr 2021–2901, www.digg.se.

föreslagna lösningen är en meddelandehantering med central lagring och visningsklienter.³⁸

Digg har genomfört en säkerhetsskyddsanalys av infrastrukturen Mina meddelanden och bedömt att den faller in under säkerhetsskyddslagen (2018:585). Enligt Digg är skälen till att Mina meddelanden är klassad som samhällsviktig att den är en vital del i daglig och omfattande kommunikation med enskilda för många offentliga avsändare samt att störningar i Mina meddelanden får stor påverkan för både avsändare och mottagare. Ett avbrott skulle kunna påverka avsändarnas möjligheter att sända ut viktiga meddelanden inom rimlig tid då det inte finns kapacitet att producera och distribuera stora mängder postala brev inom de tidsramar som behövs. Vidare uppger Digg att det också är stora mängder information som passerar genom infrastrukturen som sammantaget skulle kunna generera inte obetydlig skada på samhället om informationen tillgängliggörs för obehöriga.

Digg uppger vidare att myndigheten för närvarande håller på med en systemförnyelse av brevlådan Min myndighetspost vilket kommer omhänderta en del av de brister som identifierats kopplat till den föråldrade teknik som dagens brevlåda har.

Arbetet hos Digg med att utveckla brevlådan är pågående och har namnet Min myndighetspost 2.0. Enligt Diggs planering ska både den nuvarande brevlådan Min myndighetspost och den nya brevlådan Min myndighetspost 2.0 fungera parallellt till den 31 december 2025 då den nuvarande brevlådan avvecklas.³⁹ Digg har äskat medel för kostnader för drift och förvaltning för förslaget i sitt budgetunderlag för 2025–2027.⁴⁰

När det gäller säkerheten i brevlådorna har *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* pekat på att informationssäkerhetsfrågan får ökad betydelse när en stor mängd digital post från både offentlig sektor och privata aktörer aggregeras hos ett fåtal leverantörer vilket gör det mer intressant ur ett antagonistiskt perspektiv. I och med det nya auktorisationssystemet utökas mängden offentliga aktörer som kan skicka digital post via Mina meddelanden vilket innebär att risken ökar för att skadlig kod överförs till den enskilde

³⁸ Digg, *Sammanställning, Utredning för fortsatta IT-driften av den myndighetsgemensamma infrastrukturen för säkra elektroniska försändelser (Mina meddelanden) efter den 31 december 2024, 2023-12-15, ärendenummer 2022-4021.*

³⁹ Digg, *Sammanställning, Utredning för fortsatta IT-driften av den myndighetsgemensamma infrastrukturen för säkra elektroniska försändelser (Mina meddelanden) efter den 31 december 2024, 2023-12-15, ärendenummer 2022-4021.*

⁴⁰ Digg, *Budgetunderlag 2025–2027, 2024-03-01, diarienummer 2024-0931, s. 16–18.*

om till exempel en ansluten offentlig aktörs system missbrukas. Hän-syn måste tas till att Mina meddelanden är ett system som allmänheten har högre tillit till än ett vanligt epostsystem och MSB menar därför att det bör föranleda mer stringenta krav på brevlådeoperatorerna. MSB pekar vidare på att operatörer kan komma att lämna infrastrukturen och att det därför bör ställas krav på dem när det gäller långtids-bevarande av meddelanden.⁴¹

I Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport *Allvarstid*⁴² framgår att allt fler samhällssektorer präglas av ökad digitalisering samt av sammankoppling av informationssystem och infrastruktur. Samtidigt som det är en positiv utveckling skapar det komplexa beroendekedjor där en aktörs svaghet kan utgöra en risk för andra aktörer. Digitaliseringen har enligt Försvarsberedningen medfört nya slags risker för hot och angrepp riktade mot bland annat offentliga institutioner, företag och finansiella system som har samhällskritiska funktioner.

Av Försvarsberedningens departementspromemoria *Kraftsamling* framgår det att den ökade digitaliseringen medfört att allt fler medborgare tar emot information via digital post vilket ökar betydelsen av säkra och effektiva elektroniska kommunikationsmedel. Försvarsberedningen uppger även att verksamheter som innefattar distribution av brev och paket fortsatt fyller en viktig funktion och kan komma att öka i höjd beredskap och krig.⁴³

⁴¹ Remissvar från MSB på promemorian Auktorisationssystem för elektronisk identifiering och för digital post, 2021-03-16, MSB 2020-16060

⁴² Ds 2023:1, *Allvarstid*, rapport från Försvarsberedningen, s. 36.

⁴³ Ds 2023:34, *Kraftsamling, Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, rapport från Försvarsberedningen, s. 198 och 200.

5 Digital myndighetspost i andra länder

I detta kapitel redogör vi för hur några andra länder har löst hanteringen av digital post från myndigheterna till enskilda.

I våra direktiv nämns Danmark och Norge som exempel på länder som vidtagit åtgärder för att öka anslutningstakten till nationella digitala tjänster. Vi har gjort studiebesök i dessa två länder och vi har även varit i kontakt med Finland, Island, Nederländerna och Estland.

5.1 Danmark

Danmark har cirka 5,9 miljoner invånare. Landet är till ytan ungefär en tiondel så stort som Sverige.

Danmark är det enda land som vi har haft kontakt med där i dag det är direkt obligatoriskt för enskilda att ha en digital brevlåda för myndighetspost. Det finns inget motsvarande krav på offentliga aktörer att skicka till en digital brevlåda.

5.1.1 Strategier kring digitalisering och digital post

Den danska myndigheten för digitalisering, Digitaliseringsstyrelsen, inrättades 2011 och ligger under Digitaliserings- och Ligestillingsministeriet (Departementet för digitalisering och jämställdhet).

Digitaliseringsstyrelsens uppdrag är att leda digitaliseringen av den offentliga sektorn i Danmark. Myndigheten ska se till att det finns flexibel och effektiv digital service till medborgare, företag och myndigheter. De områden myndigheten bevakar är digital infrastruktur, data och teknik, cyber- och informationssäkerhet, digital service,

juridik och digitalisering samt it-styrning. Myndigheten har 350 anställda och är organiserade i olika kontor.¹ Vid vårt besök i Danmark träffade vi kontoren för digital post, inklusion och digital service samt kontoret för MitID och NemID, de statliga e-legitimationerna.

Danmark har sedan 25 år tillbaka ett bindande samarbete mellan staten, kommunerna och regionerna när det gäller digitalisering av den offentliga sektorn, särskilt inom områden där det är lämpligt att skapa övergripande lösningar såsom digital post. Som en del i detta tar Danmark löpande fram nya digitaliseringsstrategier, både nationellt och kommunalt.

Den första digitaliseringsstrategin *På vei mod en digitale forvaltning* kom redan 2002 och innehöll fokusområden som till exempel en sammanhängande ingång till den offentliga sektorn för användare.² Den fjärde strategin, för åren 2011–2015, innehöll bland annat punkten *Slut med papirblanketter og brevpost*.³ I denna strategi slogs fast att alla företag skulle ta emot myndighetspost digitalt från 2012 och alla privatpersoner från 2014. Bakgrunden var att enskilda redan kunde använda digitala tjänster på många områden och att det bedömdes att besparingar kunde ske för den offentliga sektorn genom digitala tjänster samt genom minskade portokostnader. Danmark lanserade i november 2023 en ny digitaliseringsstrategi för åren 2024–2027.⁴

De danska kommunerna har en viktig roll i digitaliseringsarbetet. Kommunerna är ganska jämnstora över landet vilket underlättar arbetet. Den kommunreform som genomfördes 2007 medförde att kommuner slogs samman och det blev färre och större kommuner där de flesta har minst 20 000 invånare.⁵ I alla kommuner finns det medborgarkontor s.k. *Borgerservicekontor*. På dessa kontor erbjuds både statlig och kommunal offentlig service, däribland hjälp med digital post och e-legitimation. Kontoren utfärdar även pass och körkort med mera. Under vårt studiebesök i Danmark besökte vi ett av kontoren i Köpenhamn.

Innan obligatoriet infördes fanns det digitala brevlådor som det var frivilligt att ansluta sig till. Från början var det en privat aktör,

¹ Digitaliseringsstyrelsen, *Årsrapport 2022*, Mars 2023.

² Digitaliseringsstyrelsen, *På vej mod en digitale forvaltning – vision och strategi for den offentlige sektor*, Januar 2002.

³ Regeringen/KL/Danske regioner, *Den digitale vej til fremtidens velferd, den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011–2015*, August 2011.

⁴ Regeringen, *Danmarks digitaliseringsstrategi, Ansvar for den digitale udvikling*, November 2023.

⁵ Utrikespolitiska institutet, *Landguiden, Danmark – Politisk system*, www.ui.se.

e-Boks, som byggde och understödde infrastrukturen för digital post. År 2020 övergick Danmark till en annan lösning där staten tog kontroll över infrastrukturen genom ett centrallager i egen regi och där brevlådorna i stället bara är visningsklienter. Skälen för detta var dels att öka säkerheten, dels att bryta det monopol som e-Boks hade. När övergången skedde flyttades all digital post från e-Boks till centrallagret. Enligt Digitaliseringsstyrelsen är en fördel med den arkitektur som valdes att den kan utvecklas och framtidssäkras. Det är svårt att uppnå det genom en marknadslösning eftersom staten då inte kan styra utvecklingen av brevlådorna. Det krävs dock att staten tar ansvar för att infrastrukturen fortlöpande utvecklas för att den inte ska bli en begränsning.

Digital post räknas som en kritisk infrastruktur och den kan användas under krig och höjd beredskap. Det finns krav på att all digital post ska lagras i Danmark.

När obligatoriet infördes lades stora resurser på förberedelser för att genomföra skiftet. Flera kampanjer genomfördes och det var ett nära samarbete särskilt med organisationer för äldre och handikappade. Även andra insatser genomfördes såsom uppsökande hjälp och hembesök. Vidare fick biblioteken ett särskilt uppdrag när det gällde tillgång till datorer.

Redan vid införandet av obligatoriet fanns en förväntan om att vissa personer skulle behöva bli undantagna från digital post och man försökte identifiera vilka de var samt deras behov. Allteftersom tiden har gått har myndigheterna fått mer kunskap om vilka som behöver hjälp och vilken hjälp de behöver.

Utgångspunkten nu är att de som behöver och vill ha det ska få undantag. Från början trodde man att antalet undantagna skulle minska med tiden men man har nu insett att det alltid kommer finnas de som behöver undantag och att nivån kommer vara konstant. Det finns personer som har en barriär mot teknik och som inte lyckas överbrygga den även om det blir mindre attraktivt att ha fysisk post.

Före valet 2022 fanns en politisk debatt i Danmark om huruvida man gått för långt med digitaliseringen och exempel på personer som hamnat i kläm på olika sätt lyftes fram. Även rättssäkerhetsproblem uppmärksammades och att digitaliseringen hade medfört att personer utestängdes från service. Efter valet inrättades Digitaliserings- og ligestillingsministeriet med en särskild digitaliseringsminister.

5.1.2 Digital myndighetspost till enskilda

Danmarks it-lösning för säker digital kommunikation mellan myndigheter och enskilda heter *Digital Post*. Sedan 2013 är det obligatoriskt för företag att vara anslutna till Digital Post och från 2014 även för privatpersoner.

Digitaliseringsstyrelsen ansvarar för och driver utvecklingen av Digital Post och de digitala brevlådorna inom it-lösningen upphandlas. Åren 2009 och 2015 vanns upphandlingen av e-Boks som ägs av Nets och PostNord. Den senaste upphandlingen 2019 vanns av Netcompany A/S som driver brevlådan mit.dk.⁶

För att kunna läsa posten behövs en e-legitimation, MitID, som personen måste skaffa. Det finns inget krav i lag på att ha en e-legitimation men i praktiken innebär det alltså ändå ett krav. För att skaffa MitID behövs ett pass, även utländska pass godtas, tillsammans med MitID-appen. Personer kan också få personlig hjälp att skaffa MitID genom Borgerservice.

Enskilda kan läsa sin digitala myndighetspost på flera olika plattformar. Alla plattformar visar samma information och innehåller till exempel svarsmöjlighet, länkar till självbetjäningsslösningar och liknande. Eftersom all offentlig digital post ligger i centrallagret och inte i brevlådorna finns posten kvar även om brevlådeoperatören skulle bytas ut. Journalen sparas i 5 år efter att en medborgare avlidit och i 10 år efter att ett företag upphört.

Den digitala posten är reglerad i lov om Digital Post fra offentlige afsendere.⁷ Meddelanden som skickats digitalt har samma rättsverkan som meddelanden och dokument skickade via traditionell post.

Under fjärde kvartalet 2023 sändes drygt 60 miljoner försändelser i Digital Post, varav cirka 53 miljoner skickades till medborgare, 6,6 miljoner till företag och 850 tusen från statliga myndigheter till andra myndigheter.⁸

Enligt en användarundersökning från 2021 var 83 procent av privatpersonerna mycket nöjda eller nöjda med Digital Post och motsvarande siffra för företag var 64 procent.

⁶ Digitaliseringsstyrelsen, *Baggrund for Digital Post*, www.digst.dk.

⁷ Lov om Digital Post fra offentlige afsendere, nr 686 af 15/04/2021.

⁸ Digitaliseringsstyrelsen, *Tal og statistik*, www.digst.dk.

Privatpersoner

Alla privatpersoner över 15 år som är bosatta eller permanent vistas i Danmark måste vara anslutna till Digital Post. När en person fyller 15 år tilldelas denne automatiskt en brevlåda och personen med föräldrar informeras om detta i ett brev hem. Det informeras även om Digital Post i skolorna. Personer som saknar fast bosättning omfattas inte av obligatoriet.

För privatpersoner är plattformen borger.dk den gemensamma digitala ingången till den offentliga sektorn. Borger.dk drivs i samarbete mellan stat, kommuner och regioner. Det finns även en Digital Post-app. De upphandlade digitala brevlådorna e-Boks och mit.dk är godkända för att visa digital post från myndigheterna. I dessa brevlådor kan användare även ta emot digital post från företag som banker eller försäkringsbolag.

Privatpersoner kan efter prövning hos kommunen undantas från obligatoriet och får då papperspost i stället. Undantagskriterierna är:

- Psykisk eller fysisk funktionsnedsättning som hindrar personen från att ta emot digital post.
- Inte tillgång till dator, smartphone eller surfplatta i hemmet eller bostaden.
- Registrerad i CPR (centrala personregistret) för att ha lämnat Danmark.
- Inte längre folkbokförd eller bosatt i Danmark.
- Behärskar inte danska.
- Praktiska svårigheter att få inloggningsmöjligheter till MitID.
- Bor i ett område där det inte går att upprätta internetuppkoppling, vilket anges till minst 512 kbit/s nedladdningshastighet.
- Efter särskild bedömning om det finns mycket speciella omständigheter.

För att få undantag måste personen besöka kommunen för att fylla i en blankett och intyga att denne omfattas av ett undantag, dock utan att behöva ange vilket. Personens uppgifter godtas sedan utan egentlig prövning av annat än formalia. Ett eventuellt avslag kan inte

överklagas men man kan begära omprövning. Ett oriktigt intygande kan leda till straffansvar.

För en person som inte har möjlighet att besöka kommunen finns möjlighet till hembesök eller att ansöka genom befullmäktigat ombud. Därtill har en vaerge (motsvarande ungefär god man eller förvaltare) och kommunen möjlighet att i vissa fall ansöka för den enskildes räkning.

Från början gällde undantaget för privatpersoner i två år men nu gäller det tills vidare. Målsättningen var att nivån för undantagna skulle ligga på 4 procent men den ligger i dag på 6,5 procent.

I Danmark finns även lagar om att det är obligatoriskt för personer att använda digital självbetjäning på ett antal olika områden. Enligt en ny lag från 2023 har de personer som har undantag från digital post även rätt till alternativ till de digitala självbetjäningsslösningarna.

Statistik för 2023 visar att 93 procent av privatpersonerna i ålderna 16–74 år fick digital post från myndigheter.⁹ I det fjärde kvartalet 2023 var cirka 5,2 miljoner privatpersoner registrerade för digital post och knappt 300 000 var undantagna.¹⁰

Juridiska personer

För juridiska personer sker kommunikationen med den offentliga sektorn genom Virk som drivs av Erhvervsstyrelsen.¹¹ Företag i Danmark är registrerade i Erhvervsstyrelsens centrala verksamhetsregister (CVR). När ett företag etableras ansluts det automatiskt till Digital Post.

Det finns en särskild e-legitimation för företag, MitID Erhverv, men det finns ingen skyldighet att ha en sådan. Företaget registrerar sig som användare i MitID Erhverv och blir anslutet via CVR-numret. När företaget är registrerat kan dess medarbetare välja att skaffa en särskild användaridentitet för företaget, MitID Erhvervidentitet, eller att använda sitt privata MitID.

Den som är registrerad firmatecknare har rättighet att hantera företagets digitala post. Rättigheter kan även tilldelas anställda och externa aktörer som revisorer, advokater eller andra rådgivare. En rättighetsinnehavare kommer åt företagets digitala post i Virk, i brevlådorna e-boks och mit.dk eller i Digital Post-appen. Det finns också

⁹ Danmark statistik, *It-anvendelse i befolkningen 2023*, dist.dk.

¹⁰ Digitaliseringsstyrelsen, *Tal og statistik*, digst.dk.

¹¹ Erhvervsstyrelsen, *Om Virk*, virk.dk.

en möjlighet för företag att använda ett mottagarsystem som automatiskt laddar ned Digital Post till företagets system för lättare hantering av inkommande post.

Även juridiska personer kan beviljas undantag från skyldigheten att vara ansluten till Digital Post. Om företaget inte kan få en internetanslutning om 512 kbit/s kan det ansöka om undantag hos kommunen. Om ägaren har ett funktionshinder som gör det omöjligt att ta emot digital post eller sitter i fängelse och ingen annan kan hantera den digitala posten kan företaget i stället ansöka om undantag hos Erhvervsstyrelsen. Ett undantag gäller i två år och därefter måste ett nytt sökas.

Hjälp till enskilda

Enskilda som behöver hjälp med Digital Post kan vända sig till en särskild support dit de kan ringa eller skriva alla dagar i veckan.

Det finns också möjlighet att få hjälp på de tidigare nämnda Bоргersservicekontoren som finns i alla kommuner. På kontoren finns skärmar där enskilda kan få hjälp av personal att utföra ärenden och även utföra sina digitala ärenden själva. Kontoren har personlig service, telefonservice och självservice. En del kommuner erbjuder även självbetjäning i hemmet, det vill säga medarbetare kan göra hembesök hos dem som inte kan ta sig till kontoren. Ibland har kommunerna även uppsökande verksamhet på platser där socialt utsatta befinner sig. Även om det inte är krav för hemlösa att ha Digital Post kan det vara till hjälp för dem att ha det då de kommer åt sin post lättare.

Myndigheterna hade ursprungligen mest fokus på att hjälpa brukarna men nu fokuserar man även på hjälpare, det vill säga de stödpersoner som finns runt brukaren, och hur man kan underlätta för dem att kunna ge en bra hjälp. Det finns dock ingen möjlighet till begränsade läsrättigheter i Digital Post och rättssäkerheten för den enskilde är en viktig aspekt.

När det gäller risker för bedrägeri och dataintrång har Digitaliseringsstyrelsen erfarenhet av att det skickas falska mejl och sms från bedragare som utger sig för att vara från myndigheten. När Danmark bytte e-legitimation från NemID till MitID var det många bedragare som utnyttjade övergången för att försöka stjäla personlig informa-

tion och koder från enskilda. Digitaliseringsstyrelsen samarbetar med ett antal affärspartners för att informera enskilda och stärka cybersäkerheten i Danmark.

5.1.3 Offentliga aktörer som avsändare

Myndigheter har inte någon skyldighet att ansluta sig till Digital Post och för närvarande finns det inte någon plan att införa ett sådant obligatorium. Sedan obligatoriet infördes för privatpersoner och företag har dock myndigheternas digitala meddelanden ökat kraftigt.

5.1.4 Digitaliseringens påverkan på den ordinarie postmarknaden

I vårt tidigare betänkande *Posttjänst för hela slanten* (SOU 2023:4) har vi redogjort för postregleringen och hur den ordinarie postmarknaden ser ut i olika länder. Det 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.

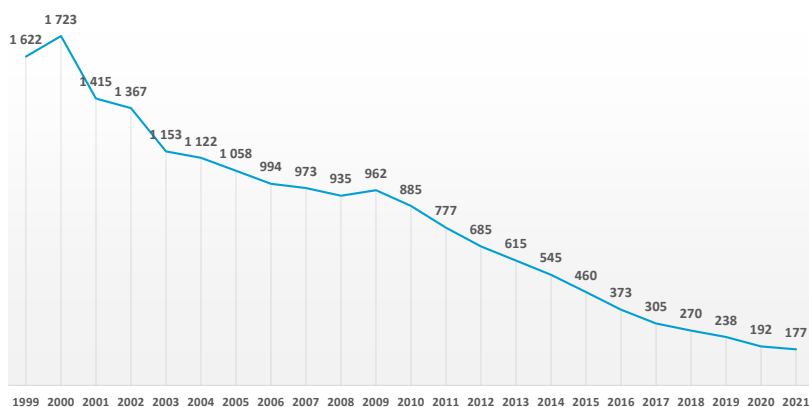
Övergången till digital post i Danmark har inte bara inneburit att myndigheter skickar fler digitala försändelser. Även företag har i hög grad avskaffat pappersposten.

Nedanstående figur visar utvecklingen av brevvolymer för Postnord Danmark åren 1999–2021. Under 2023 hade brevvolymer minskat ytterligare till 160 miljoner brev.¹²

¹² Postnord, *Års- och hållbarhetsredovisning 2023*, s. 115.

Figur 5.1 Brevvolym Postnord Danmark 1999–2021

(Miljoner stycken)



Källa: Postnord

Danmark har anpassat sin lagstiftning till följd av utvecklingen på postmarknaden med fallande brevvolymer på grund av digitaliseringen. Den 1 januari 2024 trädde en ny lag i kraft som innebär att den tidigare skyldigheten att utse en samhällsomfattande postoperatör har avskaffats och att marknaden i stället ska tillhandahålla tjänsten.¹³ Den samhällsomfattande posttjänst som Postnord Danmark tidigare har tillhandahållit, och som bolaget har fått ersättning för, upphör därmed. Undantaget från den nya lagen är försändelser till småöar, synskadade och internationell post som Postnord Danmark ska tillhandahålla mot ersättning.¹⁴

5.2 Norge

Norge har cirka 5,5 miljoner invånare. Dess landyta är cirka 85 procent av Sveriges.

I Norge ska utskick till enskilda i första hand ske digitalt men det finns inget krav på privatpersoner att ta emot digital post utan de kan reservera sig mot det. Enskilda har vidare en rätt att få sin post

¹³ Transportministeriet Danmark, *Aftale om rammerne for den fremtidige indretning af postsektoren fra 1.januar 2024 och L22 Förslag till lag om ändring av postlagen, lagen om Post Danmark A/S och lagen om det centrala personregistret*, www.trm.dk.

¹⁴ Postnord, *Års- och hållbarhetsredovisning 2023*, s. 7.

från statliga myndigheter digitalt, vilket medför en form av obligatorium för myndigheterna att kunna skicka på det sättet. Det finns inget krav på kommunerna att skicka digitalt.

5.2.1 Strategier kring digitalisering och digital post

Norges digitaliseringsarbete leds av Digitaliseringsdirektoratet, Digdir.

I Norge tar man fortlöpande fram strategier för den pågående digitaliseringen. Just nu finns strategin *En digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025* som lades fram i juni 2019. Strategin beskriver vilka mål och insatsområden som gäller för digitaliseringsarbetet under perioden.¹⁵

Det finns även ett cirkulär, *Digitaliseringsrundskrivet*,¹⁶ som beskriver hur digitaliseringsarbetet ska bedrivas. Cirkuläret gäller bland annat för departementen och för de statliga förvaltningsmyndigheterna men inte för sjukvården. I cirkuläret beskrivs till exempel att brukaren ska vara i centrum för tjänsteutvecklingen och att kommunikation normalt ska ske digitalt. Det beskrivs även att regleringar ska vara teknikneutrala och att respektive myndighet är ansvarig för att avlägsna regler som hindrar en ökad digitalisering.

När Norge införde möjligheten att få myndighetspost i en digital brevlåda 2012 tog de del av erfarenheterna från Danmarks digitalisering av den offentliga sektorn. I Norge kom man dock fram till att det inte var bra med obligatorium för enskilda av juridiska skäl.

När de digitala brevlådorna kom fanns redan *Altinn*, som från början var en portal för företag utvecklad av norska Skatteverket. I Altinn fanns en möjlighet till digitala utskick från myndigheter till enskilda och Skatteverket började använda den även för utskick till privatpersoner. Även andra myndigheter gjorde utskick via Altinn. Det diskuterades om Altinn skulle användas för all myndighetspost men enligt tillsynsmyndigheten Datatilsynet var det bättre om individen aktivt valde att ha en brevlåda. Detta för att minska risken för att det skulle skickas myndighetspost till individen som denne inte visste om. När brevlådorna infördes var tanken att samla all myndighetspost där men Altinn finns fortfarande kvar och används parallellt med de digitala brevlådorna.

¹⁵ Regjeringen, *En digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*, www.regjeringen.no.

¹⁶ Regjeringen, *Digitaliseringsrundskrivet*, www.regjeringen.no.

Norge har en stadig växande mängd av människor som känner sig utestängda med anledning av den ökade digitaliseringen. Det är fler och fler tjänster som blir digitala varför problemen blir mer synliga.

Det är 600 000 personer i Norge som anses ha en låg eller icke existerande digital kompetens. Av dessa använder cirka 130 000 inte digitala tjänster alls. Den digitala kunskapen sjunker till exempel när folk slutar arbeta och inte längre har nätverk eller kontakter för support. Det är inte ett övergående utan ett kontinuerligt problem när tekniken utvecklas och nya tjänster tillkommer fortlöpande. Det är främst de unga och de äldre som har problem med digitaliseringen. De unga är digitalt kunniga men inte på det sätt som krävs för att tillgodogöra sig meddelanden från myndigheter. Digdir uppskattar att 20 procent av den norska befolkningen riskerar att hamna i digitalt utanförskap.

I Norge finns generellt sett ett högt förtroende för myndigheter och förvaltningen. När det gäller förtroendet för den digitala förvaltningen är det dock betydligt lägre och endast cirka hälften av befolkningen har till exempel förtroende för att deras rättigheter tillvaratas i digitala tjänster.

Norge har en god bredbandstäckning men det finns fortfarande fläckar enligt Digdir. Cirka 2,5 miljoner hushåll har bredband och 92,6 procent kan få 6 GB eller mer.

5.2.2 Digital myndighetspost till enskilda

Det finns fortfarande två olika system för att ta emot myndighetspost digitalt, *Digital postkasse till innbyggerne* och Altinn. Tidigare krävdes det samtycke från enskilda för att myndigheterna skulle kunna skicka digitalt men sedan 2014 ska digitala utskick användas i första hand. Privatpersoner som inte vill ha digitala utskick kan reservera sig mot det. För juridiska personer med organisationsnummer sker alla utskick från det allmänna till Altinn och i det fallet kan det inte väljas bort.

Det är frivilligt för enskilda att ha en digital brevlåda för att ta emot myndighetspost. Det finns ingen statlig digital brevlåda utan mottagare får i stället välja mellan två upphandlade kommersiella brevlådor, Digipost och E-boks. Digipost, som drivs av Posten i Norge, är den största brevlådeoperatören med omkring 90 procent av användarna.

E-boks ägs av PostNord och Nets. Det är möjligt att ha flera brevlådor men man kan bara ta emot myndighetspost i en. Leverantörerna får betalt per försändelse. I brevlådorna kan privatpersoner, utöver myndighetsposten, även ta emot digital post från de kommuner som är anslutna samt från privata aktörer. Juridiska personer kan också ha en digital brevlåda men då bara för andra utskick än från det allmänna.

Enligt Digdir har konkurrensen mellan de olika brevlådeoperatörerna inte fungerat optimalt eftersom en av dem, Digipost, är mycket större än den andra. Det har inneburit mer förvaltning än väntat för Digdir att ha två operatörer men samtidigt skulle det vara en risk att bara ha en.

Till en början var det låg anslutningsgrad till brevlådorna. Det har dock förekommit kampanjer för att skaffa digital brevlåda och för att öka andelen anslutna. I december 2022 var 2,9 miljoner anslutna till någon av de två brevlådorna. Digdir beräknar att cirka en miljon fler av de som är över 16 år borde kunna ha en brevlåda.

För att skaffa en digital brevlåda måste man ha norskt personnummer eller d-nummer, som är ett alternativ till personnummer, och BankID. För att beställa BankID måste man vara norsk medborgare och minst 15 år gammal.

Digdir ansvarar för ett gemensamt register, *Kontaktregistret*, där det finns uppgifter om brevlåda och om individen avlagt sig viss typ av digital kommunikation.

De digitala brevlådorna går att använda för säkra försändelser. Personer får en notifikation om att det finns post och måste sedan logga in med en e-legitimation på hög säkerhetsnivå för att ta del av posten. Det finns ett avtal om hur den digitala posten ska lagras och det finns en möjlighet att flytta med sin myndighetspost om man byter brevlåda. Vill mottagaren även ta med annan post får det ske manuellt. Det finns viss dubbelriktad kommunikation i brevlådorna genom att det finns länkar som går till myndigheternas egna tjänster. Det finns en diskussion om att införa dubbelriktad kommunikation på andra sätt samt om invånare ska kunna initiera ärenden genom den digitala brevlådan. Det finns även behov av andra funktionaliteter såsom fullmaktshantering.

För att möjliggöra digitala utskick har författningsändringar skett för att bli teknikneutrala. Det har nyligen skett ändringar i till exempel domstoloven, arveloven och vergemålsloven. Efter ändringar i

domstoloven är det möjligt att delge genom utskick till brevlådan. Delgivningen går till på så sätt att personen loggar in med e-legitimation. När personen öppnar posten och läser den skickas en digital bekräftelse. Det finns även en delgivningsmöjlighet i *Aktørsportalen* som är en särskild kommunikationsportal för domstolar där individer kan logga in.

Norge har satsningar för att öka den digitala kompetensen genom till exempel *Digihjelpen*. De har även en satsning särskilt inriktad på de unga som heter *DigiUng* där många olika myndigheter är inblandade. De har nu även *Nærtjänstecenter* som är en form av offentliga servicekontor.

5.2.3 Offentliga aktörer som avsändare

Enligt digitaliseringscirkuläret ska statliga myndigheter använda digitala brevlådor vid utskick till enskilda som har valt en sådan och som inte har reserverat sig mot digital kommunikation. Det innebär alltså en form av skyldighet för myndigheterna att skicka digitalt.

Myndigheterna ska även arbeta för att invånare upprättar en brevlåda, bland annat ska myndigheterna informera om digitala brevlådor på sina hemsidor. Det anges även i cirkuläret att de myndigheter som tidigare använt Altinn för utskick i stället ska använda den digitala brevlådan. För det fall invånaren inte valt en digital brevlåda och inte heller reserverat sig mot digital post kan dock utskick även fortsättningsvis ske till Altinn.

Kommunerna omfattas inte av digitaliseringscirkuläret. Med hänsyn till det kommunala självstyret får kommunerna i stället välja själva hur de ska göra sina utskick. Kommunerna har en egen lösning för meddelandehantering som heter *SvarUt* som är kopplad till Altinn och de digitala brevlådorna.

De flesta statliga och kommunala aktörer skickar försändelser till de digitala brevlådorna i dag. Det är 875 myndigheter och kommuner som är anslutna som avsändare. Nästan alla av de 365 kommunerna är med.

Enligt Digdir har dock digitaliseringscirkuläret inte fått fullt genomslag, särskilt bland de myndigheter som utvecklat egna kommunikationslösningar. Det norska Skatteverket använder till exempel inte de digitala brevlådorna utan skickar fortfarande allt till Altinn.

Det är cirka 40–50 aktörer som använder Altinn för sina utskick. Bland kommunerna och de mindre myndigheterna använder de flesta de digitala brevlådorna.

När de digitala brevlådorna lanserades var tanken att individen skulle kunna få all sin post samlad men så har det inte blivit utan personen kan behöva hantera flera olika postlösningar. Trots att det finns regeringsbeslut om att myndigheterna ska skicka till de digitala brevlådorna finns det myndigheter som har valt att inte göra sina utskick den vägen. Det hade möjligen varit annorlunda om kravet fanns i förordning eller lag i stället för i cirkuläret enligt Digdir. Det finns inte någon sanktion för myndigheterna om de inte följer instruktionen.

Det är dock ingen myndighet som har lyft säkerhetsskäl som anledning för att inte skicka till de digitala brevlådorna. Kravspecifikationen för de digitala brevlådorna är tydlig för att garantera säkerheten. Norska försvaret och hemvärnet skickar till exempel inkallelser till brevlådorna.

Enligt Digdir har man inte sett någon ökning eller minskning av brottsligheten sedan de digitala brevlådorna infördes.

5.2.4 Digitaliseringens påverkan på den ordinarie postmarknaden

Volymerna för den digitala posten ökar varje år, både avseende mottagare och avsändare, medan den fysiska posten går ner. Norge har sparat en miljard i portokostnader genom att digitalisera myndighetsposten jämfört med om allt hade skickats på papper enligt Digdir. Befordringstiden för vanlig post är tre dagar vilket har lett till att fler tar digitala kontakter med myndigheterna.

Den fysiska posten i Norge har minskat med 80 procent sedan sekelskiftet. Enligt Posten i Norge är digitaliseringen det underliggande skälet för nedgången men det har inte varit någon dramatisk nedgång som i Danmark utan en ganska jämn. Det var till exempel ingen tydlig effekt på den fysiska brevmängden när skyldighet för myndigheterna att skicka digitalt kom. Inte heller vid etableringen av Digipost 2011 eller vid övergången till varannandagsutdelning. Prognosen är dock att de fysiska brevolymerna kommer att minska även fortsättningsvis. Posten i Norge har också haft en del kampanjer för att öka anslutningen till sin digitala brevlåda Digipost.

I Norge betalar staten för posttjänster som är olönsamma. På sikt är kanske Norge på väg mot en modell där post hämtas på utlämningsställen och endast delas ut till dem som verkligen har behov av det. Det digitala utanförskapet kan dock bli ett problem eftersom det förutsätter avisering. Det kommer att utvecklas nya lösningar för det som måste skickas fysiskt till exempel varor, blindskriftsmaterial och tidningar. Sådana områden kommer att få speciallösningar allt eftersom behovet uppstår enligt Posten i Norge.

5.3 Finland

Finland har cirka 5,6 miljoner invånare och landet är ungefär två tredjedelar så stort som Sverige.

I Finland finns det inget krav på enskilda att ta emot myndighetspost digitalt men alla har tillgång till tjänster på plattformen Suomi.fi och genom den kan man välja att ta emot myndighetspost digitalt (opt-in). Däremot finns det ett krav på offentliga aktörer att göra vissa utskick digitalt.

5.3.1 Strategier kring digitalisering och digital post

I Finland finns ett program för främjande av digitaliseringen som är en del av regeringsprogrammet. Målet med programmet är att offentliga tjänster ska vara tillgängliga digitalt för medborgare och företag före 2023. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata verkar sedan 2020 för att främja digitaliseringen av samhället, trygga tillgången till uppgifter och tillhandahålla tjänster för kundernas olika livsskeden.

Finland har sedan 1992 en plattform för enskildas kontakter med myndigheter som heter Suomi.fi. Postlösningen, *Meddelanden*, är en del av denna plattform. Den nuvarande plattformen började byggas 2014 inom ett projekt som kallades *The National Architect*. För projektet gjordes en inledande investering om 100 miljoner euro men endast 76 miljoner kom att behövas och överskottet användes i stället för att investera i utveckling av systemet. Driften av plattformen kostar nu cirka 20 miljoner euro per år, varav den digitala posten kostar cirka 2–3 miljoner euro.

Suomi.fi erbjuder även lösningar för till exempel elektronisk identifiering, uträttandet av ärenden åt någon annan, dvs. som ombud och dubbelriktad kommunikation. Det är gratis för myndigheterna att använda tjänsterna på Suomi.fi, med undantag för betalningslösningen.

Reglering för Suomi.fi finns i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster.¹⁷

Det finns digitala brevlådor i Finland men de är inte knutna till myndighetsposten utan dit kan bara privata avsändare skicka. Finland har undersökt möjligheten att använda privata brevlådor på samma sätt som de andra nordiska länderna. Den slutsats som de dragit är dock att det är en stor aktör som har den största delen av marknaden i de andra länderna och att det därmed inte har lett till en bra konkurrens.

Under 2022 gjordes det 200 miljoner identifieringar mot de digitala statliga tjänsterna och det var 4,2 miljoner unika användare som använde minst en digital tjänst. Det innebär att det är 92–93 procent av befolkningen över 18 år som är kapabla att använda digitala tjänster enligt Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

Alla myndigheter måste enligt lag erbjuda hjälp till enskilda för med att använda digitala tjänster. Digitaliseringsmyndigheten har i sin tur ett samordnande ansvar för myndigheternas hjälpfunktioner. Det finns även möjlighet för enskilda att få hjälp med alla system inom Suomi.fi på telefon, via chatt, meddelanden eller skrivna förfrågningar. Hjälpfunktionen har cirka 5 000 kontakter per månad. Utöver detta finns också möjlighet att få hjälp på biblioteken.

5.3.2 Digital myndighetspost till enskilda

De offentliga aktörerna skickar allt till Suomi.fi, det vill säga den används för utskick både av fysisk och digital post. Om medborgaren gått med på att ta emot digital post skickas det digitalt medan allt annat skrivs ut och skickas på papper. Förra året skickades 20 miljoner meddelanden via systemet, 13 miljoner var digitala och 7 miljoner fysiska.

Den digitala posten är en s.k. opt-in lösning. Personen måste gå till Suomi.fi eller ladda ner appen för att sedan aktivera posten och ge sitt godkännande att ta emot post från offentliga sektorn digitalt.

¹⁷ Lag om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster, 29.6.2016/571, www.finlex.fi.

Meddelanden genom Suomi.fi är ett säkert sätt att kommunicera med offentlig förvaltning och andra organisationer som använder tjänsten. Via Suomi.fi kan enskilda också besvara myndighetsmeddelanden eller starta en ny meddelandetråd om kundorganisationen i den aktuella myndigheten tillåter ömsesidig kommunikation.¹⁸

Enskilda kan logga in på Suomi.fi med bankkoder, mobilcertifikat, identitetskort eller aktivkort som utfärdats av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

I Finland finns en statlig e-legitimation. Tidigare fanns även en särskild e-legitimation för juridiska personer men nu måste inloggning ske med personlig legitimation i stället. I ett statligt register framgår vilka personer som får företräda till exempel ett företag eller ett barn som vårdnadshavare.

Det finns en möjlighet till digital delgivning via Suomi.fi. Polisen skickar till exempel fortkörningsböter till den digitala posten. När personer får post som ska delges finns en knapp för bekräftelse om mottagande innan meddelandet kan öppnas. Det skickas sedan ett meddelande om detta till avsändaren.

Det är cirka 1,2 miljoner som har sagt ja till digital post och antalet anslutna växer med 100 000–200 000 personer per år. Det ska jämföras med de 4,2 miljoner som använder digitala statliga tjänster, det vill säga det finns många fler som borde kunna ta emot sin myndighetspost digitalt enligt Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Nu föreslås en förändring som innebär att alla som använder digitala statliga tjänster automatiskt även kommer att få digital post. Det kommer då att bli en opt-out lösning i stället. Det kommer dock att finnas möjlighet för personer som inte längre kan hantera digital post att ansöka om att få den på papper och de som över huvud taget inte använder digitala tjänster kommer inte att anslutas. Det kommer att ta 1–2 år att få nödvändiga lagändringar på plats och förändringarna kan eventuell träda i kraft 2026.

5.3.3 Offentliga aktörer som avsändare

Statliga förvaltningsmyndigheter och ämbetsverk, institutioner och affärsverk samt kommunala myndigheter har sedan den 1 juli 2017 en skyldighet att använda vissa Suomi.fi-tjänster när de sköter i lag före-

¹⁸ Viestit/Meddelanden, www.suomi.fi.

skrivna uppgifter. Detsamma gäller domstolar och andra rättsliga myndigheter.

Andra organisationer inom offentlig förvaltning, eller därmed jämförbara organisationer, har i stor utsträckning rätt att använda Suomi.fi-tjänsterna för att sköta en offentlig förvaltningsuppgift. Dessutom får kommunala myndigheter använda alla Suomi.fi-tjänster i sina övriga uppgifter.

Systemet är inte bara till för att spara papper utan det innebär även en utökad service genom att det är möjligt att skicka till exempel nyheter och påminnelser som inte hade skickats via vanlig post.

5.4 Island

Island har cirka 380 000 invånare. Landet har en yta som är ungefär en fjärdedel av Sveriges.

På Island gäller som huvudregel att alla offentliga utskick ska ske digitalt via en portal, island.is. Alla enskilda tilldelas automatiskt ett konto i portalen men de kan välja att även få sin post fysiskt (opt-out). Det finns även krav på myndigheterna att skicka via portalen.

5.4.1 Strategier kring digitalisering och digital post

Det finns en målsättning på Island att göra digitala tjänster till det huvudsakliga sättet för kommunikation mellan enskilda och det offentliga. Som en del i denna ambition finns Stafrænt Ísland (Digitalt Island) som ligger under det isländska departementet för finans och ekonomiska affärer. Stafrænt Ísland har ett myndighetsövergripande uppdrag att skapa en infrastruktur och att underlätta digitaliseringen av det offentliga.

Offentliga digitala tjänster på Island utgår från portalen island.is, portalen finns både som en webbplats och i en app. Alla registrerade fysiska och juridiska personer med ett isländskt id-nummer har automatiskt tillgång till Mina sidor på island.is. De kan där logga in med e-legitimation och får då tillgång till data som rör dem som privatpersoner eller företagsföreträdare. Den som är företrädare för ett bolag kan välja mellan att gå in på sin personliga sida eller på företags. Genom portalen får den enskilde tillgång till information om

sina rättigheter och skyldigheter samt olika offentliga tjänster, samlade bland annat under olika ämnesområden och livshändelser.

Övergången till digital kommunikation har tagits emot väl. Alla förstår syfte och mål med förändringen. Det sparar arbete och kostnader. Det är vidare mer effektivt och medför att myndigheterna kan fokusera på sitt arbete att hjälpa människor i stället för att syssla med posthantering.

5.4.2 Digital myndighetspost till enskilda

Via Mina sidor på island.is finns även en digital brevlåda för myndighetspost. Implementeringstiden för brevlådan började år 2021 och ska löpa till år 2024.

Brevlådan tillhandahålls av Stafrænt Ísland men det lagras ingen data i brevlådan. Den är i stället en visningsklient och all data ligger kvar på den avsändande myndigheten. Det är envägskommunikation men det undersöks om tvåvägskommunikation ska införas.

Brevlådan aviserar att det finns ny post genom e-post eller en push-notis i appen. Användaren kan välja att stänga av notifikationen. Den enskilde har en skyldighet att ta del av meddelanden i den digitala brevlådan, på samma sätt som post i en fysisk brevlåda. En handling anses synlig för mottagaren när den är tillgänglig i brevlådan. Ett offentliggörande i den digitala brevlådan är giltigt även om det i annan lag anges att en uppgift ska lämnas ut på ett visst sätt.

Behörigheten för personer att ta del av handlingar i brevlådan följer automatiskt genom olika register. Registrerade vårdnadshavare har tillgång till sina barns brevlådor fram tills barnen är 16 år och registrerade firmatecknare har tillgång till ett bolags brevlåda. Därtill får registrerade legala ställföreträdare för personer med särskilda behov, liknande god man och förvaltare, tillgång till sina huvudmäns brevlåda.

Alla användare som har en e-legitimation kan ge en annan person tillgång till sin brevlåda. En firmatecknare kan ge andra inom bolaget tillgång till företagets brevlåda vilket registreras hos Skatturinn (mot-svarade Skatteverket). Under år 2023 blev det även att bli möjligt för den som saknar eID att lämna en fysisk fullmakt för en annan person som ger denne tillgång till brevlådan.

Både fysiska och juridiska personer kan ansöka om att få sin myndighetspost på annat sätt än genom den digitala brevlådan, antingen genom portalen eller på ett kontor. Det kan dock medföra en självkostnad för den enskilde. Även om den enskilde väljer att få fysisk post finns tillgången till det digitala materialet ändå kvar. Ingen har hittills begärt att få undantag.

En undersökning görs varje år angående vad användarna tycker om systemet, 68 procent var nöjda eller mycket nöjda, 38 procent brydde sig inte och 4 procent var missnöjda.

5.4.3 Offentliga aktörer som avsändare

Sedan år 2021 har Island en lag om att den digitala brevlådan är det primära sättet för statliga och kommunala myndigheter att kommunicera med enskilda.¹⁹ Från år 2025 ska all myndighetspost skickas till den digitala brevlådan.

Det som ska skickas via systemet är kommunikation som är av direkt intresse för adressaten, till exempel i ärenden som rör individen. Allmänna utskick, till exempel enkäter eller massutskick, ska inte skickas och det finns tydliga regler för vad som får skickas.

Rättssystemet använder ännu inte den digitala brevlådan. Island ska ändra lagen för att göra det möjligt att delge genom en knapp där man bekräftar mottagande.

5.5 Nederländerna

Nederländerna har cirka 17,7 miljoner invånare. Landet är cirka en tiondel så stort som Sverige.

I Nederländerna tilldelas alla enskilda automatiskt ett konto i en portal för kontakter med det allmänna. Det är sedan upp till var och en om man vill aktivera det för utskick (opt-in). Det finns krav på myndigheterna att skicka digitalt men inte att det ska ske just genom portalen.

¹⁹ Lög um stafrænt pósthólf i miðlægri þjónt5ustugátt stjórnvalda. 105/2021.

5.5.1 Strategier för digitalisering och digital post

Nederländerna har inom Inrikesministeriet ett särskilt direktorat som fokuserar på myndigheternas interna och externa digitalisering. De har även en minister för digitalisering som har satt upp en agenda med fem punkter för digitaliseringen. I agendan framgår bland annat att det är statens ansvar att se till att den digitala övergången går rätt till och att den är socialt förankrad. En av de viktigaste punkterna i agendan är att det ska finnas stöd och hjälp i det digitala samhället även för dem som inte kan eller vill vara digitala.

Nederländerna är ett av de mest digitaliserade länderna i världen och 80 procent av befolkningen anses vara digitalt delaktiga. Enligt Digitaliseringsdepartementet lägger de mycket tid på de resterande 20 procenten och på att hjälpa dem. De inser dock att de aldrig kommer att nå 100 procents digitalisering eftersom det alltid kommer finnas människor som inte kan använda digitala tjänster, till exempel beroende på språk, pengar eller förmåga. Även denna grupp måste ha kontakt med myndigheter och kunna vara delaktig i samhället och de lägger mycket tid på att identifiera dem. Dessa personer kan ha skiftande digital förmåga, en del kan ingenting och andra kan göra vissa saker digitalt men klarar inte av mer avancerade digitala processer.

Det har tidigare inte funnits så mycket lagstiftning kring elektronisk kommunikation. Enligt två nya lagar som trädde i kraft 2023 (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer, ung. lag om modernisering av elektronisk förvaltningskommunikation) respektive 2024 (Wet digitale overheid, ung. lag om digital offentlig förvaltning) ges medborgare bland annat en rätt att initiera myndighetsärenden digitalt och att välja att ta emot digital myndighetspost. Enligt den nya lagstiftningen måste varje myndighet erbjuda stöd till medborgare både digitalt och på andra sätt. Det måste finnas en support för dem som inte kan hantera digitala tjänster, till exempel via telefon eller ett besökskontor. Det finns även central information om de digitala hjälpmedlen på biblioteken dit man också kan vända sig för hjälp och för att använda datorer. Nederländerna har vidare haft flera tv-kampanjer om vart man kan vända sig för hjälp om man inte förstår hur de digitala hjälpmedlen fungerar.

Det pågår enligt ministeriet inte någon diskussion i Nederländerna om någon form av obligatorium att ta emot myndighetspost

digitalt utan det finns en enighet om att det ska vara frivilligt. Det ska vara en rättighet att använda digitala tjänster, inte en skyldighet.

Ministeriet har fortlöpande kontakter med de enskilda för att höra hur de ser på de offentliga digitala tjänsterna och vad de efterfrågar, till exempel i frågor om information, kommunikation och utformning. De vet till exempel att medborgarna efterfrågar en portal för alla myndighetskontakter. Genom att ta in synpunkter från medborgarna är det också enklare att motivera myndigheter att börja använda de digitala tjänsterna.

5.5.2 Digital myndighetspost till enskilda

I Nederländerna finns två separata lösningar, det vill säga olika infrastrukturer, för digital myndighetspost till fysiska respektive juridiska personer.

Privatpersoner

För fysiska personer, inklusive den nederländska motsvarigheten till enskilda näringsidkare, finns *MijnOverheid* (ung. Min regering) som är en webbplats och en app för kontakter med de nederländska myndigheterna.

På *MijnOverheid* kan personen bland annat se vilka uppgifter om denne som finns registrerade hos myndigheterna samt se sina pågående och avslutade myndighetsärenden. Det är en del av den enskildes rättighet till insyn. På *MijnOverheid* finns även en digital brevlåda för att ta emot myndighetspost. Det finns inga privata brevlådor för myndighetspost utan enbart en statlig.

Alla fysiska personer som är över 14 år och har ett nederländskt personnummer (BSN) har ett konto på *MijnOverheid*. Även utländska medborgare som har ärenden hos nederländska myndigheter, till exempel på grund av bosättning eller arbete, kan få ett BSN-nummer och därmed ett konto på *MijnOverheid*.

Det fanns cirka 10 miljoner konton på *MijnOverheid* i maj 2023 och en vanlig dag är cirka 100 000 inloggade på tjänsten. Antalet konton ska jämföras med att det finns drygt 17 miljoner medborgare i Nederländerna, varav en del dock är barn. Eftersom även utländska

medborgare kan ha ett konto på MijnOverheid är det svårt att ange hur många möjliga användare det skulle kunna finnas.

Det krävs e-legitimation, såsom den statliga e-legitimationen DigiD eller ett europeiskt e-id som Freja eID+, för att logga in på och använda kontot. Tidigare räckte det med lösenord men nu krävs tvåfaktorsidentifiering, såsom till exempel sms eller en app. Även utländska medborgare kan få ett DigiD om de har ett BSN-nummer. Enligt nya regler får nu även privata företag utveckla egna e-legitimationer. Det är möjligt att det i förlängningen även kommer att leda till att det utvecklas privata brevlådor.

Den enskilde kan själv via kontot på MijnOverheid välja om denne vill ta emot myndighetspost digitalt och från vilka avsändare (op-tin). Det finns ett centralt register över de val som personen har gjort. Det är dock inte möjligt att välja bort digitala utskick från den nederländska motsvarigheten till Skatteverket, som skickar allt både digitalt och med fysisk post.

Det är möjligt att ge någon annan tillgång till sin digitala brevlåda för att läsa eller hantera meddelanden. Även personen som får behörighet måste ha ett MijnOverheid-konto. I brevlådan finns även olika säkerhetsnivåer för olika meddelanden. En del meddelanden är låsta och kan bara öppnas med en högre nivå av identifiering.

Privatpersoner kan endast ta emot och läsa meddelanden i brevlådan, de kan inte svara.

Juridiska personer

För juridiska personer finns *Ondernemersplein* (ung. Företagartorget) för digital kommunikation med myndigheter och andra offentliga organ. Grundsytet med tjänsten är inte att skicka digital post utan den är i stället till för att företagen ska kunna initiera kontakt med myndigheter. Det finns en inloggning för nederländska företag samt en för myndigheter och utländska aktörer.

Det är cirka 30 000 företag som använder tjänsten och 500 myndigheter. Det skickas cirka 112 000 meddelanden per år.

I företagslådan kan man både läsa och besvara meddelanden från myndigheter på kommunal, regional och riksnivå samt många andra offentliga organ. Vilka utskick som skickas till meddelandelådan bestäms av det offentliga organet i fråga.

Det finns en särskild e-legitimation för företag, EHerkenning (ung. e-igenkänning), som kan användas för inloggning. Systemet har utvecklats i ett samarbete mellan staten och näringslivet. De flesta organisationer ska vara registrerade hos Kamer van Koophandel (ung. handelskammaren) och förses då med ett nummer motsvarande det svenska organisationsnumret. Detta nummer krävs i regel för registrering av organisationen i olika formella sammanhang. Staten har dock gjort det möjligt för organisationer som saknar ett sådant nummer, såsom ideella föreningar eller samfund och utländska företag, att ändå kunna använda sig av EHerkenning på nivån ”väsentlig”.

5.5.3 Offentliga aktörer som avsändare

Offentliga organisationer, såsom staten, provinser och kommuner, samt privata organisationer med offentligt uppdrag, till exempel pensionsförsäkringsbolag, kan skicka till de digitala brevlådorna.

Cirka 69 procent av de offentliga organisationerna skickar via MijnOverheid och under 2022 skickades cirka 85 miljoner meddelanden via systemet. Även om medborgare har en rätt till digitala myndighetskontakter enligt en av de nya lagarna finns det inget krav på organisationerna att skicka just till MijnOverheid utan det är upp till varje organisation att välja hur de vill göra sina utskick. Det finns även utskick som inte är digitaliserade, till exempel för att de innehåller känsliga eller konfidentiella uppgifter. Sjukvården och rättsystemet är exempel på verksamheter som skickar mycket på papper. Myndigheterna kan även ha egna digitala system för kontakter med medborgarna, bland annat har universiteten ett eget system som heter Duo. Myndigheternas egna system har ofta samma metoder för inloggning och avisering som MijnOverheid men själva systemen skiljer sig åt. De flesta myndigheter som inte skickar via MijnOverheid, eller har ett eget system, skickar via vanlig post.

Enligt ministeriet är den underliggande ambitionen på sikt att det ska vara ett enda system för medborgarna och att det ska finnas en översikt över all offentlig post. Det finns även en ambition att systemet för privatpersoner och juridiska personer ska bli mer lika och samspela bättre. En annan målsättning är att myndigheterna ska använda MijnOverheid i större utsträckning och det pågår diskussioner för hur det ska åstadkommas. Det förekommer också diskussio-

ner om även andra aktörer ska kunna skicka genom MijnOverheid, såsom sådana som utför tjänster för det offentliga.

Det förekommer diskussioner om ägandeskapet till meddelandena i brevlådan, samt hur länge de ska lagras. Det finns en önskan om att lagringen ska ligga kvar på myndigheterna och att systemen kan samspela. Orsaken till detta är främst av ekonomiska skäl då det krävs mycket lagringsutrymme vid central lagring vilket kostar pengar.

5.6 Estland

Estland har cirka 1,3 miljoner invånare och är ungefär en tiondel så stort som Sverige.

Estland inför under 2024 ett nytt system som innebär att all myndighetspost ska skickas digitalt i stället för på papper och där enskilde får notifieringar via en portal om att de har post från myndigheter.

5.6.1 Strategier för digitalisering och digital post

Estland rankas högt när det gäller offentliga digitala tjänster och har en mycket stor andel offentliga tjänster tillgängliga online.²⁰

Portalen eesti.ee ska vara en uppdaterad portal för statlig service och information för privatpersoner och entreprenörer i Estland och även en kontaktpunkt för gränsöverskridande samarbete enligt Estlands digitala agenda för 2023.²¹

Den tidigare digitala postlösningen i Estland har funnits i 20 år och Myndigheten Information System Authority (RIA) i Estland uppger att det inte uppfyller de behov som finns och används inte av alla statliga organisationer. RIA har tagit fram en ny lösning för digital post, State mailbox 2.0, som introduceras under våren 2024 och ska ha full funktionalitet under 2025. Den har föregåtts av en undersökning bland myndigheter och medborgare samt ett antal andra länder. Systemet är finansierat av staten och man förväntar sig besparingar om cirka 2 miljoner euro per år för bland annat domstolarna och polisen.

²⁰ European Commission, *Digital Decade Country Report 2023 Estonia*.

²¹ Estonia's Digital Agenda 2030, s 24-25, www.mkm.ee.

5.6.2 Den nya digitala postlösningen

Den nya digitala postlösningen innebär att alla medborgare och företag ska komma åt sin digitala post via den statliga portalen. Målet är bland annat att minska behovet av att skicka papperspost och öka kvaliteten på kontaktinformation från myndigheter och statliga organisationer. RIA uppger att mycket är digitalt redan i dag, det som inte skickas digitalt är sådant som kräver mottagande och underskrift, till exempel delgivning från domstolar.

Genom den nya lösningen är målet att det inte ska finnas någon papperspost kvar utan att allt ska skickas digitalt. För att logga in behöver man ha ett id-kort för en kortläsare. Det kommer även finnas ett mobilt ID i en app. Dessa lösningar är upphandlade av staten. Alla som kommer och stannar i Estland kan få ett ID-nummer och därmed ett ID-kort. Även företag kan få detta men måste då vara registrerade i Estland.

Brevlådan där medborgare och företag får sin post är ett notifieringssystem och man har inte eftersträvat att det ska vara en vanlig brevlåda. Notifieringarna kommer från olika myndigheter och statliga organisationer och är kopplade till respektive avsändares system. När mottagaren går in och läser går denne sedan in i den avsändande myndighetens system. Därmed finns inte all information om en medborgare samlad på ett ställe vilket skulle vara alltför stor säkerhetsrisk enligt RIA.

Medborgare och företag förväntas svara att de har mottagit meddelanden i brevlådan och utföra det som krävs av den avsändande myndigheten. Om de inte gör det kommer det att komma påminnelser under en tid och därefter blockeras mottagarens åtkomst till systemet. Medborgare och företag kan då inte göra något, till exempel inte ansöka om bidrag m.m. När mottagaren har svarat läses webbplatsen och brevlådan upp igen. Det enda som inte kan blockeras är hälso- och sjukvårdsområdet.

Behöver mottagare hjälp för att kunna ta del av sin digitala post kommer man att kunna ställa frågor till en chatbot, *Bürokratt*, som kommer att ge AI-baserade svar. Om en individ inte har möjlighet att få internetuppkoppling är det upp till denne att själv se till att få hjälp från kommunen, socialtjänsten eller anhöriga som kan hjälpa till. Det finns även hjälp att få på bibliotek som finns tillgängliga på

de flesta platser. Där finns publika datorer med kortläsare som alla kan använda.

För närvarande finns det några särskilda tjänster med möjlighet att få post på papper för funktionshindrade eller äldre. Planen är dock att undanröja, eller minimera så långt det går, behovet av att sända information på papper. Det inkluderar post som kräver motagningsbevis.

Företag kan inte undvika att använda den digitala brevlådan. Det finns som krav att den läggs till i deras registreringskort. Bolagen har egna registerkoder och företagsrelaterad åtkomst som beskrivs antingen i företagsregistret (till exempel bolagets styrelseledamöter) eller i åtkomsthanteringssystemet *Pääsuke*. I *Pääsuke* kan personer med behörighet ge andra personer mycket detaljerad tillgång till olika tjänster. De kan till exempel ge tillgång till att bara se kontaktinformation i statens brevlåda men inte se något av meddelandena som kommer in och så vidare. I dagsläget går det dock inte, om en person har tillgång till att läsa brevlådan kan denne se alla meddelanden.

5.7 Sammanfattande reflektioner

Som framgått av redogörelsen hanterar andra länder frågan om digital post från myndigheter till enskilda på olika sätt. Det skiljer sig till exempel åt kring synen på om det ses som en rättighet för individen att få myndighetspost digitalt, såsom i Norge och Nederländerna, eller om det är ett krav att ta emot myndighetspost digitalt, såsom i Danmark. På Island har man i stället valt att göra digital myndighetspost till huvudregeln och låta enskilda aktivt välja om de också vill ha fysisk post.

En annan iakttagelse är att länderna kan skilja sig åt till exempel avseende demografi och myndighetsstruktur vilket kan påverka till exempel tillgången till fysiska stödfunktioner för digitalisering eller hur lätt det är att genomföra statlig styrning.

Flera av de andra länderna har infört regler kring digital myndighetspost som en del i en större plan för digitalisering av offentlig verksamhet. Dessa planer har ofta innefattat en konkret handlings- och tidplan för när olika åtgärder ska träda i kraft. Sverige saknar en sådan planering och frågan om digital myndighetspost hanteras i stället som en enskild fråga.

En annan skillnad mellan Sverige och de andra länderna, förutom Norge, är att det i Sverige inte finns en central portal för privatpersoners kontakter och information från myndigheter utan de digitala brevlådorna är i stället en fristående struktur.

Det kan också skilja sig åt mellan länderna i vilken utsträckning man använder sig av privata aktörer som utförare av offentliga tjänster. Det gäller till exempel om det finns en statlig e-legitimation och om man tillåter privata brevlådor för myndighetspost.

Några länder använder sig av privata brevlådor som är upphandlade av staten som Danmark och Norge. I Danmark är dock brevlådorna endast visningsklienter medan själva posten ligger i det statliga centrallagret och enskilda kan även komma åt den genom portalen borger.dk. Andra har en postlösning som är integrerad i den statliga portalen, såsom Finland, Island, Nederländerna och Estland. Dessa länders lösningar innebär att de inte är beroende av en privat leverantör för att kunna skicka till mottagarna. Sveriges lösning ser annorlunda ut där infrastrukturen i stället mycket bygger på att externa brevlådor är anslutna till den och att deras kunder därigenom blir mottagare, vilket är ett problem ifall en brevlåda lämnar infrastrukturen eftersom då även dess kunder försvinner som mottagare.

När det gäller lagringen av den digitala myndighetsposten sker det i andra länder i ett centrallager, i portalen eller hos respektive myndighet. Norge har dock en modell som liknar Sveriges där den digitala posten i stället skickas till respektive brevlåda och lagras där.

En skillnad mellan länderna är frågan om identitetsnummer och e-legitimation. I vissa länder, till exempel Danmark och Nederländerna, är det ganska lätt för personer som kommer från andra länder för att bo eller arbeta i landet att få ett identitetsnummer, ibland kopplat till en e-legitimation, som kan användas till exempel i digitala myndighetstjänster.

I Norge och Finland finns det en ambition om att de offentligas kontakter med enskilda ska samlas i en enda kanal för att underlätta för mottagarna. Erfarenheter från dessa länder visar dock att det är svårt att styra myndigheter och att många ändå fortsätter att göra som de vill. Det lyfts särskilt att myndigheterna hellre vill ha information kvar i sina egna domäner och att de redan hämtat hem digitaliseringsvinster i sina egna verksamheter.

Danmark är det land där den digitala myndighetsposten har fått störst genomslag men det är också det land där det finns mest långt-

gående krav på enskilda genom ett obligatorium med undantags-
hantering. En viktig förutsättning för detta är de kommunala borger-
servicekontoren som kan hantera undantagen och där enskilda kan
få hjälp med den digitala posten. Det var en struktur som redan fanns
på plats när obligatoriet infördes och som möjliggjorts dels av att
kommunerna i Danmark är ganska jämnstora, dels av att det är ett
relativt tätbefolkat land.

En avslutande reflektion är att det i flera av länderna lyfts fram
att frågan om digital inkludering har blivit mer uppmärksammas på
senare år och att det inte längre ses som ett övergående problem.
Frågan om hur man i ett digitaliserat samhälle ska kunna ha en fun-
gerande offentlig förvaltning även för de som av olika skäl är digitalt
exkluderade är därmed något som alla länder måste hantera.

6 Enskildas förutsättningar att använda digitala brevlådor

6.1 Enskilda i det digitaliserade samhället

Samhället blir allt mer digitaliserat och det finns inga tecken på att utvecklingen är på väg att brytas. Även om digitaliseringen har haft många fördelar har utvecklingen också lett till att en del personer utestängs helt eller delvis i olika sammanhang. När kommunikation, information och tjänster blir digitala i allt större utsträckning medför det ofta att de fysiska motsvarigheterna avvecklas eller starkt begränsas. Det innebär svårigheter för den som inte har förutsättningar att kunna inkluderas digitalt eller för den som inte är motiverad att delta digitalt.

I följande avsnitt ges en allmän bakgrund över enskildas användning av digitala tjänster och hur förutsättningarna ser ut för en ökad digitalisering av offentliga tjänster, såsom post från myndigheter.

6.1.1 Digitaliseringen i befolkningen

Europeiska unionen (EU) har som mål att 80 procent av befolkningen ska ha grundläggande digitala färdigheter. I den senaste mätningen låg Sverige på 67 procent, vilket är över EU-genomsnittet om 54 procent.¹

Internetstiftelsen genomför varje år undersökningen *Svenskarna och internet*. Enligt *Svenskarna och internet 2023*² använde de flesta, 96 procent, i befolkningen över 16 år internet vilket var en ökning jämfört med tidigare undersökningar. Det var dock fortfarande 4 pro-

¹ Europeiska kommissionens index för digital ekonomi och digitalt samhälle 2023 (Digital Economy and Society Index, DESI).

² Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2023*.

cent som inte använde internet alls. Bland internetanvändarna var det vidare 4 procent som sällan använde det. Av undersökningen framgår att en del av de personer som aldrig eller sällan använde internet tidigare hade använt det eller använt det i större omfattning.

Enligt undersökningen var det 99 procent i åldrarna 16–64 år som använde internet dagligen. Användningen av internet minskade dock med ålder, var sjunde pensionär (15 procent) var icke-användare, jämfört med 1 procent av den övriga befolkningen. Även andelen sällananvändare ökade med ålder. Bland pensionärerna som inte använde internet fanns dels de som inte hade använt internet i sitt arbetsliv, dels de som av fysiska skäl hade slutat använda det.

De främsta skälen, oavsett ålder, till att inte använda internet alls eller lika ofta, var sjukdom eller fysiska hinder. Flera svarade att de hade slutat arbeta och att de därför inte längre var på nätet varje dag. Många nämnde att den snabba teknikutvecklingen medförde att de inte hängde med och att de därför avskärmade sig från användning. En del angav att de inte hade råd med teknik eller abonnemang. Bland de personer som inte använde internet alls nämndes ofta ointresse eller avsaknad av behov.

Många pensionärer som använde internet uppgav att de önskade att mycket skulle vara enklare på nätet, de upplevde till exempel att det var svårt att logga in och navigera bland appar och tjänster. De tyckte också det var frustrerande när det inte fanns alternativ till digitala tjänster och de saknade möjligheter att få hjälp.

Av undersökningen framgår vidare att personer, oavsett ålder, med fysiska funktionsnedsättningar kunde uppleva digitala tjänster som begränsande eller exkluderande. Även de med intellektuell eller kognitiv funktionsnedsättning uppgav sig ha svårt att använda digitala tjänster. Anledningar som nämndes var bland annat att formulär var komplicerade och tidskrävande att fylla i, att texter var svåra att läsa och att personerna saknade e-legitimation eller kände sig otrygga med att använda den.

Därtill kunde personer som inte var födda i Sverige ha svårt att använda svenska e-tjänster. Det kunde bero på utmaningar med att få svenskt personnummer eller bank-id, på språkbarriärer eller på svårigheter att lära sig, känna sig trygg med och förstå det svenska digitala samhället.

Resultaten i *Svenskarna och internet* ska tolkas med någon försiktighet då respondenterna, enligt metodbeskrivningen, är personer

som talar svenska och som kan svara på en undersökning per telefon eller webb. Det innebär att undersökningen inte får med de som ännu inte behärskar det svenska språket, som lider av demens, har läs- och talsvårigheter eller som av andra skäl inte kan svara eller nås. Det kan antas att en del av de som därmed inte omfattats av undersökningen är personer som också kan ha svårigheter med digitala tjänster. Andelen av befolkningen som inte är digitalt inkluderade kan således vara större än undersökningen visar.

Det är överlag svårt att få fram pålitlig statistik angående vilka personer som inte är digitalt inkluderade. I många undersökningar bland allmänheten är personer med funktionsnedsättning eller som har svårt att uttrycka sig otillräckligt representerade. En del undersökningar genomförs digitalt vilket medför att de som inte är digitalt aktiva inte deltar i dem. Det finns också en risk att personer inte förstår frågorna, till exempel kan de tolka begreppet ”digital brevlåda” som e-postlåda.

Undersökningen *Svenskarna med funktionsnedsättning och internet 2021*³ visar på lägre digitalt deltagande och sämre förutsättningar hos personer med funktionsnedsättning än för befolkningen i sin helhet. Faktorer som språk, synnedsättning och intellektuell förmåga verkade spela störst roll för om personen hade svårt med digitala lösningar. Enligt undersökningen var det 57 procent av deltagarna som kände sig delaktiga i det digitala samhället, 33 procent kände sig delvis delaktiga, 8 procent kände sig inte delaktiga och 2 procent visste inte.

Inte heller denna undersökning ger en helt tydlig bild eftersom deltagarna, enligt metodbeskrivningen, endast är personer med funktionsnedsättning som använder internet. De som inte använder internet, vilket är vanligare i vissa grupper med funktionshinder än andra, är därmed inte representerade.

³ Begripsam, SMFOI, Region Dalarna, Centrum för klinisk forskning Dalarna, *Svenskarna med funktionsnedsättning och internet 2021*.

6.1.2 Tillgång till internet

När det gäller infrastrukturen för internetanslutning i Sverige uppger *Post- och telestyrelsen (PTS)* att det finns mobiltäckning nästan överallt och att det även i stor utsträckning finns en hög bredbandstäckning för fastigheter. PTS har även ett uppdrag att se till att hushåll och företag som saknar funktionell tillgång till internet (10 Mbit/s) får det.⁴ Internettäckning i sig är därför enligt PTS inte något hinder för att använda till exempel digitala brevlådetjänster, utan problemet är i stället att många personer inte är uppkopplade eller har abonnemang. Faktisk tillgång till internet omfattas inte av Sveriges bredbandsstrategi, även om PTS har föreslagit att det ska göra det.⁵

Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) statistik har 95 procent av Sveriges befolkning mellan 15 och 85 år tillgång till internet i hemmet.⁶ Tillgången till internet går ner i de äldre åldersgrupperna, bland de som är 65–74 år har 92 procent tillgång och bland de som är 75–85 år har 80 procent tillgång.

För den som saknar egen internetuppkoppling finns wifi på många skolor och arbetsplatser. Det finns även i offentliga miljöer såsom bibliotek och i vissa städer. Det finns därmed möjlighet att ansluta sig till internet även för den som inte själv har en uppkoppling.

Som tidigare angetts använder därtill majoriteteten av befolkningen över 16 år, med någon felmarginal, internet vilket innebär att de också har tillgång till uppkoppling och teknik för att göra det.⁷

6.1.3 Tillgång till e-legitimation

I dag krävs e-legitimation för det stora flertalet digitala tjänster, däribland anskaffande av och hantering av en digital brevlåda.

För de som har e-legitimation har mycket förenklats eftersom den ofta kan användas för all inloggning. De som inte har e-legitimation kan i stället behöva hålla ordning på olika typer av lösenord och inloggningssätt vilket kan vara en utmaning. När e-legitimation är det enda sättet att logga in blir dessa personer i stället utestängda

⁴ Förordningen (2018:20) om stöd för åtgärder som ger tillgång till funktionell tillgång till internet.

⁵ PTS, *Bredband till allt – Åtgärder för ett helt uppkopplat Sverige*, PTS-ER-2022:33, s. 63.

⁶ SCB, *Andel personer som har tillgång till internet i hemmet år 2023*, www.scb.se.

⁷ Internetsstiftelsen, *Svenskarna och internet 2023*, s. 10.

från användning, till exempel av en digital brevlåda. Det är heller inte alla e-legitimationer som går att använda överallt, det är upp till utfärdaren av tjänsten att bestämma. Detta kan vara ett särskilt problem för den som inte har möjlighet att få bank-id eftersom många tjänster endast tillåter denna e-legitimation.

Det är vidare viktigt att skilja mellan de som inte kan få e-legitimation och de som visserligen formellt kan få det men som skulle ha svårt att hantera den utan hjälp, till exempel avseende installation, uppgradering, inloggning eller vid interaktion med en digital tjänst och e-legitimationen.

Enligt *Svenskarna och internet 2023* använde 93 procent av befolkningen över 18 år e-legitimation. De flesta, 92 procent, använde bank-id. Bland de som var födda på 1960-talet och senare använde i princip alla mobilt bank-id. Andelen användare sjönk med ålder, för de mellan 65 och 75 år var det 89 procent och i gruppen över 76 år bara 59 procent. Orsaker till att personer inte hade e-legitimation var främst att de inte litade på säkerheten, att de inte ville ha det eller att det var komplicerat.

Enligt *Svenskarna med funktionsnedsättning och internet 2021* var det 80 procent av internetanvändarna med funktionshinder som hade mobilt bank-id. De som inte hade mobilt bank-id hade inte heller någon annan e-legitimation, däremot var det personer med mobilt bank-id som även hade andra e-legitimationer. Enligt undersökningen var det 77 procent som tyckte det var lätt att använda mobilt bank-id medan 8 procent tyckte det var svårt och 15 procent inte kunde välja något alternativ. När det gäller andra e-legitimationer var det 20 procent som tyckte de var lätta att använda, 10 procent som tyckte de var svåra och 70 procent som inte kunde välja något alternativ.

6.1.4 Digital inkludering

Som framgått av de tidigare avsnitten finns det många orsaker till att personer inte använder internet eller digitala tjänster. Det finns därmed också många komponenter som måste vara på plats för att personer ska vara digitalt inkluderade, till exempel tillgång till teknik och uppkoppling, ekonomiska möjligheter att ha sådana tjänster, tjänster som är utformade på sätt som inte exkluderar användare samt tillit, trygghet med och motivation att använda tjänsterna.

Ett problem är att många digitala tjänster inte utvecklas utifrån principen att alla ska kunna använda dem utan i stället för de användare som inte tycker det är svårt att använda dem. Det gör att de kan brista i tillgänglighet för många personer jämfört med om de redan från början hade utvecklats med beaktande av användbarhet och tillgänglighet genom hela användningskedjan.

En del personer har sämre möjligheter att vara digitalt aktiva eftersom tjänster eller produkter är utformade på ett sätt så att de är svåra att använda eller rent av inte alls är tillgängliga för dem, till exempel när tjänster inte är kompatibla med hjälpmedel som skärmläsare för punktskrift eller talsyntes. När det gäller offentliga tjänster ska de visserligen följa vissa krav på tillgänglighet men det är inte alltid de gör det.⁸

Som framgår av avsnitt 6.1.1 var det många av de pensionärer som var digitala som ändå upplevde att internet och digitala tjänster var svåra att använda. Av *Svenskarna med funktionsnedsättning och internet 2021* framgår att 12 procent av internetanvändarna med funktionsnedsättning tyckte det var svårt att söka information, 21 procent att hitta till rätt ställe och 23 procent att använda digitala tjänster. Det var vidare 13 procent som tyckte att innehållet var svårt att förstå och 26 procent att det var svårt med lösenord. Det var 8 procent som angav att tjänster inte fungerade med deras hjälpmedel och 15 procent tyckte att design och utformning var störande.

Ett annat exempel är personer med andra modersmål än svenska som kan använda andra digitala tjänster utan problem, men som kan ha svårt att förstå eller ta till sig de svenska digitala myndighetslösningarna, särskilt när tjänsterna inte är översatta.

När personer upplever att digitala tjänster inte är ändamålsenliga och tilltalande utan svåra att använda påverkar det deras motivation att använda dem.

En del personer använder inte digitala tjänster av säkerhetsskäl, på grund av misstro mot dem eller av rädsla för övervakning. Enligt *Svenskarna och internet 2022* var det hälften av internetanvändarna som undvek att göra saker på nätet eftersom de kände sig otrygga. Pensionärerna kände sig mest otrygga, det var till exempel dubbelt så många pensionärer som undvek e-handel av rädsla för bedrägerier.⁹ När det gäller rädsla för cyberattacker var det, enligt motsva-

⁸ Jämför 10 § lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

⁹ Internetsiftelsen, *Svenskarna och internet 2022*.

rande undersökning 2023,¹⁰ 80 procent som trodde att en främmande makt skulle kunna komma över samhällskritisk information i en cyberattack. Fler än 60 procent trodde att det var sannolikt att cyberattacker skulle kunna slå ut internet eller tjänster som värme, el och vatten. Det var också många som valde bort e-legitimation av säkerhetsskäl.

Under vårt arbete har såväl *PTS* som *Pensionärernas riksorganisation*, *Funktionsrätt Sverige*, *Internetstiftelsen* och *SPF Seniorerna* lyft att oro för säkerheten och rädsla för bedrägerier får personer att välja bort digitala tjänster.

Den digitala kompetensen är vidare inte konstant utan måste underhållas fortlöpande. Medarbetare på *Digidel* beskriver hur många personer som varit digitalt aktiva när de arbetade tappar en del av dessa förmågor när de går i pension och inte längre behöver använda digitala tjänster. En annan svårighet enligt organisationen är att utformningen av tjänster och liknande ofta ändras vilket förutsätter att individen ständigt sätter sig in i nya lösningar.

Ytterligare en förutsättning för digital inkludering är att de personer som behöver det har ett löpande stöd i sin användning. Digitaliseringen motverkar ibland sig själv eftersom utvecklingen ofta leder till att analoga hjälpfunktioner, som kontor eller telefonkontakter, läggs ner. Det innebär att de som skulle kunna hantera de digitala tjänsterna med lite hjälp inte har någonstans att vända sig för att få vägledning.

Vissa personer har inte förutsättningar att vara digitalt aktiva på egen hand men kan vara det om de får hjälp av andra i sin närhet. En risk med detta är dock när tjänster och funktioner inte är utformade för att kunna ge sådan hjälp. Det kan resultera i att till exempel inloggningsuppgifter eller e-legitimation lämnas över till någon annan vilket inte är tillåtet. Förutom de risker delning av sådana uppgifter medför i sig, kan det leda till att det verkar som personen är digitalt kunnig och själv kan hantera en digital tjänst, fast det i själva verket är någon annan som gör det i personens ställe.

¹⁰ Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2023*.

6.1.5 Politiska mål kring digital inkludering

EU-politiska mål

I de europeiska digitala rättigheterna och principerna¹¹ framgår bland annat följande sex punkter:

1. Människor och deras rättigheter ska sättas i centrum för den digitala omvandlingen.
2. Stöd till solidaritet och inkludering.
3. Säkerställa valfrihet online.
4. Främja deltagande i det digitala offentliga rummet.
5. Ökad säkerhet, trygghet och egenmakt för enskilda personer.
6. Främja den digitala framtidens hållbarhet.

EU har arbetat aktivt med frågor som berör digital inkludering vilket har resulterat i olika direktiv och förordningar.

Tillgänglighetsdirektivet¹², som i Sverige har genomförts bl.a. i lagen (2023:254) om vissa produkter och tjänsters tillgänglighet, gäller för kommersiella produkter och tjänster till privatpersoner. Tillverkare, importörer, distributörer och tjänsteleverantörer har ett ansvar för att produkter och tjänster som omfattas av lagen uppfyller tillgänglighetskrav innan de kommer ut på marknaden.

När det gäller tillgänglighet för digitala offentliga tjänster gäller webbtillgänglighetsdirektivet,¹³ genomfört genom lagen om tillgänglighet till digital offentlig service (DOS-lagen) och förordningen (2018:1938) med samma namn. Lagen innehåller bestämmelser som innebär att tjänster och information som en offentlig aktör tillhandahåller genom en webbplats eller mobil applikation ska uppfylla krav enligt en särskild europeisk standard. Tillgänglighetskraven ska, så långt det är möjligt, gälla även för tekniska lösningar som står under en tredje parts kontroll.

¹¹ Den europeiska förklaringen om digitala rättigheter och principer för det digitala årtiondet av den 15 december 2022, digital-strategy.ec.europa.eu/sv.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 av den 17 april 2019 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.

Även lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK) har regler om tillgänglighet för digitala samhällsomfattande tjänster.

EU:s förordning om digitala tjänster¹⁴ syftar till att göra online-miljön säkrare för privatpersoner och företag genom att skydda grundläggande rättigheter. Förordningen riktar sig mot tjänster som sociala medier, marknadsplatser, sökmotorer och stora online-plattformar.

Mål enligt digitaliseringsstrategin

I den svenska digitaliseringsstrategin (se avsnitt 3.1.1) finns som delmål att alla i Sverige ska kunna utveckla och använda sin digitala kompetens. Ett annat delmål är att det i Sverige ska finnas de bästa förutsättningarna för alla att på ett säkert sätt ta del av, ta ansvar för samt ha tillit till det digitala samhället.

Regeringen har den 25 januari 2024 gett ett uppdrag till PTS på området digital inkludering.¹⁵ Uppdraget ska slutredovisas den 21 december 2024. I uppdraget ingår att kartlägga pågående insatser på området och föreslå indikatorer för att följa upp effekter av insatserna. PTS ska också redogöra för hur arbetet med digital inkludering kan utvecklas och genomföras långsiktigt. Myndigheten ska även bedöma vilka behov det finns av insatser och ge förslag på hur andelen digitalt inkluderade i befolkningen kan öka.

I en delredovisning den 1 mars 2024¹⁶ har PTS angett att myndigheten ser ett påtagligt behov av att det svenska samhället växlar upp i sitt ansvarstagande inom digital inkludering och tydligare främjar ett framväxande digitalt samhälle där alla kan och får vara med. Det anges också att det är nödvändigt att genomföra större satsningar, utifrån ett helhetsgrepp, för att få en verklig effekt inom digital inkludering. PTS har föreslagit att myndigheten ska få ett långsiktigt uppdrag att samordna och, i dialog med berörda offentliga och andra aktörer, främja, stötta och följa upp arbetet för en ökad digital inkludering och ökad användning av digitala tjänster.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG.

¹⁵ Regeringen, Finansdepartementet, *Uppdrag till Post-och telestyrelsen att öka förutsättningarnas för digital inkludering*, Fi2024/00172.

¹⁶ PTS, *Insatser för att öka andelen individer som är digitalt inkluderade*, delredovisning av regeringsuppdrag (Fi 2024/00172) 1 mars 2024, dnr 24-1097.

Delredovisningen kom före den nedan beskrivna modellen för att följa upp och föreslå insatser inom ramen för funktionshinderspolitiken. Uppdragen löper parallellt och är synkroniserade.

Mål för funktionshinderspolitiken

Det nationella målet för funktionshinderspolitiken utgår från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Målet innebär att personer med funktionsnedsättning ska uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i ett samhälle med mångfald som grund.¹⁷

Varje sektor i samhället har ansvar för att genomföra funktionshinderspolitiken.¹⁸ Statliga myndigheter ska bland annat verka för att deras lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.¹⁹ De ska också följa DOS-lagen vid utformning av webbsidor.

Regeringen har beslutat om en strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderspolitiken under 2021–2031.²⁰ Olika myndigheter har i strategin fått i uppdrag att följa upp det nationella målet på olika områden. För digitaliseringen ansvarar Digg och PTS.

PTS har i en rapport tagit fram en modell för uppföljning och insatser utifrån ett rättighetsbaserat aktörsperspektiv på frågan om digital inkludering.²¹ Enligt rapporten ska digital strukturell diskriminering förebyggas genom att undanröja och förebygga funktionshinder och kompensera funktionsnedsättning. En viktig utgångspunkt för modellen är att den ska visa på den ömsesidiga växelverkan som finns mellan utformning av det digitala utbudet och individens möjligheter att få egenmakt för att kunna välja eller fortsätta att delta i det digitala landskapet. Genom att förbättra utformningen och stärka egenmakten stärks graden av digital inkludering. Detta gäller för alla individer i alla delar av livet. Det digitala utbudet bör enligt rapporten vara tillgängligt och användbart för alla oavsett användningsbehov, egenskaper och funktionsförmåga. Sådana tjänster som är ändamåls-

¹⁷ Prop. 2016/17:188, *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken*, s. 22 ff.

¹⁸ Prop. 2016/17:188, s. 78.

¹⁹ Jämför förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken.

²⁰ Regeringen, Socialdepartementet, *Strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderspolitiken under 2021–2031*, 29 september 2021, diarienummer S2021/06595.

²¹ PTS, *Digital inkludering – en modell för uppföljning och insatser*, Återrapportering av regeringsuppdrag inom funktionshinderspolitiken 2023, PTS-ER-2024:7.

enliga och tilltalande motiverar alla att använda dem. För att skapa individuella förutsättningar och ökad grad av egenmakt krävs ett brett samhällsättagande. Utöver kompensation av funktionsnedsättning genom tillgång till digitala hjälpmedel är det enligt rapporten en hel palett som ska falla på plats som: uppkoppling, utrustning, tillit, kompetens om det digitala landskapet och färdigheter i användning.

6.1.6 Stödfunktioner för digitala tjänster

Offentliga aktörer har ansvar för att deras digitala tjänster är tillgängliga enligt 10 § DOS-lagen. De har också ett ansvar för att erbjuda hjälp till de som har svårt med till exempel digitala tjänster enligt 4–5 §§ förvaltningslagen (2017:900). Det är upp till myndigheterna själva att avgöra hur sådan hjälp ska utformas.

Vissa kommuner erbjuder sina medborgare hjälp genom till exempel kontaktpunkter och liknande. Det finns ingen reglerad uppgift att en sådan verksamhet ska finnas eller vad den ska innehålla utan det är i stor utsträckning upp till varje kommun.

Det finns därutöver vissa offentliga stödfunktioner för enskilda som behöver hjälp med digitala tjänster.

Statens servicecenter har bland annat i uppdrag att bedriva lokal statlig medborgarservice genom servicekontor.²² Myndigheten har för närvarande (maj 2024) 144 kontor.²³ Det finns inte kontor i alla kommuner och en del personer bor långt ifrån närmaste kontor. Antalet besökare ökar och kontoren hade cirka 2,6 miljoner besök år 2023.²⁴ Besökarna är i stor utsträckning äldre, personer som har svårt med språket, personer med funktionsnedsättning, de som är ekonomiskt utsatta eller de som har svårt att använda myndigheternas digitala tjänster. På servicekontoren finns datorer med internet-uppkoppling som enskilda kan använda själva eller få hjälp av handläggare för att till exempel använda myndigheternas e-tjänster. Statens servicecenter bedriver ingen egen verksamhet på servicekontoren utan utför service på uppdrag av andra myndigheter, för närvarande Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Skatteverket och Pensionsmyndigheten.

²² Jämför lagen (2019:212) respektive förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service.

²³ www.statenssc.se.

²⁴ Statens servicecenter, *Årsredovisning 2023*.

En annan möjlighet till hjälp finns genom biblioteken. *Det allmänna biblioteksväsendet* syftar på all offentligt finansierad biblioteksverksamhet, det vill säga de bibliotek som finansieras av kommun, region eller stat. Enligt bibliotekslagen (2013:801) ska biblioteken verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra med kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Biblioteken ska även främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt. Biblioteksverksamheten ska finnas tillgänglig för alla och ska ägna särskild uppmärksamhet åt personer med funktionsnedsättning, de nationella minoriteterna och personer med annat modersmål än svenska. Varje kommun ska enligt bibliotekslagen ha folkbibliotek som kommunerna är ansvariga för. Folkbiblioteken ska bland annat verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas för kunskapsinläring, lärande och delaktighet i kulturlivet. Det finns däremot inget särskilt uppdrag för folkbiblioteken att hjälpa enskilda med informationsteknik i sig eller hur den används för att ta del av samhälls- eller myndighetstjänster.

Enligt *Svensk biblioteksörening* får biblioteken en allt större tillströmning av människor som behöver hjälp med samhällstjänster. Det beror dels på att biblioteken har generösa öppettider, medan många andra verksamheter endast är öppna under kontorstid, dels på att det finns ett stort förtroende för biblioteken.

Det finns i dag viss möjlighet till hjälp med digitala tjänster på biblioteken men möjligheten kan variera beroende på personalens kompetens samt arbetsbelastning. Det är vidare inte alla som bor i närheten av ett bibliotek och har möjlighet att besöka ett sådant.

Det finns vidare olika privata initiativ för att uppmuntra digitaliseringen såsom ideella organisationer eller verksamheter inom olika intresseorganisationer.

Digidel är ett kunskapsnätverk som arbetar med digital delaktighet på ett användarnära sätt. På olika platser i landet finns digidelcenter dit individer kan gå för att få hjälp. Erfarenheten från dessa center är att folk ofta inte förstår vad de ska göra med till exempel en skrivelse från en myndighet. Den stora bristen i dag är enligt Digidel att avsändarna i digitala lösningar inte ger support eller tar ansvar för självservicen. Fysiska kontor läggs ner och sedan vet personer inte var de ska vända sig när de inte kan hantera de digitala

lösningarna. Om det finns en kundtjänst hos avsändande myndighet har den oftast bara begränsade öppettider.

Seniornet hjälper äldre med hantering av digital teknik, bland annat genom att ordna föreläsningar och studiecirkel. Även *PRO* och *Svensk pensionärsförening* bedriver sådan verksamhet för sina medlemmar.

Digitalidag är en samverkansplattform där aktörer från olika sektioner samarbetar och finner nya vägar för att bidra till en ökad digitalisering, bland annat genom årliga temadagar runt om i landet. Sedan januari 2024 är det PTS som driver konceptet.

6.1.7 Slutsatser

Det finns i Sverige ett mycket utbrett användande av internet och digitala tjänster inom majoriteten av befolkningen, vilket talar för att det finns en mognad för en ökad digitalisering av offentliga tjänster.

Det finns dock även ett betydande antal personer som inte är lika digitalt inkluderade och som är, eller riskerar att bli, utestängda från samhällstjänster vid en ökad digitalisering. Dessa personer återfinns främst bland de äldre, de med funktionsnedsättning, de socialt utsatta samt hos personer med utländsk bakgrund. Det finns anledning att tro att dessa personer skulle behöva stöttning och hjälp för att bli mer digitalt inkluderade. Det finns även åtgärder som samhället skulle kunna vidta för att förbättra tillgängligheten och användbarheten i digitala tjänster för att underlätta användandet av dem och därigenom motivera fler att använda dem.

Något som motverkar en ökad digitalisering är att det inte finns någon rikstäckande organisation i alla kommuner som erbjuder hjälp och stöd för de som har svårt med digitala tjänster.

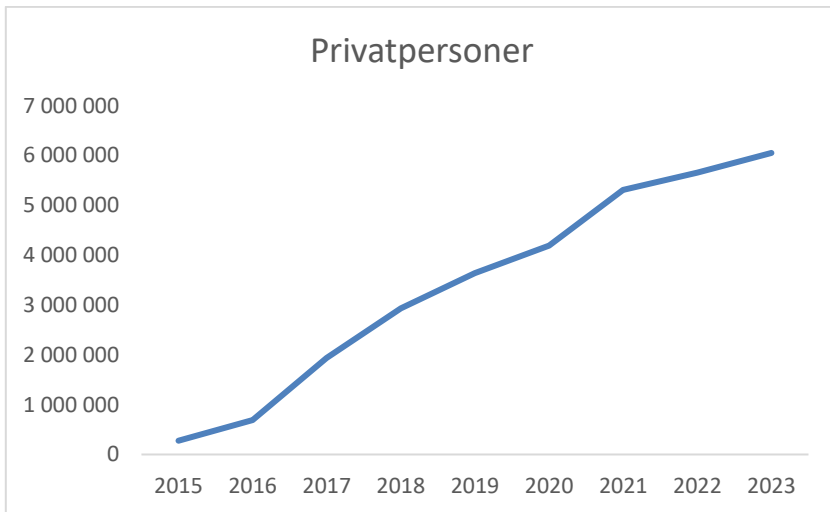
6.2 Mottagare av digital myndighetspost

Det finns för närvarande (maj 2024) strax under 6,5 miljoner mottagare som använder en digital brevlåda för myndighetspost. Av dessa är lite mer än 6,2 miljoner privatpersoner och cirka 245 000 företag.²⁵ Antalet mottagare har hittills ökat kontinuerligt.

²⁵ Digg, *Statistik Mina meddelanden fram till och med vecka 18 2024*, Digg.se.

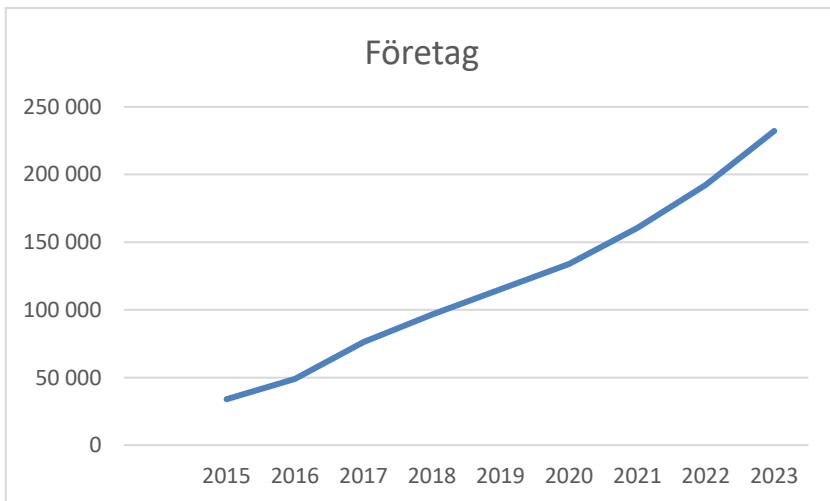
Nedanstående figurer visar ökningen av anslutna mottagare när det gäller privatpersoner respektive företag under åren 2015–2023.

Figur 6.1 **Antal anslutna privatpersoner 2015–2023**



Källa: Digg, statistik Mina meddelanden.

Figur 6.2 **Antal anslutna företag 2015–2023**



Källa: Digg, statistik Mina meddelanden.

Enligt Digg har ökningstakten bland mottagare avtagit något under 2023 och ligger på 75 procent av ökningen från föregående år. Utifrån en fortsatt procentuell ökning har Digg gjort prognosen att det kommer att finnas 7,1 miljoner mottagare 2027.

6.3 Privatpersoner som potentiella mottagare

6.3.1 Befintliga och möjliga mottagare

Det är alltså över 6,2 miljoner privatpersoner som har en digital brevlåda för myndighetspost. Bland dessa är 4 procent anslutna till Min myndighetspost, 95 procent till Kivra och 1 procent till Billo.

Antalet befintliga mottagare behöver dock jämföras med antalet möjliga mottagare. Vi har därför gjort en beräkning som utgår från mottagare som är 18 år och äldre, eftersom det är först från denna ålder som en person på egen hand kan skaffa alla typer av e-legitimation, vilket krävs för att skaffa en digital brevlåda.

Enligt SCB:s befolkningsstatistik fanns det 10 555 448 miljoner folkbokförda personer i Sverige i november 2023, varav cirka 18 procent var i åldrarna 0–17 år, 61 procent var 8–64 år och 21 procent var över 65 år. Efter borträkning av cirka 1,9 miljoner barn skulle det medföra cirka 8,6 miljoner möjliga innehavare av en digital brevlåda. Av dessa har redan 6,3 miljoner en brevlåda, motsvarande cirka 73 procent. Det är därmed kring 2,3 miljoner, lite mer än en fjärdedel av alla möjliga mottagare, som inte har en digital brevlåda.

När det gäller åldersfördelningen bland befintliga mottagare ser den ut enligt nedanstående tabeller som bygger på Diggs statistik för 2023 och Statistiska centralbyråns befolkningsstatistik för 2022.

Tabell 6.1 Befintliga mottagare i olika åldersgrupper

Ålder	Över 95 år	85–94 år	75–84 år	65–74 år	55–64 år
Totalt antal personer	23 676	250 340	805 998	1 067 123	1 253 811
Anslutna personer	1 471	44 095	332 279	643 173	948 402
Procent anslutna	6 %	18 %	41 %	60 %	76 %

Ålder	45–54 år	35–44 år	25–34 år	15–24 år
Totalt antal personer	1 313 360	1 342 361	1 447 457	1 188 337
Anslutna personer	1 060 245	1 204 597	1 236 510	603 143
Procent anslutna	81 %	90 %	85 %	51 %

Källa: Statistik från SCB och Digg.

Som tabellerna visar finns det färre mottagare, både i antal och procentuellt, i de äldre åldersgrupperna. Även i de yngre åldersgrupperna, det vill säga födda efter 2000, finns det färre mottagare. Det finns flest mottagare i åldersgrupperna som är födda mellan 1960 och 1999. Sammanräknat är det inom åldersgruppen 18–64 år strax över fem miljoner som har en brevlåda, det vill säga cirka 80 procent, medan motsvarande siffra bland dem över 65 år är strax över en miljon, det vill säga cirka 50 procent.

Av Diggs statistik framgår att könsfördelningen bland mottagarna är ganska jämn, männen ligger på 50,49 procent medan kvinnorna ligger på 49,51 procent.

6.3.2 Privatpersoner som saknar digital brevlåda

Då det enda som registreras i förmedlingsadressregistret, förutom val av brevlåda, är personnummer finns det i övrigt ingen tydlig statistik angående vilka fysiska personer som är anslutna som mottagare. Det är därmed även svårt att dra några slutsatser angående vilka som inte är anslutna och om det beror på att de inte har övervägt att skaffa digital myndighetspost, om de har valt bort det eller om de inte har möjlighet att skaffa det.

Som angetts i föregående avsnitt är det mindre vanligt med digitala brevlådor bland de äldsta medborgarna. En stor del av de möjliga nya brevlådeinnehavarna återfinns därmed i den äldre delen av befolkningen.

Då det krävs e-legitimation för att ha en digital brevlåda kan även undersökningar kring tillgång till sådan ge viss ledning angående vilka personer som saknar digital brevlåda. Enligt *Svenskarna och internet 2023* är det cirka 7 procent av de vuxna som saknar e-legitimation vilket motsvarar cirka 600 000 personer, eller 26 procent av de möjliga nya mottagarna bland privatpersonerna. Bland pensionärerna saknar 24 procent e-legitimation varför de är en stor del av denna grupp. Enligt *Svenskarna med funktionsnedsättning och internet 2021* saknar även en femtedel av personer med funktionsnedsättning som använder internet möjlighet att legitimera sig digitalt. Det är troligt att andelen är än större bland de personer med funktionsnedsättning som inte använder internet.

Viss vägledning kan även dras av de allmänna studier som gjorts angående digital inkludering då det kan antas att de inte heller har en digital brevlåda. Det skulle innebära att de som saknar digital brevlåda, och som därmed skulle påverkas av ett krav på att ha det, i stor utsträckning är de äldre, personer med funktionsnedsättning, socioekonomiskt utsatta samt migranter och asylsökande.

6.3.3 Faktorer som begränsar ökad anslutning

Som framkommit av tidigare avsnitt finns det redan många privatpersoner som är anslutna på frivillig väg till Mina meddelanden. I det följande redogörs för faktorer som lyfts fram under utredningen som är, eller upplevs som, begränsande för att de som inte är anslutna ska bli det.

Legitimation och e-legitimation

För att skaffa och hantera en digital brevlåda är det nödvändigt att ha en e-legitimation, vilket i sin tur kräver en fysisk legitimation. Det finns för närvarande inga planer på att tillåta andra former av legitimering i brevlådorna. Med hänsyn till att infrastrukturen ska användas för säkra försändelser, i vilket ligger att mottagarens identitet ska

vara säkerställd, är det även tveksamt om det vore lämpligt att öppna upp för andra former av legitimering.

Den som saknar fysisk legitimation kan inte skaffa någon form av e-legitimation. För att få bank-id behöver personer vara kund i en bank vilket i sin tur ofta kräver en fast adress. Enligt det nya förslaget om statlig e-legitimation kommer även personer med samordningsnummer och styrkt identitet att kunna skaffa denna legitimation.²⁶ Den statliga e-legitimationen kommer, till skillnad från de privata alternativen, att kosta pengar. Det finns även personer som saknar svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer och som därför inte kan skaffa e-legitimation.

Flera aktörer har lyft att det är ett problem att det inte finns en gratis statlig e-legitimation som är tillgänglig för alla, likt i Danmark. I stället finns det många olika alternativ. Både *Statens servicecenter* och *Digidel* uppger att det är ett problem att det finns flera alternativ för e-legitimationer eftersom det är svårt att veta vilken tjänst de ska hänvisa personer till när de ska hjälpa dem.

Tillgängligheten i de digitala brevlådorna

För att mottagare ska kunna använda en digital brevlåda måste den vara tillgänglig för dem, det vill säga möjlig för dem att använda utifrån deras förutsättningar. De privata brevlådorna omfattas inte av DOS-lagen men det gör den statliga brevlådan Min myndighetspost.

PTS har under perioden oktober 2020 till januari 2021 genomfört en studie angående brevlådornas tillgänglighet, *Tillgängligheten i digitala brevlådor – en användarundersökning*.²⁷ Studien visade att deltagarna i vissa situationer stötte på hinder som försvårade användningen eller som gjorde att de inte kunde genomföra moment på egen hand. Det fanns bristande tillgänglighet i brevlådornas utformning, till exempel för att gränssnitt som inte fungerade med hjälpmedel som skärmläsare eller förstoringsverktyg. Andra brister var att vissa funktionaliteter var svåra att hitta, att användarna inte kände igen ord som användes, att de hade svårt att ta till sig långa textavsnitt eller att de inte förstod ikoner i menyerna. Många kunde rent faktiskt använda tjänsterna men visste inte vad de hade för funktion eller vad de hade

²⁶ SOU 2023:61, *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation*.

²⁷ PTS, *Tillgängligheten i digitala brevlådor – en användarundersökning*, rapport från Analysys Mason på uppdrag av PTS, PTS-ER-2021:14.

för nytta av dem. Det fanns även stora tillits- och trygghetsproblem, personerna litade inte på att de skulle få sin post och kände sig osäkra kring säkerheten.

Även *Synskadades riksförbund* uppger att det finns en del bristande tillgänglighet när det gäller digital myndighetspost. De framhåller att det är viktigt att det som myndigheterna skickar är läsbart med deras hjälpmedel såsom skärmläsare. Ibland skickar myndigheterna bara en bild av en text och då är det inte läsbart.

Pensionärernas riksförbund (PRO) har utvärderat både Kivra och Min myndighetspost inom projektet DigiSen. När det gäller Kivra tyckte deltagarna att det var oklart vad det innebar att gå med i brevlådan, det vill säga att man inte längre skulle få sin post i den fysiska brevlådan. De efterlyste även en testmiljö för att kunna träna innan man anslöt sig. Deltagarna lämnade även synpunkter på utformningen av brevlådan angående till exempel navigation, kontraster, textstorlek och vilka ord som användes i menyerna. Avseende Min myndighetspost tyckte deltagarna att det inte var lätt att förstå vad en digital brevlåda var och vad den hade för funktionaliteter, särskilt som brevlådorna var olika sinsemellan. Även avseende denna brevlåda hade deltagarna synpunkter på utformningen, till exempel att texten i brevlådan borde kunna göras större och vara enklare att förstå. De ansåg också att det borde vara enklare att komma i kontakt med brevlådeoperatören.

Av ovanstående följer att befintliga brevlådor har en utformning som försvårar för många användare att använda dem och att det finns flera åtgärder som skulle kunna vidtas för att förbättra detta.

Ekonomiska omständigheter

För att kunna ha en digital brevlåda för myndighetspost krävs en telefon eller dator som är kompatibel med tjänsterna, det krävs e-legitimation och det krävs tillgång till internet. Det förutsätter i sin tur att en person har ekonomiska möjligheter att skaffa dessa saker och att hålla dem uppdaterade då teknik snabbt blir daterad.

Flera aktörer som vi har pratat med under utredningen lyfter bristande ekonomiska möjligheter som ett skäl varför många människor inte är digitalt aktiva.

PRO framför att det är många bland de äldre som lever under knappa ekonomiska förhållanden och att då är inte inköp av teknik eller internetabonnemang något som prioriteras. Många pensionärer ärver äldre telefoner och datorer från anhöriga när dessa byter till ny teknik. Det innebär att även om de har tillgång till apparaterna är de ofta inte kompatibla med nyare tjänster eller uppdateringar.

Svenska kyrkan lyfter att många som lever i social utsatthet har ojämn tillgång till internet och till teknik. De kan ladda på sin telefon när de får sina pengar och sedan har de inte pengar kvar på den i slutet av månaden. Flera i dessa grupper har också svårt att ta del av fritt wifi på offentliga platser, till exempel på bibliotek, eftersom de inte alltid upplever sig välkomna där.

Det finns viss tillgång till offentliga datorer till exempel på bibliotek. I dag är det dock många bibliotek som läggs ner eller övergår till att vara obemannade varför det har blivit svårare att använda teknik den vägen. Det är även tveksamt om det är lämpligt att hänvisa individer att sköta känsliga ärenden, som att ta emot post från myndigheter, på en offentlig plats. Därtill kräver inloggning till en digital brevlåda att personen har e-legitimation vilket i sin tur kräver en nedladdad programvara i en enhet. Personen måste därmed ändå även ha en egen mobiltelefon för att hantera e-legitimationen.

Bristande motivation

För att få en individ att börja använda en digital brevlåda är det viktigt att denne ser en nytta med tjänsten, såsom när en digital brevlåda behövdes för att få tillbaka skatten tidigare vilket fick många att ansluta sig. Det gäller särskilt de som har svårt med digitala tjänster. Även där kan en stark motivation få personer att ta det digitala steget, såsom när pandemin medförde att många äldre blev mer digitalt aktiva och till exempel skaffade digitala brevlådor för att kunna få covid-bevis. En viktig aspekt för motivationen är vidare att brevlådan är enkel att använda så att nyttan med den blir tydlig.

Intagna i kriminalvård

En särskild grupp som inte kan ha en digital brevlåda för myndighetspost är intagna i häkte och på anstalt. Under 2022 var i genomsnitt 2 700 personer intagna i häkte och cirka 6 100 på anstalt.²⁸

Enligt *Kriminalvården* finns det inom häktes- och anstaltsmiljön i princip ingen tillgång till datakommunikation och det som finns är mycket restriktivt. Enligt fängelselagen (2010:610) har man rätt till kommunikation med omvärlden men det sker i huvudsak via telefon. Många av Kriminalvårdens klienter har inte mobilt bank-id och har svårt att få det vilket är en utmaning. Ett annat problem är att e-legitimation även oftast kräver en installation på en enhet och de intagna har inte tillgång till egna enheter. Sammantaget innebär det att intagnas möjligheter att ta emot digital post är begränsade.

6.3.4 Slutsatser

Anslutningsgraden till digitala brevlådor bland privatpersonerna är hög och den ökar kontinuerligt. Det finns anledning att tro att den del av befolkningen som saknar digitala brevlådor i ökande grad kommer att bestå av personer som har svårt med digitala tjänster i stort såsom de äldre, de med funktionshinder, de socialt utsatta och de som inte har svenska som modersmål. För denna grupp kan det finnas motiverade anledningar varför de inte har en digital brevlåda, till exempel att de saknar e-legitimation, ekonomiska skäl eller att brevlådorna inte är tillgängliga för dem. Det finns åtgärder som skulle kunna vidtas för att få fler personer i denna grupp att använda digitala brevlådor, till exempel genom att just öka tillgängligheten i dem. Det kan också antas att denna grupp skulle behöva mycket stöttning och hjälp för att kunna hantera brevlådorna på ett säkert sätt. Insatser för att öka anslutningsgraden kan också ses som en del i det övergripandet arbetet med digital inkludering som bedrivs på myndigheterna.

²⁸ Kriminalvården, *KOS 2022 Kriminalvård och statistik*.

6.4 Juridiska personer som potentiella mottagare

6.4.1 Befintliga och möjliga mottagare

Det är cirka 245 000 företag som har en digital brevlåda för myndighetspost (maj 2024). Av dessa är 31 procent anslutna till Min myndighetspost, 63 procent till Kivra och 6 procent till Fortnox företagsbrevlåda.

I siffran över anslutna företag är inte de enskilda näringsidkarna medräknade, eftersom deras eventuella brevlådor är registrerade på huvudmannens personnummer. För enskilda näringsidkare sker därmed en sammanblandning av posten som rör privatpersonen och företaget i den digitala brevlådan. Det har inte varit möjligt att ta reda på hur många av de enskilda näringsidkarna som har en digital brevlåda för myndighetspost eller hur stor andel av dem som använder den för att ta emot post just i sin näringsverksamhet.

När det gäller möjliga mottagare har vi utgått från de juridiska personer som kan skaffa en digital brevlåda för myndighetspost, det vill säga svenskregistrerade företag i associationsformerna aktiebolag, kommanditbolag, handelsbolag, bostadsrättsföreningar och ekonomiska föreningar. Det har inte legat i vårt uppdrag att se över om fler juridiska personer skulle kunna få sin myndighetspost digitalt. Ett eventuellt krav på de juridiska personerna skulle rimligtvis inte kunna omfatta andra än de som faktiskt kan skaffa en brevlåda enligt nuvarande ordning.

Det finns i Sverige cirka 1,67 miljoner registrerade företag, varav cirka 42 procent är enskilda näringsidkare.²⁹ Av de återstående företagen har 24 procent en digital brevlåda, det vill säga 76 procent saknar brevlåda. Andelen anslutna juridiska personer är därmed betydligt lägre än motsvarande siffra för privatpersonerna varför även andelen möjliga nya mottagare är större.

6.4.2 Juridiska personer som saknar digital brevlåda

Liksom för privatpersoner går det inte att av uppgifterna i förmedlingsadressregistret dra några slutsatser om vilka juridiska personer som är, eller inte är, anslutna till de digitala brevlådorna.

²⁹ Företagsregistret, www.scb.se.

När det gäller juridiska personer har det inte heller gjorts några särskilda studier kring dem, deras digitalisering eller deras bruk av digitala brevlådor.

Under utredningen har vi haft kontakter med bland annat Bolagsverket, Tillväxtverket, brevlådeleverantörerna samt olika branschorganisationer men det har varit svårt att få någon tydlig bild av vilka företag som inte har en digital brevlåda samt anledningarna till det. Det har därför inte varit möjligt att ta reda på om det är vanligare till exempel bland företag av viss storlek, i vissa branscher eller i vissa bolagsformer.

6.4.3 Faktorer som begränsar ökad anslutning

I följande avsnitt redovisas sådant som förts fram av olika aktörer som särskilt begränsande för de juridiska personernas möjlighet att skaffa en digital brevlåda.

Något som återkommande har förts fram av flera aktörer är att de digitala brevlådorna är dåligt anpassade för juridiska personer på flera sätt. *Bolagsverket* uppger att om det skulle bli ett obligatorium för bolag att skaffa och ha en brevlåda skulle det behövas en ordentlig genomlysning av Mina meddelanden och de digitala brevlådorna utifrån bolagets perspektiv. Det är viktigt att de digitala brevlådorna är utformade ändamålsenligt och korrekt utifrån hur de olika associationsformerna fungerar och deras behov.

Även *Tillväxtverket* uppger att det är viktigt att se på olika bolag och deras förutsättningar.

Digg har i sitt budgetunderlag för 2025–27 lämnat förslag om att förbättra funktionalitet för företagsbrevlådor med syfte att öka anslutningen till Mina meddelanden hos företagen.

Bolag som är begränsat digitalt aktiva

Tillväxtverket uppger att många företag vill vara digitalt aktiva och efterfrågar fler digitala kontakter med myndigheter. Det finns dock många företag som inte alls är digitalt aktiva, främst små företag där administration inte är en del av kärnkunskapen. Det gäller till exempel företag inom transport, taxi- och restaurangverksamhet där admi-

nistrationen kan upplevas vara krånglig och där man ofta tar in extern hjälp med pappershantering.

Skatteverket uppger att många företag redan är digitalt aktiva i olika utsträckning och att de har krav på sig att vara det, till exempel om de använder s.k. rot- och rutavdrag i sina uppdrag. En orsak till att företagen inte är anslutna till Mina meddelanden i större utsträckning är att det kan bli administrativt tungt, särskilt om bara firmatecknaren kan hantera den digitala brevlådan. För företag som har en fysisk postgång är en digital brevlåda ytterligare något att bevaka och skicka till olika avdelningar eller till extern hantering hos revisorer och ombud. För de mindre företagen kan det vara lättare att ställa om från fysisk till digital brevlåda. De stora företagen skulle däremot behöva bygga en egen infrastruktur och omorganisera sin posthantering vilket skulle medföra kostnader.

Företagarna har en blandad bild avseende företagens användning av digitala brevlådor. De flesta mindre företag använder digitala brevlådor. Vid en undersökning som Företagarna genomförde hösten 2022 hade cirka 48 procent av deras medlemmar digital brevlåda för myndighetspost. Det avser både medlemmar som är enskilda näringsidkare och juridiska personer. Anslutningen ökar men inte i snabb takt. Spridningen utifrån företagets ålder eller storlek var inte så stor men det var däremot spridningen mellan olika branscher där till exempel kommunikationsbranschen låg på 80 procent medan tillverkningsbranschen låg på 30 procent.

Småföretagarna är en branschorganisation för mikroföretag med upp till 10 anställda. Enligt organisationen är digitalisering en naturlig utveckling och att ha en digital brevlåda är förmodligen något de flesta företagare känner sig trygga med. I småföretagen är det ofta en person som svarar för alla funktioner varför det inte blir så stort problem med en digital brevlåda. Det kan vara svårare för de större företagen. Småföretagarna pekar dock på att det inom vissa branscher som har mycket kontakter med myndigheter, till exempel inom miljöområdet, skulle kunna bli besvärligare att ha en digital brevlåda.

SRF-konsulterna är en branschorganisation för verksamma konsulter inom redovisning, lön och rådgivning. Organisationen uppger att deras medlemmar generellt är för standardisering och bra administrativa rutiner samt ser att digitalisering kan vara en del av det. Organisationen menar att det finns större eller mindre benägenhet att ha digital brevlåda bland deras medlemmars kundföretag, troligen

beroende på hur digitalt aktivt företaget är i övrigt. I viss utsträckning kan det nog vara en generationsfråga. Postgången börjar dock reduceras och många har digitala brevlådor privat varför andelen digitala brevlådor nog kommer öka framöver även bland företagen.

Firmateckning och e-legitimation

En juridisk person kan skaffa en digital brevlåda genom firmatecknaren. I Kivra är det även krav på att firmatecknaren ska ha en privat brevlåda i Kivra. Det kravet finns inte i Min myndighetspost eller i Fortnox företagsbrevlåda.

För att skaffa en brevlåda måste firmatecknaren ha en e-legitimation. I Sverige finns det ingen särskild e-legitimation för juridiska personer utan firmatecknaren måste använda sin egen. Om en firmatecknare inte har en godkänd e-legitimation medför det att den juridiska personen inte kan skaffa en digital brevlåda. För det fall det finns flera firmatecknare och någon av dem saknar e-legitimation, begränsas tillgången till brevlådan för den firmatecknare som saknar e-legitimation.

De privata brevlådorna godtar endast svenska e-legitimationer vilket *Bolagsverket* och *Fortnox* lyfter som ett problem. Den som endast har en godkänd utländsk e-legitimation kan därmed inte skaffa en sådan brevlåda. Min myndighetspost byggs nu om för att även utländska e-legitimationer som är godkända enligt eIDAS-förordningen ska kunna användas i brevlådan.³⁰

För vissa företag är det ett problem att det inte finns en särskild e-legitimation kopplad till företaget utan att personer i företagsledningen är tvungna att gå in med sitt privata e-legitimationer för att komma in i en företagsbrevlåda. *Bolagsverket*, *Länsstyrelserna* och *Techsverige* uppger att avsaknaden av en särskild e-legitimation för företag försvårar dessas anslutning till och användning av digitala brevlådor.

³⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

Funktionalitet i de digitala brevlådorna

Flera aktörer, som *Bolagsverket*, *Fortnox* och *Skatteverket* lyfter att särskilt posthanteringen i de digitala brevlådorna är dåligt anpassade för bolag.

I ett bolag har den som är firmatecknare tillgång till den digitala brevlådan. Det innebär att det är denne som måste logga in och hantera posten.

Den som är firmatecknare kan ge en annan person läsätkomst i brevlådan. Det är upp till varje brevlåda hur detta ska ske och vilka krav som ska ställas, till exempel om även ombudet måste ha en digital brevlåda hos samma brevlådeoperatör. Det är inte möjligt att ge begränsad läsätkomst, till exempel till viss typ av post, utan den som får åtkomst kan läsa all post. Detta kan innebära problem för den som tar hjälp av ombud i en viss fråga eftersom ombudet alltså ändå får del av all post. Det är ett särskilt problem för enskilda näringsidkare som till exempel vill ge läsätkomst för en revisor eftersom det i deras brevlådor inte skiljs på post som rör dem som privatpersoner och det som rör deras näringsverksamhet.

Det finns ingen möjlighet till vidarefördelning eller separation av post i brevlådan. Digital post till en juridisk person kan alltså inte skickas vidare direkt exempelvis till ekonomiavdelningen eller en viss person. För ett stort bolag eller annan organisation kan detta innebära att firmatecknaren själv måste gå in och sedan vidarefördela posten till rätt mottagare inom företaget. Det finns en risk för att detta kan leda till att firmatecknaren i stället lämnar över sina inloggningsuppgifter till annan vilket inte är tillåtet.

Det finns även andra faktorer som har nämnts som begränsande för juridiska personers anslutning.

Bolagsverket har lyft att det finns tekniska begränsningar i Mina meddelanden samt i anslutningsmöjligheterna som inte möter bolagens behov. Bolagen upplever det bland annat som en begränsning att de inte kan besvara meddelanden i den digitala brevlådan. Det är även ett problem när det är upp till de olika brevlådeleverantörerna vilka funktionaliteter som finns i brevlådan. Det innebär att valfriheten är begränsad när en funktionalitet som efterfrågas inte erbjuds av alla leverantörer. Ett annat problem för företagen är att det saknas portabilitet vid byte till en annan brevlådeoperatör.

Småföretagarna anser också att det är en brist i funktionaliteten att det inte finns dubbelriktad kommunikation.

Fortnox uppger att det främst är mindre företag och redovisningsbyråer som är positiva till en digital brevlåda. Större redovisningsbyråer är mindre positiva till att gå in i en digital brevlåda eftersom de riskerar att även se handlingar som de inte borde se. Fler större bolag kanske skulle använda digital post om inte all post måste gå via vd eller firmatecknare. För koncerner, där varje koncernbolag har sin digitala brevlåda, skulle det kanske underlätta om det fanns en koncernvy eller liknande eftersom deras post ofta hanteras centralt i koncernen.

SRF konsulterna anger att företagens användning av ombud skulle kunna bli en utmaning om post ska skickas till digitala brevlådor. Ofta när något är adresserat direkt till företagen, som i en digital brevlåda, finns det en risk att ombudet inte får det i rätt tid.

6.4.4 Slutsatser

Anslutningsgraden bland de juridiska personerna är betydligt lägre än för privatpersonerna varför det potentiellt finns många nya mottagare i denna grupp. Det kan dock antas att detta i någon utsträckning beror på att brevlådorna och det digitala landskapet runt dem, inklusive möjligheter till identifiering av behörighet och befogenhet, inte motsvarar de juridiska personernas behov. Det finns också anledning att tro att incitamenten för juridiska personer att ha en digital brevlåda inte är så starka. För det fall det skulle bli aktuellt att ställa krav på de juridiska personerna skulle systemet för digital post för juridiska personer behöva utvecklas för att bli ändamålsenligt och tilltalande som ett reellt alternativ till dagens analoga system. Även brevlådorna skulle behöva anpassas så att de bättre passar för olika typer av företag och deras behov.

6.5 Förutsättningar för att ställa krav på enskilda

Som kommer framgå i avsnitt 9.6 föreslår vi inte att det ska bli något krav för enskilda att ta emot myndighetspost genom infrastrukturen Mina meddelanden. I följande avsnitt redogör vi ändå översiktligt för vad ett sådant krav skulle innebära, hur det hypotetiskt skulle kunna utformas och vilka åtgärder som skulle krävas. Vi redogör även för

om ett sådant krav skulle vara förenligt med den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet och brevhemligheten samt med EU:s allmänna dataskyddsförordning, härafter EU:s dataskyddsförordning.³¹

6.5.1 Krav på adress, e-legitimation och legitimation

Det finns i dag ingen skyldighet för fysiska personer i Sverige att ha en fysisk eller digital adress, till exempel för att ta emot post eller e-post. Det finns heller ingen skyldighet i sig att ha andra kontaktuppgifter såsom telefonnummer. Vid vissa kontakter med myndigheter kan dock kontaktuppgifter krävas.³²

När det gäller fysiska postadresser finns det indirekt bestämmelser i folkbokföringslagen (1991:481) där det bland annat framgår att en person ska folkbokföras på den fastighet och i den kommun där denne är bosatt, det vill säga där personen stadigvarande tillbringar sin dygnsvila. En person som inte bor i någon fastighet folkbokförs dock enbart i kommunen, det vill säga utan en bestämd postadress, och den som inte kan anses bosatt i någon kommun avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Den som lämnar oriktiga uppgifter till grund för folkbokföringen eller som inte anmäler förändringar kan dömas till ansvar för folkbokföringsbrott.

Om en person saknar fysisk adress och inte har anmält något alternativ för postbefordran kan brev till denne inte delas ut.³³ Post återlämnas då till avsändaren eller, om avsändare saknas, till Post- och telestyrelsens avdelning för saknade brev.

Det finns särskilda bestämmelser i delgivningslagen (2010:1932) som gäller delgivning av handlingar med fysiska personer som saknar känd postadress.

För flera juridiska personer finns en registreringsplikt som även innefattar ett krav på registrerad fysisk postadress. Det finns ingen skyldighet att därutöver ha en digital adress.

³¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

³² Se till exempel 33 kap. 1 § rättegångsbalken angående krav på kontaktuppgifter i parts inlägga till domstol.

³³ 2 kap. 9–13 §§ postlagen (2010:1045).

Ett aktiebolag registreras i aktiebolagsregistret.³⁴ Vid registrering ska bland annat postadress anges och ändringar ska anmälas fortlöpande.³⁵ Försäkringsaktiebolag och bankaktiebolag registreras i stället i försäkrings- respektive bankregistret.³⁶ Ekonomiska föreningar, bostadsrättsföreningar, kooperativa hyresgästföreningar och sambruksföreningar registreras i föreningsregistret.³⁷ Handelsbolag, kommanditbolag samt ideella föreningar och registrerade trossamfund som är skyldiga att upprätta årsredovisning enligt 6 kap. 1 § bokföringslagen (1999:1078) registreras i handelsregistret.³⁸ Även andra ideella föreningar och trossamfund som utövar eller avser att utöva näringsverksamhet får registreras i handelsregistret. Utländska företag som bedriver näringsverksamhet i Sverige ska anmäla filial samt VD/föreståndare till filialregistret.³⁹ Europabolag ska vara registrerade i europabolagsregistret och europakooperativ i europakooperativregistret.⁴⁰

Den registrerade adressen kan användas för särskild delgivning med juridisk person.

Om det skulle bli obligatoriskt för enskilda att ta emot sin myndighetspost via infrastrukturen Mina meddelanden skulle det medföra att det blev ett nytt krav att ha en digital adress både för fysiska och juridiska personer.

Eftersom det behövs en e-legitimation för att ha en digital brevlåda och en fysisk legitimation för att få en e-legitimation skulle ett obligatorium indirekt även innebära att det blev krav på att ha e-legitimation och legitimation för privatpersoner och för personer som vill driva näringsverksamhet.

³⁴ 2 kap. 22 § aktiebolagslagen (2005:551).

³⁵ 8 kap. 43–44 §§ aktiebolagslagen.

³⁶ 4 kap. försäkringsförordningen (2011:257) och 4 kap. förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse.

³⁷ 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 § och 15 kap. 1 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, 9 kap. 2 och 3 §§ bostadsrättslagen (1991:614), 2 kap. 1 och 2 §§ lagen (2009:93) om kooperativ hyresrätt samt 5 § lagen (1975:417) om sambruksföreningar.

³⁸ 2 § handelsregisterlagen (1974:157).

³⁹ 15 § lagen (1992:160) om utländska filialer m.m. samt 1–12 §§ förordningen (1992:308) om utländska filialer m.m.

⁴⁰ 7 § lagen (2004:575) om europabolag och 10 § lagen (2006:595) om europakooperativ.

6.5.2 Hypotetisk utformning av krav på enskilda

En skyldighet för enskilda att ta emot sin myndighetspost genom infrastrukturen skulle innebära att huvudregeln blir att utskick från offentliga aktörer sker digitalt i stället för till en fysisk brevlåda. Det finns flera olika sätt hur en sådan skyldighet skulle kunna utformas vilket beskrivs nedan.

Personkrets som skulle kunna omfattas av regleringen

När det gäller vilka enskilda som skulle kunna omfattas av ett krav på anslutning behöver, som tidigare nämnts, den som ska skaffa en digital brevlåda ha en e-legitimation, vilket i sin tur kräver vanlig legitimation. Varken legitimation eller e-legitimation är något som enskilda tilldelas automatiskt i Sverige utan det är något som man får ansöka om. Även om det inte i sig finns något krav på vare sig legitimation eller e-legitimation är det något som de flesta vuxna privatpersoner i Sverige redan har.

Eftersom barn inte kan få e-legitimation på egen hand borde de inte vara möjliga obligatoriska mottagare. Det finns visserligen personer under 18 år som har en e-legitimation men det kräver samtycke från vårdnadshavare. Kravet på att vara ansluten som mottagare borde därför ställas först vid 18 år när individen får bestämma själv.

Det finns ett stort antal personer som vistas i Sverige men som inte kan få en e-legitimation, till exempel för att de saknar personnummer. Det finns visserligen möjlighet även för de med samordningsnummer med styrkt identitet att få en e-legitimation, men det kan vara svårare. Deras anknytning till Sverige kan vidare vara av mer eller mindre tillfällig natur. Detsamma gäller de unionsmedborgare som har en godkänd utländsk e-legitimation enligt eIDAS-förordningen. För att få en tydligt avgränsad krets borde kravet därför enbart omfatta de privatpersoner som är folkbokförda i Sverige eftersom denna personkrets har ett personnummer och en någorlunda fast anknytning hit.

Det finns vidare personer som har svenskt personnummer men som inte är folkbokförda i Sverige, till exempel svenska medborgare som bor utomlands eller de som saknar fast bostad. Det skulle visserligen vara önskvärt om även de alltid kunde nås via en digital brev-

låda. Det är dock svårt att ställa upp något tydligt kriterium för när de skulle omfattas av kravet, särskilt som ett sådant krav för att vara genomförbart bör vara knutet till ett register, såsom folkbokföringsregistret. Personer som inte är folkbokförda i Sverige borde därför inte omfattas på kravet på att ta emot myndighetsposten via infrastrukturen.

De juridiska personer som i dag kan ansluta sig för att ta emot myndighetspost genom infrastrukturen Mina meddelanden är svenskregistrerade juridiska personer i associationsformerna aktiebolag, kommanditbolag, handelsbolag, bostadsrättsföreningar och ekonomiska föreningar. Det innebär att det är dessa juridiska personer som skulle vara möjliga obligatoriska mottagare. Övriga juridiska personer, som alltså inte kan ansluta sig till infrastrukturen, skulle inte kunna omfattas av ett obligatorium utan att villkoren för anslutning också skulle behöva utvidgas.

Ett alternativ till att ha en förutbestämd personkrets skulle vara att ha ett system motsvarande det som övervägs i Finland, där hantering av vissa digitala tjänster även medför att en digital brevlåda aktiveras. En fördel med det vore att de som använder digitala tjänster med stor sannolikhet även skulle kunna hantera en brevlåda och att det därför inte skulle behöva lika mycket stöd och hjälp som med ett mer utbrett obligatorium. Det är dock oklart hur stor gruppen är som använder digitala tjänster, men inte en digital brevlåda, och det finns kanske risk att en sådan åtgärd endast skulle ha en begränsad effekt. Det skulle också innebära att digitala tjänster skulle behöva byggas om för att kunna hantera en sådan anslutning.

Anslutning och hantering av de som inte väljer en brevlåda

Till skillnad från vissa andra länder som vi har haft kontakt med finns det i Sverige ingen allmän digital brevlåda som alla tilldelas automatiskt. I det svenska systemet är det i stället frivilligt för enskilda att teckna avtal med en brevlådeleverantör och att ta emot sin myndighetspost digitalt. Det är svårt att förena det nuvarande systemet med ett krav på anslutning eftersom systemet skulle behöva hantera de personer som inte självmant ansluter sig till en brevlåda.

Om systemet ska finnas kvar precis som det ser ut i dag vore ett alternativ att skicka allt digitalt och låta det vara individens val om

denne vill ha sin myndighetspost eller ej, det vill säga att det skulle ligga i dennes egna intresse att faktiskt skaffa en brevlåda. Eftersom det grundläggande syftet med att skicka post ändå måste vara att budskapet ska nå mottagaren är dock en sådan lösning otillfredsställande. Ett annat alternativ vore att automatiskt ge dem som inte anslutit sig inom viss tid undantag från ett obligatorium. En sådan lösning medför dock att syftet med ett krav till stor del går förlorad. Ett tredje alternativ vore att i stället införa någon form av sanktions-system för dem som inte anslutit sig, till exempel i form av en avgift eller genom kriminalisering. Det skulle då dock behövas en organisation för att se till så att reglerna efterlevs och för att beivra överträdelser. Det är tveksamt om denna typ av åtgärder vore motiverade, lämpliga eller proportionerliga med hänsyn till det syfte som ska uppnås.

Ett alternativ, som dock innebär ett frågande av det nuvarande systemet, vore att i stället ge alla automatisk tillgång till myndighetspost via den statliga postlösningen, en upphandlad brevlåda eller annat liknande, motsvarande det system som finns i Danmark genom *borger.dk* (se avsnitt 5.1) och även i Nederländerna, Island, Finland och Estland. Enskilda skulle därutöver kunna välja att även få eller se sin myndighetspost i en privat brevlåda, antingen som en kopia eller som en visningsklient. Det finns flera fördelar med detta såsom att enskilda då alltid skulle ha tillgång till sin samlade myndighetspost genom den automatiserade lösningen, säkerheten skulle öka och beroendet av privata leverantörer skulle minska. Detta är dock långt från det nuvarande system med frihet att välja brevlåda och det skulle krävas omfattande ombyggnationer vilket skulle leda till kostnader. Digg har till exempel angett att uppbyggnad av ett centrallager med visningsklienter skulle kosta cirka 160 miljoner och att kostnaden för årlig drift och förvaltning skulle uppgå till cirka 80 miljoner per år.⁴¹ Det finns också risk för att en automatisk tilldelning till ett statligt eller upphandlat alternativ skulle snedvrida konkurrensen.

Det enklaste sättet att förena det nuvarande systemet i viss form med en tvingande anslutning vore att låta individen välja mellan samtliga brevlådor i första hand och sedan automatiskt ansluta de som inte väljer inom viss tid till den statliga postlösningen, alternativt till en upphandlad brevlåda. En sådan automatisk anslutning skulle vara möjlig att kombinera med såväl ett obligatorium med undantags-

⁴¹ Digg, *Översyn av infrastrukturen för säkra elektroniska försändelser*, 15 december 2022, dnr I2022/01309.

hantering, som med en lösning där individen i stället kan välja om denne inte vill ha sin myndighetspost digitalt. Detta skulle ändå innebära ett visst avsteg från det nuvarande systemet och även det skulle potentiellt kunna påverka konkurrensen. Det skulle medföra inledande kostnader när folkbokföringssystemet och Bolagsverkets register skulle byggas om för att möjliggöra utskick om val av brevlåda i samband med folkbokföring eller registrering av bolag. Det skulle också innebära återkommande kostnader för inledande utskick med valmöjligheter och eventuella ytterligare utskick om en person valt en brevlåda som inte längre är tillgänglig.

Sammanfattningsvis är det svårt att förena det nuvarande systemet med ett tvång att vara ansluten. Om det ska ställas krav på enskilda skulle troligen detta behöva frångås i någon form.

Hantering av undantag

Även med utbildning och stödfunktioner kommer det alltid att finnas människor som av olika skäl inte kan hantera e-legitimation och digitala brevlådor. Det skulle därför behöva finnas en möjlighet till undantag och en rättighet att alltså få sin post fysiskt.

Det finns flera olika sätt att hantera frågan om undantag som i princip är beroende av hur tvingande krav som ska ställas på individen.

Det kanske minst ingripande vore att tilldela alla en brevlåda och sedan låta individen själv välja att aktivera den, motsvarande det system som finns i Nederländerna. Med hänsyn till att det redan i dag är relativt lätt att skaffa en digital brevlåda är det tveksamt om en sådan åtgärd skulle få någon större effekt på anslutningsgraden.

Det andra alternativet skulle vara att, som i den isländska lösningen, göra digital post till huvudalternativet men ge enskilda möjlighet att välja bort det (opt-out). Det skulle fungera redan med systemet som det ser ut i dag eftersom individen nu själv kan välja i sin brevlåda att inte ta emot post från vissa avsändare. Det skulle dock även behövas en möjlighet för dem som inte har en brevlåda eller som inte kan logga in i den att välja fysisk post, till exempel genom ett fysiskt besök på ett kontor eller en automatisk spärrlinje. Till skillnad från i Danmark finns det i Sverige inga medborgarkontor där sådana ansökningar skulle kunna hanteras. Det är troligen en fråga som är mest naturligt att hanteras på kommunal nivå eftersom

kommunerna är närmast sina medborgare. Det skulle därmed innebära ett krav på kommunerna att erbjuda sina invånare en fysisk plats att göra ansökningar, eventuellt kombinerat med en uppsökande verksamhet för de som inte kan ta sig till en sådan plats. En automatisk spärrlinje skulle behöva ett sätt att säkerställa identiteten på de som vill ha sin post fysiskt, till exempel genom e-legitimation.

Det skulle också behövas en möjlighet för andra än den enskilde själv att välja fysisk post när denne är förhindrad från att själv söka. I Danmark har till exempel anhöriga samt kommunen möjlighet att ansöka om undantag och det finns även möjlighet till hembesök för de enskilda som inte kan ta sig till ett borgarkontor.

Risken med ett alternativ som gör det enkelt att välja bort digital post skulle vara att även personer som egentligen skulle kunna ha det ändå väljer fysisk post. Det ligger å andra sidan i linje med individens rätt till självbestämmande och skulle troligen leda till en mindre negativ uppfattning gentemot anslutningen. Det vore även ett smidigare system när omständigheter ändras fort för en individ och kanske skulle enkelheten bädda för att individen var mer öppen för att pröva att få sin post digitalt.

Om det inte skulle gå att välja bort den digitala myndighetsposten skulle det i stället behövas ställas upp någon form av kriterier för vilka som ska få undantag. Ett alternativ skulle vara att ha ungefär samma system som i Danmark där det finns ett antal fastställda kriterier för undantag men där någon egentlig prövning inte sker, det räcker att intyga på heder och samvete att man omfattas av ett undantag. Den prövning som då skulle ske skulle närmast avse formaliakraven. Ett avslagsbeslut skulle ändå behöva kunna överprövas, eller i vart fall omprövas. Det skulle behövas någon myndighet som hanterar sådana ansökningar. Liksom vid ett opt-out-alternativ borde även andra personer än den enskilde ha möjlighet att ansöka om undantag.

För det fall det skulle ske en reell prövning av skälen för undantag skulle det behövas en särskild ordning även för det. Det skulle då behövas tydligt uppställda skäl för undantag och fordras någon form av utredning för att undantag skulle beviljas. Det skulle sedan behövas en person som fattar beslut i frågan och beslutet borde kunna prövas av domstol.

Därutöver skulle det kanske övervägas om vissa grupper automatiskt skulle vara undantagna från digital post, till exempel personer som skrivs in i kriminalvård eller personer som försätts i konkurs,

vilket dock hade krävt en sammankoppling av register. Även personer som är satta under god man eller förvaltare skulle automatiskt kunna få undantag. En svårighet där är dock att det inte finns något nationellt register angående dessa personer.

Ett alternativ med obligatorium skulle få större effekt för anslutningen av mottagare än om digital post skulle kunna väljas bort. Det finns dock risk att det skulle skapa ett motstånd mot anslutningen med påföljden att även personer som egentligen hade kunnat ta emot posten digitalt skulle välja att ansöka om undantag. Det skulle krävas en större organisation runt omkring för att hantera ansökningarna om undantag och en större stödorganisation jämfört med nuvarande system. En risk med en mer omfattande undantagshantering skulle även vara att de som en gång beviljats undantag skulle bli kvar i denna grupp, i stället för att försöka ta emot posten digitalt, vilket skulle öka den digitala klyftan.

Oavsett vilket system som skulle införas skulle det med hög sannolikhet finnas personer som medvetet skulle vilja undvika att bli kontaktade av staten, genom att begära undantag eller genom att välja bort digital post fastän de egentligen inte skulle behöva det. Det skulle behövas en omfattande prövning och kontroll för att komma tillrätta med ett sådant problem vilket skulle försvåra även för de personer som faktiskt skulle behöva undantag. I till exempel Danmark finns det en diskussion om det är för svårt att begära undantag och om alla som behöver det verkligen har det. Det är tveksamt om en sådan mer omfattande prövning skulle vara proportionerlig i förhållande till de kostnader det skulle innebära och de negativa effekter det skulle få för de som faktiskt skulle behöva undantag. Det är därmed tveksamt om ett obligatorium skulle lösa problemet med att personer är svåra att nå.

Register

I förmedlingsadressregistret (FaR) registreras i dag de enskilda som har valt att ta del av sin myndighetspost digitalt med person- eller organisationsnummer samt uppgift om vilken brevlåda de har valt. De enskilda går med på att registreras i registret när de ansluter sig till en brevlåda. Kontaktuppgifter för avisering registreras inte i FaR utan i stället i brevlådornas egna register.

Om det skulle införas ett krav för mottagare att ta emot post via infrastrukturen skulle det alltså behöva finnas ett register men möjligen borde detta utformas annorlunda. För det fall alla skulle anslutas till en statlig postlösning som inte valt en privat brevlåda, och som inte heller fått undantag alternativt avsagt sig digital post, skulle inte denna uppgift behöva registreras. I stället kunde den enskildes uppgifter registreras med dennes samtycke om denne ville lämna kontaktuppgifter för avisering i den statliga postlösningen eller ha sin post i en privat brevlåda. De flesta personer hade då troligen ändå valt att registrera sig, till exempel för att få en avisering eller för att få sin post till en privat brevlåda. De som inte skulle vilja registreras skulle i stället med jämna mellanrum behöva gå in och titta i den statliga postlösningen, på samma sätt som man gör med en fysisk brevlåda. Man skulle också kunna registrera om personen fått beviljat undantag alternativt sagt nej till digital post.

Ett alternativ till ett nytt register, eller ändrat FaR, vore att uppgifterna om digital brevlåda fördes in i folkbokföringsregistret samt i bolagsregistren.

6.5.3 Nödvändiga åtgärder för att ställa krav

Om det skulle bli en skyldighet för enskilda att vara anslutna som mottagare är det också vissa åtgärder som skulle behöva vidtas vilka redogörs för i detta avsnitt.

Som tidigare nämnts är det troligt att många av de som inte är anslutna skulle behöva hjälp för att bli det och sedan löpande för att hantera den digitala posten. Det innebär att det skulle behövas omfattande åtgärder, med medföljande kostnader, i form av uppbyggnad av en stödorganisation, informationsinsatser och ett ökat arbete för digital inkludering om det skulle ställas krav på dem. Det finns också många privatpersoner som inte har möjlighet att ha en digital brevlåda på grund av avsaknad av e-legitimation, ekonomiska skäl eller bristande tillgänglighet. Även det skulle behöva hanteras om det blir aktuellt att rikta krav om anslutning.

Vi vill framhålla att även om en del bristande förutsättningar skulle kunna hanteras genom möjlighet till undantag borde en utgångspunkt vara att så många som möjligt skulle kunna ta del och använda tjänsterna. Det skulle därmed vara av vikt att hinder för att ta del av myn-

dighetsposten digitalt undanröjdes i möjligaste utsträckning. I annat fall finns det risk för att personer som inte har förutsättningar för att ta emot myndighetspost digitalt skulle befästas i ett digitalt utanförskap.

Ett krav på enskilda att vara anslutna som mottagare i infrastrukturen borde därför speglas av ett krav på det offentliga att möjliggöra för dem i större utsträckning att vara detta. I detta skulle ligga att undanröja hinder mot anslutning eller användning, att se till att tjänsterna är så bra att de skulle vara till nytta för individen och att se till att det finns en organisation runtomkring som skulle möjliggöra användandet för individen.

Stödfunktioner

Även om de olika offentliga aktörerna har ett ansvar redan i dag för att hjälpa personer som inte kan använda deras digitala tjänster skulle det behövas ett särskilt system för den digitala posten.

I Sverige finns ingen motsvarighet till borgerkontoren som finns i alla danska kommuner och som hjälper medborgarna med olika myndighetskontakter, däribland hantering av den digitala posten och beviljande av undantag. De danska borgerkontoren fanns redan på plats när det blev obligatoriskt för medborgarna att ta emot myndighetsposten digitalt, det var därmed inget som behövde byggas upp särskilt. Något motsvarande skulle behöva finnas i Sverige, helst genom att varje kommun fick i uppdrag att bygga upp en sådan service. Det skulle vidare behöva finnas en möjlighet till hjälp med e-legitimation och hantering av den digitala brevlådan på annat sätt, till exempel genom att det inrättades en telefonlinje för stöd och hjälp på det sätt som finns i Danmark.

Den organisation som i någon mån liknar de danska borgerkontoren är Statens servicecenters kontor. Det finns i dag inte någon rättslig grund för att Statens servicecenter ska hjälpa enskilda med hantering av digital post från andra än samarbetsmyndigheterna. Det faller inte heller inom deras uppdrag att hjälpa personer att skaffa e-legitimation eller en digital brevlåda. En svårighet därvid är att det finns flera privata alternativ till både e-legitimation och brevlådor varför det kan vara oklart om de skulle få styra enskilda mot vissa lösningar. För det fall Statens servicecenter skulle utgöra en stödfunktion

för den digitala posten behöver alltså myndigheten ges ett särskilt uppdrag med tydliga ramar och finansiering för det. Verksamheten skulle också behöva vara mer rikstäckande än den är i dag vilket skulle kräva mer resurser.

Ett annat alternativ till stödinsats som redan finns på plats är biblioteken. För det fall biblioteken skulle utgöra en stödfunktion för den digitala posten borde de få ett tydligt uppdrag om detta med precisering av vilken service som ligger inom uppdraget. Även för biblioteken borde det då tydliggöras vilken rådgivning de kan ge. De skulle även behöva tilldelas ytterligare resurser för uppdraget. Om individer skulle ta del av sin myndighetspost på bibliotekens datorer borde det vidare säkerställas att detta skulle kunna ske avskilt.

Tillgång till teknik och internet

En förutsättning för en ökad användning av digitala lösningar, såsom en brevlåda för digital myndighetspost, är att det finns tillgång till teknik och internet. Det kräver i sin tur att individen har ekonomiska möjligheter att skaffa sådan tillgång.

Enligt 4 kap. 1 och 3 §§ socialtjänstlagen (2001:453) har den som inte kan försörja sig själv rätt till bistånd från socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt. Biståndet ska utformas så den stärker personens möjligheter att leva ett självständigt liv. Inom ramen för försörjningsstödet utgår ersättning för till exempel mat och kläder enligt en riksnorm samt för boendekostnad. I övrigt lämnas bistånd efter en behovsbedömning i varje enskilt fall. I ett rättsfall från 2017 bedömdes tillgång till internet i bostad vara en förutsättning för att en enskild skulle vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen och därmed berättigad till bistånd efter ansökan.⁴² I domen angavs särskilt att det krävdes tillgång till internet och bank-id för att utföra många myndighetstjänster samt att det inte kunde begäras att personer skulle hantera sådana känsliga ärenden på allmänna datorer. Även dator och smartphone är sådant som det är möjligt att beviljas bistånd för inköp.

Det finns därmed redan i dag möjligheter för den som har det svårt ekonomiskt att ansöka om bistånd för teknik och internetupp-

⁴² HFD 2017 ref. 23.

koppling. Det är dock möjligt att sådana ansökningar skulle öka vid ett krav på att ta emot myndighetspost digitalt.

Möjlighet till hjälp av andra

Den digitala posten är på vissa sätt mer tillgänglig än den fysiska, till exempel för den som tillfälligt befinner sig på annan ort. Även med digital post kommer det dock att finnas personer som behöver hjälp av andra för att hantera posten, antingen tillfälligt eller mer permanent. Enligt *Svenskarna med funktionsnedsättning och internet 2021* var det till exempel 38 procent som uppgav att de brukade ta hjälp av andra för att göra saker på nätet.

För enskilda näringsidkare eller företag är det även viktigt att de har möjlighet att ta hjälp till exempel av redovisningskonsulter eller revisorer för sin pappershantering. Det måste därför finnas en ombudslösning för hantering av posten.

Enligt villkoren för de nuvarande olika brevlådorna kan en användare ge en annan fysisk person möjlighet att läsa och hantera meddelanden i en digital brevlåda, det vill säga att agera ombud. Ombudshanteringen, och de rättsliga konsekvenserna därav, är inte närmare reglerad.

I ett fall där det skulle bli krav på mottagare att ta emot myndighetspost digitalt behöver ombudshanteringen i brevlådorna ses över, det skulle även till exempel kunna övervägas om det skulle vara möjligt att endast ge begränsad behörighet i systemet, motsvarande som finns i det isländska systemet, eller om e-legitimation skulle krävas för att öppna vissa försändelser. Det skulle också kunna övervägas om systemet skulle kopplas ihop på något sätt med Bolagsverkets system Mina ombud, i stället för att lämna ombudshanteringen till respektive brevlådeoperatör. Mina ombud är en tjänst som Bolagsverket tillhandahåller för att skapa digitala fullmakter. Tjänsten finns för närvarande endast för företag men enligt Bolagsverket finns det planer på att börja bygga om den så att även privatpersoner ska kunna skapa fullmakter.

Om det skulle uppställas krav på att enskilda har en brevlåda skulle det medföra att personer som saknar vana att hantera till exempel e-legitimation och digitala tjänster skulle tvingas att göra det. Det finns en risk för att omställningen skulle utnyttjas av kriminella genom olika

bedrägeribrott. Det finns också risk för att enskilda skulle ta hjälp av anhöriga att hantera e-legitimation och brevlådor vilket i sig är förenat med juridiska och säkerhetsmässiga problem. Sådana risker skulle behöva förebyggas.

I dag finns ingen automatisk tillgång till annans brevlåda, till exempel när en person får förvaltare eller god man alternativt försätts i konkurs. Det är i stället innehavaren som måste ge den andre åtkomst till brevlådan. Det skulle kunna övervägas om sådan automatisk tillgång skulle införas.

Tydligare krav på försändelser genom infrastrukturen

Vid ett obligatorium måste brevlådorna ändras så att det inte längre blir möjligt för mottagare att välja bort vissa offentliga avsändare. Därigenom försvinner den självreglerande funktionen mot att offentliga aktörer använder infrastrukturen för onödiga utskick.⁴³ För att motverka detta borde det övervägas om kriterier skulle tas fram för vad som får skickas genom infrastrukturen, på samma sätt som det finns på Island. Detta skulle dock riskera att minska flödet genom infrastrukturen.

Det borde även ställas krav på själva utformningen av det som skickas genom infrastrukturen. De meddelanden som skickas borde vara anpassade för att läsas på en mobilskärm, de borde vara formulerade på ett sätt så att folk kan ta del av dem och de måste vara läsbara med hjälpmedel. Det skulle innebära att mycket av det som i dag skickas genom infrastrukturen skulle behöva anpassas och standardiseras.

⁴³ Jämför ställningstagande i prop. 2023/24:6 *Auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och digital post*, s. 34.

6.5.4 Brevhemlighet, personlig integritet och personuppgifter

Enligt utredningsdirektiven ska vi analysera hur ett krav på enskilda att vara anslutna som mottagare i infrastrukturen skulle förhålla sig till deras rätt till skydd mot undersökning av brev och annan förtrolig försändelse (brevhemligheten) och skyddet för den personliga integriteten i övrigt enligt regeringsformen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Vi ska också analysera om ett sådant krav skulle vara förenligt med EU:s dataskyddsförordning.

Vi lägger inte fram något förslag som innebär att det blir ett krav på enskilda att ta emot sin myndighetspost digitalt. Som framgått av avsnitt 6.5.2 finns det vidare många olika sätt hur ett obligatorium och undantagshantering skulle kunna utformas. Det är därför inte möjligt att ange precis hur enskildas rätt till skydd för brevhemlighet och personlig integritet skulle påverkas om det skulle bli ett sådant krav. Det är inte heller möjligt att ange vilken behandling av personuppgifter som därvid skulle ske eller vilka aktörer som skulle behandla dem. I avsnittet beskrivs därför endast översiktligt hur skyddet ser ut i dag och vad som eventuellt skulle behöva ändras.

Internationella regleringar kring personlig integritet

Det finns ingen entydig definition av begreppet personlig integritet men lagstiftaren har uttryckt att kränkningar av den personliga integriteten innebär ett intrång i en fredad sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där ett oönskat intrång, såväl psykiskt som fysiskt, bör kunna avvisas.⁴⁴ Brevhemligheten' även kallad post- eller korrespondenshemligheten, är en rättighet för mottagare av post att posten inte läses av någon innan den når mottagaren.

Rättigheter till skydd för den personliga integriteten, såsom brevhemligheten, finns inskrivna i flera internationella rättsakter.

Enligt artikel 17 i *FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter* får ingen utsättas för godtyckligt ingripande i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för angrepp på sin heder eller sitt anseende. Var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp. En enskild som upplever sig

⁴⁴ Prop. 2005/06:173 s. 15, *Översyn av personuppgiftslagen*.

utsatt för kränkningar av konventionen kan i vissa fall klaga till FN:s kommitté för mänskliga rättigheter.

Enligt artikel 22 i *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning* får ingen med funktionsnedsättning utsättas för ett godtyckligt eller olagligt ingripande i sitt privatliv, familjeliv, hem eller korrespondens eller annan typ av kommunikation eller för olagliga angrepp på sin heder eller anseende.

Enligt artikel 16 i *Barnkonventionen*⁴⁵, som gäller som lag i Sverige,⁴⁶ får inget barn utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och anseende. Barn har rätt till skydd av lagen mot sådana ingripanden eller angrepp.

*Europakonventionen*⁴⁷ gäller också som lag i Sverige.⁴⁸ Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får inte lag eller föreskrift meddelas som står i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Av artikel 8 i konventionen följer att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till skydd för privatliv innefattar också skydd för rykte och personlig integritet. Offentliga myndigheter får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Europakonventionens bestämmelse är en rättighet för enskilda i förhållande till staten och innebär i första hand att staten ska avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten. Av praxis från Europadomstolen framgår dock att staten även har en förpliktelse att vidta rimliga åtgärder för att skydda till exempel den enskildes personliga integritet. Detta kan ske till exempel genom kriminalisering av olika åtgärder som innebär ett intrång i den personliga integriteten.

Enligt artikel 7 i *EU:s rättighetsstadga*⁴⁹ har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Enligt artikel 8 har envar även rätt till skydd för sina per-

⁴⁵ Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

⁴⁶ Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

⁴⁷ Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁴⁸ Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁴⁹ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

sonuppgifter. Den senare rättigheten ligger till grund för EU:s dataskyddsförordning.

Regleringar i svensk rätt

I Sverige finns regler till skydd för den personliga integriteten och brevhemligheten i förhållande till det allmänna i regeringsformen och i förhållande till andra enskilda bland annat i brottsbalken (1962:700). Därutöver finns regler som skyddar mot intrång från såväl det allmänna som från enskilda, såsom EU:s dataskyddsförordning och offentlighets- och sekretesslagen.

EU:s dataskyddsförordning

EU:s dataskyddsförordning syftar bland annat till att skydda enskildas grundläggande rättigheter och friheter och då särskilt rätten till skydd för personuppgifter, artikel 1. Rätten till skydd av personuppgifter är inte en absolut rättighet utan måste förstås utifrån sin kontext i samhället och vägas mot andra grundläggande rättigheter utifrån en proportionalitetsbedömning, skäl 4.

Förordningen är direkt tillämplig i varje medlemsstat. I Sverige kompletteras den av lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordning (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (kompletteringsförordningen).

Med personuppgifter avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar levande fysisk person, artikel 4 p. 1. Avgörande är om det är möjligt för den personuppgiftsansvarige eller någon annan att knyta den aktuella uppgiften, ensam eller i kombination med andra uppgifter, till en person. För att dataskyddsförordningen ska vara tillämplig krävs vidare att personuppgifter behandlas. Det kan till exempel ske genom insamling, registrering, lagring, bearbetning, utlämnande genom överföring, spridning eller radering.

Personuppgiftsansvarig är en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter, artikel 4 p. 6.

All behandling av personuppgifter måste uppfylla de principer som anges i artikel 5. Det innebär bland annat att behandlingen av personuppgifter ska vara korrekt och laglig samt att uppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Vidare ska personuppgiftsbehandlingen beakta principerna om uppgiftsminimering, lagringsminimering och riktighet.

För att personuppgiftsbehandlingen ska vara laglig måste den ha stöd i en eller flera av de rättsliga grunder som anges i artikel 6:

- a) Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål.
- b) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås.
- c) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.
- d) Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person.
- e) Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.
- f) Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn.

Den rättsliga grunden ska vara fastställd i unionsrätten eller i nationell rätt. Vidare ska även syftet med behandlingen vara fastställt i den rättsliga grunden, eller – om den rättsliga grunden är artikel 6.1 e – att personuppgiftsbehandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning. Det kan exempelvis vara allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av

uppgifter som ska behandlas, ändamålsbegränsningar och lagringstid. Unionsrätten eller den nationella rätten ska slutligen uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

När det gäller kravet på nödvändighet i EU:s dataskyddsförordning anges det i förarbetena till dataskyddslagen att det unionsrättsliga begreppet nödvändig inte har samma strikta innebörd som i det svenska språket.⁵⁰ Nödvändighetsrekvisitet har till exempel inte ansetts utgöra ett krav på att det ska vara omöjligt att fullgöra förpliktelsen eller att utföra uppgiften utan att behandlingsåtgärden vidtas. Även om en uppgift av allmänt intresse skulle kunna utföras utan behandling av personuppgifter kan den vara nödvändig, och därmed tillåten enligt EU:s dataskyddsförordning, om den leder till effektivitetsvinster. Det anges även i förarbetena att det mer eller mindre regelmässigt bör anses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag.

För att avgöra om en behandling är proportionerlig eller inte måste den personuppgiftsansvarige kartlägga de risker och konsekvenser som behandlingen kan innebära för den personliga integriteten. Proportionalitetsbedömningen görs sedan utifrån kartläggningen där även behovet av eventuellt kompletterande skyddsåtgärder vägs in. Analysen ska säkerställa att integritetsintrånget inte blir mer omfattande än nödvändigt utifrån vad som ska uppnås med behandlingen.

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är var och en skyddad mot åtgärder från det allmännas sida som innefattar bland annat undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Var och en är även gentemot det allmänna skyddad från betydande intrång i den personliga integriteten, om intrånget sker utan samtycke, och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Skyddet enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är inte absolut utan kan begränsas enligt den särskilda ordning som förskrivs i 2 kap. 20 § regeringsformen. Åtgärder som begränsar skyddet enligt regerings-

⁵⁰ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 46.

formen ska prövas mot grundlagen och regleras i lag. En begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, 2 kap. 21 § regeringsformen. Det är endast tillåtet med lagar som inskränker integritetsskyddet om det intresse som ska tillgodoses är så starkt och integritetsskyddsintresset så förhållandevis svagt att inskränkningen framstår som proportionerlig.

Föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna ska meddelas genom lag om de gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, 8 kap. 2 § regeringsformen.

Innan riksdagen beslutar om lag som avses i 8 kap. 2 § eller 2 kap. 20 § ska yttrande från Lagrådet inhämtas, 8 kap. 21 § regeringsformen.

Brottsbalken

I 4 kap. 8–9 §§ brottsbalken regleras ansvar för den som olovligen bereder sig tillgång till någon annans post. Reglerna gäller inte för digital post.

För *brytande av post- eller telehemlighet* (4 kap. 8 § brottsbalken) döms den som olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande, som ett post- eller telebefordringsföretag förmedlar som postförsändelse eller i ett elektroniskt kommunikationsnät. Infrastrukturen Mina meddelanden är inte ett elektroniskt kommunikationsnät och omfattas därmed inte av regeln, jämför 1 kap. 7 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK). Påföljden är böter eller fängelse i högst två år. Straffansvaret för brytande av post- och telehemlighet gäller bara så länge som meddelandet är under befordran, det vill säga från det att det lämnas in för befordran till dess det lämnats ut till mottagaren.

När en försändelse har lämnats i adressatens bostad eller brevlåda är det inte längre straffbart att bereda sig tillgång till det enligt 8 §. Det kan då i stället bli aktuellt att döma till ansvar för *intrång i förvar* (4 kap. 9 § brottsbalken). Intrång i förvar innebär att en person, på annat sätt än i 8 §, olovligen bryter brev eller telegram eller eljest bereder sig tillgång till något som förvaras förseglat eller under lås eller eljest tillslutet. Även för detta brott är påföljden böter eller fängelse i högst två år.

Olovlig hantering av annans digitala post eller intrång i annans digitala brevlåda skulle kunna leda till ansvar för *dataintrång* (4 kap. 9 c § brottsbalken). För dataintrång döms den som olovligen bereder sig tillgång till en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling eller olovligen ändrar, utplånar, blockerar eller i register för in sådan uppgift. Detsamma gäller den som olovligen genom någon annan liknande åtgärd allvarligt stör eller hindrar användningen av en sådan avgift. Påföljden för brott av normalgraden är böter eller fängelse i högst två år och för grovt brott (andra stycket) fängelse i sex månader och högst sex år.

Det finns även brott som gäller hantering av legitimation, till exempel att man lämnar ifrån sig sin e-legitimation till annan eller olovligen använder någon annans e-legitimation.⁵¹

Möjligen skulle även regleringarna om *trolöshet mot huvudman* (10 kap. 5 § brottsbalken) och om *brott mot tystnadsplikt* (20 kap. 3 § brottsbalken) kunna bli aktuella för den som har tillgång till annans digitala brevlåda.

Regler om sekretess och tystnadsplikt

Det finns regler om sekretess och tystnadsplikt i *postlagen* avseende fysiska postförsändelser och i *LEK* avseende elektroniska kommunikationstjänster.⁵² Det finns även tillhörande sekretess- och tystnadspliktsbrytande bestämmelser.⁵³ Ytterligare bestämmelser om sekretess för postförsändelser respektive elektroniska meddelanden finns i offentlighets- och sekretesslagen.⁵⁴

Digital post genom Mina meddelanden omfattas emellertid varken av postlagen eller LEK. Det är inte fråga om sådan fysisk post som regleras i postlagen och det är inte fråga om ett sådant elektroniskt kommunikationsnät eller elektronisk kommunikationstjänst som regleras i LEK.

Det finns inte heller något annat motsvarande regelverk för meddelanden som skickas genom den digitala infrastrukturen. Det finns ett visst skydd för de meddelanden som hanteras i den statliga brev-

⁵¹ Se till exempel olovlig identitetsanvändning, 4 kap. 6 c brottsbalken, och regler i 14–15 kap. brottsbalken.

⁵² 5 kap. 1–3 §§ postlagen och 9 kap 31–32 §§ LEK.

⁵³ 5 kap. 4–5 §§ postlagen och 9 kap 33 § LEK.

⁵⁴ 29 kap. 1–2 §§ samt 44 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen.

lådan Min myndighetspost. Dessa omfattas av 40 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen som gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annan räkning. Det saknas motsvarande skydd för de försändelser som hanteras av de privata brevlådorna. Den enskilde kan enligt 12 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen efterge sekretess i förhållande till sig själv.

Förenlighet av krav med EU:s dataskyddsförordning

Som ovan anges finns det många olika sätt att reglera ett obligatorium och att hantera de personer som inte ska omfattas av det. Det är därmed inte möjligt att närmare beskriva vilken personuppgiftsbehandling som skulle ske, till exempel vid en hantering av undantag, eller vilka aktörer som skulle behandla uppgifter. Redogörelsen nedan utgår därför i stället från den personuppgiftsbehandling som sker i dag (se avsnitt 4.6) och hur den skulle förhålla sig till ett krav.

När det gäller avsändande myndigheter kan de ha begränsningar i olika registerlagstiftningar som påverkar möjligheten att behandla respektive lämna ut uppgifter i elektronisk form. För varje flöde eller tjänst som en avsändande myndighet vill ansluta till Mina meddelanden måste myndigheten därför göra en bedömning av om det finns stöd för att skicka myndighetsposten elektroniskt. En del myndigheter har inte rätt att behandla och lagra till exempel personnummer som krävs för utskick genom infrastrukturen.

I dag registreras de enskilda som vill ta emot post genom infrastrukturen i FaR. Det som registreras är deras personnummer och vilken brevlåda de har kvar. Personerna kan därutöver lämna uppgifter till brevlådeoperatören om hur de vill ha aviseringar.

Person- och samordningsnummer är inte känsliga personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning. I artikel 87 anges att medlemsstaterna får bestämma på vilka särskilda villkor ett nationellt identifikationsnummer får behandlas. Det ska i sådana fall endast användas med iakttagande av lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter enligt förordningen. I Sverige finns ett särskilt skydd för person- och samordningsnummer enligt 3 kap. 10–11 §§ dataskyddslagen. Enligt dataskyddslagen ska behandling av personnummer vara restriktiv och en intresseavvägning ska göras

mellan behovet av behandlingen och de integritetsrisker som den innebär för de registrerade. Utan samtycke får personnummer endast behandlas om det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

Om det i stället skulle bli ett obligatorium skulle det fortfarande behöva finnas uppgifter i ett register om personnummer som skulle behandlas för att föra en förteckning över personer som ska få posten digitalt samt för själva förmedlingen av posten. Det är inte nödvändigt att det därutöver skulle behöva lämnas uppgifter om avisering till brevlådeleverantören utan det skulle kunna vara frivilligt. Ett obligatorium för mottagare borde vidare inte innebära att ytterligare uppgifter om den enskilde skulle registreras i FaR eller att avsändande myndigheter skulle få tillgång till andra personuppgifter än de som de redan har.

Vi gör bedömningen att det skulle vara nödvändigt att registrera personnummer för att det skulle vara möjligt att skicka genom infrastrukturen, särskilt då den ska vara avsedd för försändelser till säkerställda mottagare. Registreringen skulle möjliggöra att infrastrukturen kunde användas i större utsträckning och bidra till en effektivare förvaltning. De behandlingar som skulle ske vid slagningar mot registret skulle därför vara nödvändiga för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Att uppgift om en individs personnummer skulle finnas med i ett register måste vidare anses stå i proportion till nyttan av att infrastrukturen skulle kunna användas för utskick.

Det bedöms därmed finnas stöd enligt EU:s dataförskyddsförordning för att den personuppgiftsbehandling som sker i dag skulle kunna ske även om det blev tvingande för mottagarna att vara anslutna.

Skyddet för brevhemlighet och personlig integritet vid krav

När det gäller om en tvingande anslutning som mottagare till Mina meddelanden skulle påverka rätten till skydd för brevhemlighet eller utgöra ett betydande intrång i den personliga integriteten som utan samtycke innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden gör vi följande bedömning.

Genom att i dag ansluta sig till Mina meddelanden får den enskilde sin myndighetspost digitalt till en brevlåda som drivs antingen

av en privat brevlådeoperatör eller av Digg. Den enskilde registreras med person- eller samordningsnummer i FaR där avsändare kan kontrollera om mottagaren valt att få sin post digitalt från just denna avsändare. Det är upp till den enskilde att därutöver lämna uppgifter för avisering till sin brevlådeoperatör. Det är bara brevlådeinnehavaren och den som fått läsrättighet eller hanteringsrättighet av denne som har rätt att läsa posten i brevlådan. Möjligheter till övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden i själva brevlådan finns därmed bara om brevlådeoperatören bryter mot de allmänna villkoren för Mina meddelanden, det vill säga om hur meddelanden och andra uppgifter i brevlådan får behandlas.⁵⁵

Ett krav på att post ska tas emot digitalt i stället för fysiskt innebär inte i sig ett intrång i den personliga integriteten. Det skulle dock innebära att personuppgifter kommer att behandlas i ett register utan att personen samtyckt till det. Personuppgiftsbehandlingen skulle därmed innebära en viss kartläggning av enskildas personliga förhållanden enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Ändamålet med behandlingen skulle vara att lista de som ska ha digital post och att möjliggöra utskick genom infrastrukturen. Det skulle därmed inte vara en särskilt integritetskänslig verksamhet och personuppgifterna i sig är inte av känslig karaktär. Behandlingen av personuppgifter skulle mot denna bakgrund anses innebära ett visst intrång i den enskildes personliga integritet, men inte så betydande att det skulle omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

Att ställa krav på enskilda att ha en digital brevlåda skulle däremot kräva lagreglering enligt 8 kap. 2 § regeringsformen då det skulle innebära en skyldighet för dem.

När det gäller skyddet för den digitala myndighetsposten i övrigt gör vi följande bedömning.

En tvingande övergång till digital post skulle medföra att den enskildes myndigpost skulle hanteras på ett annat sätt och utsättas för andra risker än vid fysisk posthantering. Beroende på hur kravet skulle utformas skulle det vara mer eller mindre svårt för enskilda att ändå välja fysisk post. Den digitala posten omfattas inte av postlagens regler och det finns därmed inte samma skydd för digital post som för fysisk post, till exempel under befordran eller i brevlådan. Det finns visst straffrättsligt regelverk som skulle kunna träffa olov-

⁵⁵ Digg, *Allmänna villkor*, p. 7.6, www.digg.se.

lig hantering av digital post. Det är dock inte alls lika tydligt reglerat som det som gäller för fysisk post.

Det är nu frivilligt för enskilda att ta emot post i digitala brevlådor och därmed är det de som står risken för att denna post är sämre skyddad. I ett fall där mottagare skulle bli tvingade att vara anslutna kan det däremot övervägas om skyddet borde stärkas. Det skulle till exempel kunna ske genom att motsvarande straffrättsliga regler som gäller för den fysiska posten skulle gälla för den digitala och genom att brevlådeleverantörernas hantering av posten regleras på annat sätt än genom avtal. Det borde också övervägas om reglerna i offentlighets- och sekretesslagen skulle ses över för att stärka skyddet. Det skulle också kunna övervägas om det borde införas en möjlighet till begränsad läs- eller hanteringsrätt för de som behöver hjälp med att hantera sin post.

6.5.5 Bedömning av förutsättningarna för att ställa krav på enskilda

Det finns många olika sätt att utforma ett obligatorium för enskilda att ta emot myndighetspost digitalt.

De privatpersoner som inte är anslutna till digitala brevlådor är främst personer som är äldre eller socialt utsatta, har språksvårigheter eller funktionsnedsättning. Det finns anledning att anta att en stor del av de som ännu inte är anslutna skulle få problem med att hantera en digital brevlåda. För att det skulle vara möjligt att ställa krav på dessa personer att ändå ansluta sig som mottagare skulle det krävas att en stödorganisation för att stötta och hjälpa dem. Denna organisation skulle behöva innefatta fysiska kontor dit de enskilda kunde vända sig för att få hjälp med anslutning och hantering av brevlådorna, eller för att få undantag från digital post. Det skulle också behövas möjlighet till hjälp på annat sätt, till exempel genom en telefonlinje för stöd och hjälp. I Sverige finns ingen motsvarighet till borgerkontoren som finns i alla danska kommuner och som hjälper medborgarna med olika myndighetskontakter, däribland hantering av den digitala posten och beviljande av undantag. Det skulle i stället behövas en ny organisation.

När det gäller juridiska personer är anslutningsnivån lägre än vad den skulle kunna vara och bedömningen är att det beror på att tjänsten inte fungerar utifrån de behov som finns. Även bristande använd-

barhet kan vara en förklaring. Krav på att juridiska personer ska ta emot digital post måste därmed föregås av utveckling av brevlådorna så att de bättre passar för olika typer av företag och deras behov av bland annat tillgång för olika personer och funktionaliteter i kombination med behörighets- och rollfördelning.

Ett krav på enskilda att vara anslutna som mottagare i infrastrukturen borde därmed speglas av ett krav på det offentliga att möjliggöra för dem i större utsträckning att vara det. Det skulle innebära att undanröja hinder mot anslutning eller användning och att se till så att tjänsterna är så bra att de är till nytta för individen och motiverande att använda. Ett krav på anslutning för enskilda skulle därmed innebära att omfattande åtgärder skulle behöva vidtas med åtföljande kostnader.

Det är vidare svårt att förena det nuvarande systemet där personer själva väljer att ansluta sig till en brevlåda med ett tvång att vara ansluten eftersom de som inte väljer brevlåda skulle behöva hanteras på något sätt, till exempel genom automatisk anslutning till en viss brevlåda. Om det ska ställas krav på enskilda skulle därmed troligen det nuvarande systemet behöva frångås i någon form. Vidare skulle brevlådorna, för att inte motverka effekterna av ett obligatorium, behöva ändras så att det inte längre blir möjligt för mottagare att välja bort vissa offentliga avsändare. Därigenom försvinner den självreglerande funktionen mot att offentliga aktörer använder infrastrukturen för onödiga utskick.

En tvingande anslutning till Mina meddelanden skulle antagligen vara förenlig med EU:s dataskyddsförordning även om det skulle bero på hur kravet och organisationen närmare utformades. Den skulle troligen inte heller stå i strid med den enskildes rätt till skydd för personlig integritet eller för brevhemlighet, men det skulle kunna övervägas om skyddet för den digitala posten borde stärkas och bli mer likt det för fysisk post.

7 Statliga myndigheters förutsättningar att skicka till digitala brevlådor

7.1 Myndigheter i det digitaliserade samhället

Samhällets ökade digitalisering har gjort det nödvändigt för statliga myndigheter att anpassa sin verksamhet, särskilt som det finns en förväntan från enskilda om att kunna utföra tjänster och motta skrivelser digitalt. Myndigheterna har även ett eget intresse av digitalisering utifrån ett effektivitets- och kostnadsperspektiv. En svårighet i digitaliseringsarbetet kan vara att den tekniska utvecklingen går fort vilket ställer krav på att myndigheternas verksamhetssystem och rutiner ständigt anpassas och förnyas, samtidigt som kärnverksamhet ska upprätthållas och kvalitetssäkras.

Myndigheten för digital förvaltning (Digg) har i rapporten *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2022*¹ angett att förväntningarna på digitaliseringen och dess effekter under åren har skiftat där syften och mål, inte minst i EU:s policyprogram för det digitala decenniet², utmanar den svenska offentliga sektorn. Detta program innebär ett större fokus på bland annat samhällsnytta, hållbarhet, medborgarvärde och demokratiska rättigheter än på den enskilda aktörens interna effektivitet och verksamhetsspecifika digitala tjänster.

Digg anger i rapporten bland annat att de statliga myndigheterna i större utsträckning borde involvera användarna vid utveckling av digitala tjänster. Digg lyfter också fram att externa incitament för digital verksamhetsutveckling, såsom regleringsbrev, förordningar och regeringsuppdrag, leder ökad vilja att samverka och utvecklas inom om-

¹ Digg, *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2022 – En enkätundersökning*, dnr 2022-3075.

² Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2022/2481 av den 14 december 2022 om inrättande av policyprogrammet för det digitala decenniet 2030.

råden som resulterar i samhällsnytta på bredden och en sammanhängande förvaltning. De myndigheter vars utveckling drivs av starka externa incitament presterar genomgående bättre i rapportens index jämfört med de myndigheter som har övervägande interna incitament. Enligt rapporten var finansiering det största hindret för myndigheternas digitala utvecklingsarbete, följd av lagar och regelverk, kompetens och standarder.

7.2 Myndigheter som potentiella avsändare

7.2.1 Förutsättningar att skicka genom infrastrukturen

Enligt våra direktiv ska vi utreda förutsättningarna för att ställa krav på statliga myndigheter att använda infrastrukturen Mina meddelanden för att skicka till digitala brevlådor. Förslaget ska syfta till att öka användningen av infrastrukturen, primärt för att minska myndigheternas användning av fysisk post.

För att besvara frågeställningen är det flera olika aspekter som kan beaktas. En aspekt är om olika myndigheter överhuvudtaget har någon kommunikation med enskilda och i sådana fall i vilken form den sker. En annan är om de är anslutna till infrastrukturen, samt, om de inte är det, om de skulle kunna ansluta sig och börja använda infrastrukturen. Ytterligare en aspekt är i vilken omfattning myndigheter som är anslutna till infrastrukturen använder den för utskick till enskilda och om det skulle vara möjligt att öka deras post genom den. Därtill är det av betydelse vilka effekter som skulle uppnås med en ökad trafik genom infrastrukturen, till exempel om det skulle innebära besparingar eller kostnader.

7.2.2 Tidigare rapporter och åtgärder

Av en rapport från Skatteverket 2016 framgick att den låga anslutningen då, både på avsändar- och mottagarsidan, medförde att nyttan av infrastrukturen Mina meddelanden var starkt begränsad.³ Det angavs att avsändarna hade svaga skäl att ansluta sig så länge det

³ Skatteverket, *Rapportering av Skatteverkets uppdrag att följa statliga myndigheters anslutning till Mina meddelanden och att verka för företags anslutningar*, (N2015-3779-EF).

fanns få mottagare och tvärtom. Skatteverket föreslog ett antal åtgärder för att öka anslutningarna, se avsnitt 3.2.2.

Mot bakgrund av att anslutningen till Mina meddelanden var för låg för att tjänsten skulle vara effektiv fick nitton myndigheter i uppdrag i sina regleringsbrev 2017 att ansluta sig till infrastrukturen eller att öka anslutningen av relevanta meddelandeflöden. Alla utom tre av dessa myndigheter är anslutna i dag.⁴

Digg har i uppdrag att främja användandet av infrastrukturen och att öka myndigheternas digitala post.⁵ Digg gör årliga undersökningar bland myndigheterna för att mäta digitaliseringen, bland annat avseende användningen av Mina meddelanden. Enligt Diggs uppföljning 2021 var förbättringspotentialen fortsatt mycket stor när det gällde myndigheters digitalisering och användning av Mina meddelanden.⁶

Under 2023 gjorde Digg en översyn av infrastrukturen.⁷ Digg framförde därvid bland annat att det var en ineffektiv hantering av samhällets gemensamma resurser om en myndighet skulle skaffa digitala posttjänster på egen hand och att det riskerade att minska nyttan med den förvaltningsgemensamma infrastrukturen.

7.2.3 Utredningskontakter

För att utreda myndigheternas förutsättningar att använda infrastrukturen Mina meddelanden i större utsträckning har vi under hösten 2023 genomfört enkätundersökningar bland de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna.

I enkäterna frågade vi om myndigheten skickade försändelser till enskilda och i vilken omfattning. Vidare frågade vi om myndigheterna var anslutna till Mina meddelanden eller om det fanns planer på att ansluta sig. Vi ställde också frågor om hur stora besparingar som skulle kunna göras genom att skicka digitala brev till enskilda i stället för på papper.

⁴ De myndigheter som fick uppdrag var Bolagsverket, Boverket, Centrala studiestödsnämnden, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Riksarkivet, Skatteverket, Statens jordbruksverk, Transportstyrelsen, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Naturvårdsverket, Statens servicecenter, Tullverket och Tillväxtverket. Av dessa är Livsmedelsverket, Riksarkivet och Tillväxtverket inte anslutna.

⁵ 4 § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

⁶ Digg, *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2021 En enkätundersökning*, dnr 2021-2731.

⁷ Digg, *Översyn av infrastrukturen för säkra elektroniska försändelser*, Rapportering av uppdrag, 15 december 2022, s. 14.

En fullständig enkät skickades till statliga förvaltningsmyndigheter enligt Statistiska centralbyråns (SCB) myndighetsregister⁸ inklusive till Domstolsverket som svarade dels som egen myndighet, dels för alla domstolar. De enskilda domstolarna fick sedan en för-enklad enkät.

Det var 173 myndigheter som svarade på enkäten, varvid ett av svaren var gemensamt för alla 21 länsstyrelser. När det gäller domstolarna inkom svar från 49 av dem, varvid vissa hänvisade blankt till Domstolsverkets svar.

Enkätformulären och sammanställning över vilka som besvarat dem finns i bilaga 3.

Därutöver har vi haft möten med en del av myndigheterna och med myndighetssamverkansgruppen E-sam, som är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan 34 myndigheter.

E-sams uppfattning är att det troligen skulle behövas ett krav på anslutning för att myndigheterna ska ansluta sig till och använda Mina meddelanden i större utsträckning än vad som skett på frivillig väg. Enligt E-sam skulle de flesta myndigheter troligen ställa sig bakom ett obligatorium men det saknas tydlig styrning i frågan.

7.3 Nuvarande anslutning och användning

7.3.1 Befintliga och möjliga avsändare

Det är 67 statliga förvaltningsmyndigheter som är anslutna som avsändare i infrastrukturen Mina meddelanden.⁹ Enligt SCB:s myndighetsregister finns det 250 statliga förvaltningsmyndigheter i Sverige, det är därmed knappt 27 procent av dem som är anslutna.

En särskild grupp myndigheter är Sveriges Domstolar. Enligt myndighetsregistret finns det 83 domstolar. Ingen av domstolarna är anslutna till infrastrukturen.

Sammantaget innebär detta att 183 förvaltningsmyndigheter och 83 domstolar teoretiskt sett skulle kunna ansluta som nya avsändare i infrastrukturen.

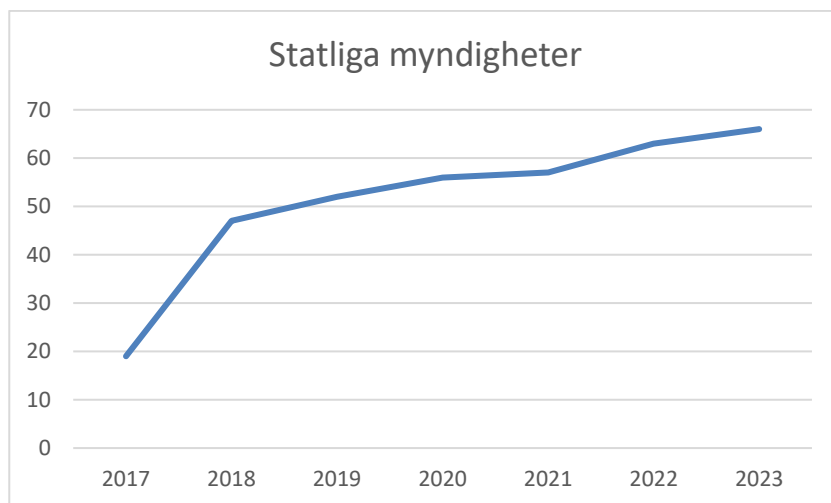
Det är alltså endast ett mindre antal av de statliga myndigheterna som är anslutna till Mina meddelanden i dag. Antalet anslutna har ökat under åren men takten är långsam (se även avsnitt 3.2.1). I föl-

⁸ SCB, *Myndighetsregistret, statliga förvaltningsmyndigheter*, www.scb.se.

⁹ Digg, *Statistik och prognoser för digital post till och med vecka 18 2024*, www.digg.se.

jande diagram framgår hur anslutningarna har sett ut mellan 2017 och 2023.

Figur 7.1 Statliga myndigheter anslutna till Mina meddelanden



Källa: Digg, Statistik och prognoser för digital post.

Statistiken visar att förhållandevis många, 28 myndigheter, anslöt sig åren 2017 och 2018. Sedan har kurvan planat ut och antalet nya anslutningar har därefter varit mellan en och sex per år. Under 2023 var det tre nya myndigheter som anslöt och hittills under 2024 har endast en ny myndighet anslutit sig. Anslutningstakten bland myndigheterna har därmed stannat av.

7.3.2 Användning av Mina meddelanden

Flera av de myndigheter som redan är anslutna till Mina meddelanden har omfattande kontakter med enskilda och skickar stora mängder försändelser per år via infrastrukturen. De avsändare som skickar mest genom infrastrukturen är Skatteverket och Försäkringskassan. De tio största avsändarna under 2023 framgår av nedanstående tabell.

Tabell 7.1 Myndigheter som skickar mest via Mina meddelanden

Miljoner försändelser

Myndighet	Antal försändelser 2023
1. Skatteverket	28,7
2. Försäkringskassan	25,8
3. Transportstyrelsen	11,3
4. Pensionsmyndigheten	6,5
5. Kronofogden	5,1
6. Arbetsförmedlingen	4,8
7. SCB	2,2
8. CSN	1,5
9. Bolagsverket	1,3
10. Polismyndigheten	1,2

Källa: Digg, statistik för 2023.

Totalt skickades cirka 100 miljoner försändelser i Mina meddelanden under 2023 och de tio största myndigheterna står för majoriteten av dessa utskick, 88,4 miljoner meddelanden.

7.4 Förutsättningar för ytterligare användning

7.4.1 Myndigheter som är anslutna

Som tidigare angetts är det 67 myndigheter som är anslutna som avsändare i infrastrukturen. Av dessa var det 61 som besvarade vår enkät, med Länsstyrelserna inräknade. Av enkätundersökningen framgår att det finns stora variationer bland dessa myndigheter angående i vilken omfattning de använder infrastrukturen för utskick. Det varierar dels hur stora volymer de skickar genom infrastrukturen, dels hur stor andel av deras totala utskick som går genom den.

Myndigheter med omfattande utskick till enskilda

De myndigheter som skickar flest försändelser till enskilda, det vill säga genom både fysisk och digital post, är alla anslutna till infrastrukturen. Av de myndigheter som svarat på enkäten skickar Skatteverket, Försäkringskassan, Transportstyrelsen och Pensionsmyndigheten flest

försändelser till enskilda. Det är också de myndigheter som skickar mest via Mina meddelanden. I tabellen nedan är myndigheterna sorterade efter mängden utskick via Mina meddelanden.

Tabell 7.2 Försändelser till enskilda under ett år

Miljoner försändelser

Myndighet	Totalt antal försändelser	Varav via Mina meddelanden
Skatteverket	65	28,7
Försäkringskassan	36	25,8
Transportstyrelsen	38	11,3
Pensionsmyndigheten	10	6,5

Källa: Enkät svar från resp. myndighet¹⁰ och statistik från Digg för 2023.

Skatteverket skickar flest försändelser till enskilda dels totalt sett, dels via Mina meddelanden. Myndigheten skickar även en stor mängd fysisk post, cirka 10,7 miljoner försändelser, vilket uppges bero på bland annat låga volymer inom vissa verksamhetsområden samt juridiska krav. Verket arbetar för att skicka allt digitalt. Äldre verksamhetssystem byggs om efterhand och det särskilda tilläggverktyg som Digg tillhandahåller (Outlook Plugin) för att kunna skicka via Mina meddelanden, används för att skicka det som inte kan skickas via verksamhetssystemen.

Skatteverket har vidare ett uppdrag när det gäller förmedlingspost till personer med sekretesskyddade uppgifter och personer med skyddad folkbokföring. Förmedlingsposten omfattade cirka 900 000 försändelser under 2022, som skickas helt fysiskt. Försändelserna kan avse olika former av brev, tidningar och paket, det vill säga andra försändelser än myndighetspost. Omfattningen av myndighetspost inom förmedlingsposten är inte så stor eftersom statliga myndigheter kan skicka direkt till personer med sekretesskyddade uppgifter, utan att använda förmedlingstjänsten. Däremot måste de använda tjänsten för att skicka till personer med skyddad folkbokföring.

Den myndighet som skickar näst mest är *Försäkringskassan* som under det senaste året skickade cirka 36 miljoner brev¹¹ via central utskriftshantering, varav 70–80 procent skickades digitalt. Av Försäk-

¹⁰ Siffrorna om totala utskick kommer från respektive myndighets enkät svar och kan vara framtagna på olika sätt inom varje myndighet.

¹¹ Inkluderat elstöd som var ett tillfälligt utskick.

ringskassans olika handlingstyper skickas cirka 70–75 procent till en digital brevlåda. För personer som saknar digital brevlåda sker kommunikation via Mina sidor (cirka 4–5 procent) och resten skickas med fysisk post. De utskick som fortfarande sker med fysisk post är blanketter som ska fyllas i och skickas tillbaka, fysiska intyg samt delgivning.

Därefter kommer *Transportstyrelsen* som skickar 31 procent av totalt 38,4 miljoner försändelser via Mina meddelanden. Av totalt 300 handlingstyper skickas 34, det vill säga 11 procent, till en digital brevlåda. Resterande skickas som fysisk post, e-faktura, EDI¹² eller e-post. Antalet fysiska försändelser uppgår till 18 miljoner. Att inte fler handlingstyper anslutits till Mina meddelanden beror enligt Transportstyrelsen på prioriteringar inom myndigheten, gamla tekniska lösningar och juridiska hinder.

Transportstyrelsens största utskicksflöden avser betalningar för olika typer av skatter och avgifter. Myndigheten ser ett stort behov av en lösning i Mina meddelanden som gör det enkelt för mottagaren att hantera betalningen. I nuläget erbjuder olika brevlådeoperatörer lösningar för att hantera fakturor, men myndigheten måste i dag teckna separata avtal med varje brevlådeoperatör. Det innebär en ökad kostnad per faktura samt en administrativ hantering med de separata avtalen.

Av Transportstyrelsens utskick sker 54 procent digitalt och 46 procent fysiskt. En stor del av utskicken är körkort, det vill säga de kan inte skickas digitalt. Genom EU:s nya körkortsdirektiv sker en övergång till digitala körkort men ett fysiskt körkort kommer fortfarande vara ett valbart alternativ. Utskick av körkort kommer därför inte att försvinna. En annan stor del av utskicken är försändelser med anledning av trängselskatten. Det har tidigare varit vanligt att användare inte förstått att de skulle få exempelvis trängselavgifter via den digitala brevlådan. Det har nu rättats till genom avtalen med brevlådeoperatörerna vilket medfört att påminnelsekostnaderna för mottagarna har minskat med 72 miljoner kronor per år. Den sista påminnelsen skickas dock även ut med vanlig fysisk post för att undvika att den missas.

Även *Pensionsmyndigheten* tillhör de myndigheter som skickar allra mest. Pensionsmyndigheten skickar cirka 10 miljoner utskick

¹² Electronic Data Interchange (EDI), standard för elektronisk överföring av strukturerade data mellan två informationssystem.

per år, inklusive utskick av det orange kuvertet. Myndigheten uppger att antalet utskick av det orange kuvertet kommer att öka med cirka 50 procent från 2026. Pensionsmyndigheten skickar i dag cirka 120 handlingstyper digitalt, vilket motsvarar ungefär 70 procent av det totala antalet, och ett arbete pågår för att digitalisera fler handlingstyper. Det som inte skickas till digitala brevlådor är blanketter som ska fyllas i av mottagaren och skickas tillbaka. Pensionsmyndigheten arbetar med en stor grupp i samhället, främst pensionärer, som inte är så digitalt aktiva och som kan behöva digitalt stöd.

Myndigheter med stor andel utskick via Mina meddelanden

Flera myndigheter skickar en stor andel av sin totala mängd utskick via Mina meddelanden. De myndigheter som enligt sina svar skickar över hälften av sina utskick till enskilda via Mina meddelanden är Kronofogdemyndigheten, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Statens tjänstepensionsverk (SPV) Lantmäteriet, Trafikverket och Skatteverket.

Tabell 7.3 Andel utskick via Mina meddelanden

Myndighet	Andel i %
Kronofogdemyndigheten	77
Arbetsförmedlingen	75
Försäkringskassan	70–75
SPV	68
Lantmäteriet	60
Trafikverket	56
Skatteverket	54

Källa: Enkätundersökning

Skälen till varför övriga utskick inte går via Mina meddelanden kan vara att det avser originalhandlingar eller andra handlingar som ska användas som bevis eller handlingar som kräver kvittens eller underskrift. Det kan också avse, som tidigare nämnts, försändelser till personer med skyddad identitet. Vidare kan det vara påminnelser och krav samt vissa typer av registerutdrag och underrättelser som inte får skickas via Mina meddelanden på grund av lagkrav. Ytterligare ett skäl som anges är att myndigheternas Mina sidor används i stället då

det möjliggör dubbelriktad kommunikation. Denna kommunikation är digital och innebär inga kostnader för fysisk post.

Myndigheterna anger även att en anledning till att skicka på andra sätt kan vara mottagaren, när denne antingen inte har någon digital brevlåda eller har valt bort post från avsändande myndighet.

Vissa myndigheter möter relativt många personer från utsatta grupper i samhället och med begränsade digitala förmågor, detta gäller till exempel Kronofogdemyndighetens kunder. Delgivning kan också behöva ske vid ett fysiskt möte vilket är något som Kronofogdemyndigheten pekat på som den stora kostnaden för myndigheten.

Myndigheter med lägre andel utskick via Mina meddelanden

Det finns ett antal myndigheter som är anslutna till Mina meddelanden men där omfattningen av utskick inte är lika hög. Vissa av hindren kan vara desamma som tidigare redovisats medan andra är specifika för respektive myndighet.

Arbetsmiljöverket skickar inte så mycket via Mina meddelanden och myndigheten uppger att den största anledningen är att det inte är möjligt att säkerställa mottagandet. Myndigheten kommunicerar med flera mottagare i en arbetsgivares organisation och de kan finnas på olika arbetsställen inom organisationen. Myndigheten skickar endast en promille av sina försändelser via Mina meddelanden, resterande skickas med fysisk post.

Bolagsverket har främst kontakter med företag. Cirka 24 procent av myndighetens utskick skickas via Mina meddelanden, vilket motsvarar cirka en miljon försändelser.

Därutöver skickar Bolagsverket ett antal olika försändelser via fysisk post. En orsak till det är att person- eller organisationsnummer inte samlas in som kontaktuppgifter i vissa ärenden, vilket utesluter möjligheten att använda Mina meddelanden vid utskick. Vissa handlingar har uppgifter som omfattas av sekretess och där erbjuder den digitala lösningen inte ett tillräckligt säkert skydd för uppgifterna eller för integriteten. Eftersom inte alla former av delgivning kan ske genom infrastrukturen kan inte delgivningar i likvidationsärenden skickas. Det finns även beslut som enligt författning ska skickas med ordinarie postgång, såsom beslut i företagsinteckningsärenden. Vidare kan beslut och andra meddelanden som rör utländ-

ska filialer inte skickas till en digital brevlåda eftersom en filial inte är en juridisk person och därmed inte kan ha en brevlåda.

Det kan även finnas svårigheter om Bolagsverket i ett visst ärende behöver ha kontakt med en fysisk person, till exempel en angiven kontaktperson eller en företrädare, och inte den juridiska personen. Ofta har ett företag en kontaktperson och det är den personens e-post som används vid kontakt med företaget. Företag har även möjlighet att registrera en e-postadress hos Bolagsverket och denna används i sådana fall vid utskick till företaget.

Bolagsverket ökar löpande användningen av Mina meddelanden till att omfatta flera ärendetyper, exempelvis skickas beslut om förseningsavgifter och beslut för verklig huvudman via Mina meddelanden sedan halvårsskiftet 2023. Dessa beslut skickas dock fortsatt med fysisk post också. Bolagsverket gör även vissa andra utskick både via fysisk post och via digital brevlåda när det bedöms särskilt viktigt att dessa utskick når fram. Det gäller exempelvis om följden av att myndighetens förfrågan inte besvaras blir att företaget avregistreras. I vissa fall skickas fysisk post både till företagets adress och till folkbokföringsadressen för en enskild näringsidkare. Detta kan till exempel gälla undersökning om företaget fortfarande driver verksamhet med anledning av att inga ärenden har registrerats de sista tio åren. Vidare finns det även vissa krav i samband med att särskild delgivning till juridisk person. Se exempel i bilaga 3.

Centrala studiemedelsnämnden (CSN) skickar cirka 1,5 miljoner utskick via Mina meddelanden, vilket är 12 procent av totala antalet utskick. Myndigheten skickar årsbesked och ett antal andra handlingstyper såsom kompletteringar och informationsbrev till enskilda, men det är endast årsbeskeden som skickas via Mina meddelanden. Kommunikation sker i övrigt via Mina sidor, e-post och fysisk post.

Volymen fysisk post uppgår till 4,9 miljoner vilket utgör 38 procent av samtliga utskick. Orsaken till att fysisk post skickas är att myndigheten har prioriterat utvecklingen av digitala lösningar i olika takt för olika verksamhetsstöd och för vissa finns ännu inga sådana. CSN har haft ett högt reformtryck under viss tid och har prioriterat annan systemutveckling som varit mer akut. Vidare har CSN valt att skicka fysisk post när det gäller hantering av återkrav med hänsyn till regler om preskription och delgivning. CSN har inga försändelser där det finns direkta krav på att de ska skickas med fysisk post.

I samband med ansökan får sökanden välja hur fortsatt kommunikation ska ske och 96 procent väljer då digitala utskick via Mina sidor. CSN har enstaka kunder som inte vill eller kan vara digitala. Det är främst de äldre men även personer med ställföreträdare.

Kriminalvården skickar lönespecifikationer till sina anställda via Mina meddelanden. Vidare kan målsägande få information i digital brevlåda efter eget godkännande. I de fall den intagne har skyddad identitet eller om det i övrigt finns synnerligen högt skyddsbehov hanteras utskicken i särskild ordning. Om det inte skickas via digital brevlåda skickas det främst via fysisk post men även via e-post.

Länsstyrelserna har lämnat ett gemensamt svar för alla 21 länsstyrelser. Länsstyrelserna ser positivt på Mina meddelanden eftersom det är en möjlighet till säkrare hantering än e-post. De har dock stött på flera hinder när det gäller att ansluta sina verksamheter och i dagsläget är det därför få verksamhetsområden som är anslutna. De hinder man har stött på är att det saknas ett systematiskt sätt att inhämta personnummer, att delgivning inte kan ske samt avsaknaden av dubbelriktad kommunikation. Vidare reglerar stiftelseförordningen att vissa handlingar ska skickas till ledamöters folkbokföringsadress.

Totalt skickades cirka 23 000 handlingar via Mina meddelanden från alla landets länsstyrelser, vilket är en mycket liten del (uppskattningsvis 5–10 procent) av det totala antalet expedierade handlingar. Övrig kommunikation sker till största delen via e-post men även till viss del via post. När det gäller fysisk post avser det främst sådant som ska delges.

Länsstyrelserna uppger att de kommer att se över möjligheterna att öppna upp för resterande verksamheter att anslutas till Mina meddelanden under 2024.

Polismyndigheten uppger att de skickar totalt cirka 4 miljoner försändelser till enskilda, varav cirka 28 procent via Mina meddelanden. Antalet handlingstyper inom myndigheten är cirka 800. Av dessa är endast 13 anslutna till infrastrukturen men det pågår utveckling för att ansluta fler. Större delen av det som inte skickas till digital brevlåda skickas via fysisk post. Skälen till att försändelser skickas med fysisk post är interna prioriteringar men även säkerhetsskäl, till exempel när det gäller vapenlicenser. Även SMS används till exempel för passutlämning.

Funktionen Mina sidor via polisen.se kommer att tillgängliggöras i närtid och planeras sedan att byggas ut efterhand för fler ärenden.

Statens servicecenter har som myndighet ingen direkt postkontakt med allmänheten. De har ingen egen ärendehantering utan utför allt i andras myndigheters namn. Det som myndigheten skickar via Mina meddelanden är lönespecifikationer till vissa statligt anställda. Om en person saknar en digital brevlåda får denne gå via webbplatsen för att se sin lönespecifikation, den skickas då inte per post.

Fysiska försändelser skickas till mottagare som saknar möjlighet att ta emot dessa på de alternativa vägarna samt skyddade handlingar med olika klassificering som inte ska skickas digitalt, till exempel avtal och annat som krävs i original.

Högskolan i Halmstad skickar vissa försändelser via Mina meddelanden men har även kontakt med studenterna via en lärplattform och e-post. Utskick till blivande utländska studenter och medarbetare som inte har tillgång till Mina meddelanden och utskick som innefattar reklam för utbildningar sker via fysisk post.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring uppger att de skickar hälften av sina utskick till enskilda via Mina meddelanden. De försändelser som skickas via fysisk post kan inte skickas till digital brevlåda på grund av juridiska utmaningar. Myndigheten skickar intyg och skadeståndsärenden via fysisk post.

Karlstads universitet skickar enbart beslut i ett fåtal olika ärendeslag via Mina meddelanden. Det som främst anförts som en begränsning är den möjliga storleken på meddelandet och brist på systemstöd som i sin tur kan bero på små ärendevolymer. Kommunikation med studenterna sker även genom andra administrativa system.

Konsumentverket skickar uppskattningsvis 20 försändelser per år via Mina meddelanden och det avser beslut. Övriga försändelser skickas med e-post med säkra bilagor och med fysisk post. Konsumentverket pekar på att alla konsumentgrupper inte har tillgång till eller kan använda sådan digital utrustning som krävs för att ta emot digital post.

Läkemedelsverket är anslutet till Mina meddelanden men tjänsten används bara till en handlingstyp och därmed ytterst lite. Kommunikationen sker i huvudsak via e-post och det förekommer även att försändelser skickas med fysisk post. Myndigheten är på väg att implementera en tjänst för att kunna skicka känslig information på ett säkert sätt till mottagare. Utskick med fysisk post sker i de fall som sekretess gör att det är det säkraste sättet att skicka försändelser.

Statistiska centralbyrån (SCB) skickar ungefär 20 procent av sina försändelser via Mina meddelanden vilket innebär cirka 1,2 miljoner försändelser. Det handlar om påminnelsebrev kopplade till SCB:s undersökningar och registerutdrag. Resterande utskick sker till största delen med fysisk post eftersom tester visat att svarsfrekvensen påverkas negativt om pappersblanketter försvinner helt. Vidare skickas fysisk post när SCB inte har någon annan kanal att tillgå. Det kan röra sig om att mottagaren saknar digital brevlåda eller undanbett sig digital post från SCB. Myndigheten pekar på att de även i fortsättningen kommer att behöva kunna komplettera med fysiska utskick för att inte undersökningarna ska påverkas negativt. Vidare är en del av befolkningen skeptiska mot att använda e-legitimation för att besvara undersökningar och använder hellre inloggningsuppgifter från SCB. När det gäller juridiska personer finns det behov av att kunna koppla den juridiska personen till en eller flera fysiska personer för att kunna besvara en enkät. Någon form av ombudslösning eller liknande skulle behövas.

Tullverket skickade under 2022 ut cirka 186 000 försändelser via Mina meddelanden och 117 000 via fysisk post. Tullräkningar skickas via en e-tjänst. Tullverket har även ett digitalt utbyte av information med företag med hundratusentals digitala meddelanden om dagen kopplat till tullprocedurerna för import och export. Två handlings typer av cirka hundra skickas via Mina meddelanden. Skälen till att vissa försändelser sker med fysisk post är att det inte finns någon teknisk lösning eller att det finns juridiska skäl. Myndigheten har dock inte specificerat vilka. Tullverket styrs av EU-gemensam tulllagstiftning kopplad till import och export och har därför behov av utskick till andra än svenska medborgare och företag.

Valmyndigheten skickar bara ut försändelser till enskilda under år med nationella val. Under ett sådant år skickas 8 miljoner fysiska och 5 miljoner digitala försändelser. Enligt vallagen (2005:837) och förordningen (2002:61) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val måste myndigheten skicka röstkortet fysiskt till alla medborgare. Valmyndigheten skickar ut fysiska röstkort till alla röstberättigade cirka tre veckor innan valet och skickar också ut digitalt meddelande till de med digital brevlåda för att meddela att röstkortet skickas ut. Under valåret 2022 betalade Valmyndigheten 18 miljoner kronor för porto och distribution samt 3 miljoner kronor för

tryckkostnader och annan logistik. Under år utan val är portokostnaden noll.

Myndigheter som är anslutna men inte skickar något

Några av myndigheterna har angivit att de är anslutna till Mina meddelanden men att infrastrukturen inte har tagits i drift eller att de inte skickar något. Det gäller Boverket, Digg, Energimarknadsinspektionen, Exportkreditnämnden, Kammarkollegiet, Migrationsverket, Patentombudsämnden och Sametinget. Några av dessa myndigheter har redovisat närmare hur deras situation ser ut.

Boverket anger att när det gäller tillsynsärenden bedöms det inte vara möjligt att skicka via Mina meddelanden eftersom dessa ärenden initieras av myndigheten. Myndigheten har därför inte någon säker digital kontaktväg till den förelägganden riktar sig mot. Förelägganden skickas med fysisk post bland annat eftersom de ska delges. Boverket uppger att stora besparingar skulle kunna göras om förelägganden skulle kunna skickas digitalt. Myndigheten kommunicerar i vissa ärenden via egen e-tjänst på Min sida och har även ett särskilt system för energideklarationer.

Det som *Digg* skickar till enskilda är beslut om avregistrering från Mina meddelanden eller svar på förfrågningar rörande Mina meddelandetjänster. Eftersom mottagaren då inte längre har någon digital brevlåda skickas beslutet med post eller via e-post om mottagaren inte har någon registrerad folkbokföringsadress. *Digg* skickar därmed ingenting via Mina meddelanden.

Exportkreditnämnden har haft Mina meddelanden i flera år i syfte att ha det som en möjlighet för exporterande företag och banker. Myndigheten har dock inte använt infrastrukturen varför avveckling övervägs.

Kammarkollegiet har inte kunnat prioritera frågan om Mina meddelanden på grund av stora regeringsuppdrag och annan prioriterad utveckling. Bland Kammarkollegiets utvecklingsaktiviteter för 2024 finns dock frågan om att börja införa Mina meddelanden i några av de centrala systemstöden.

Patentombudsämnden anger att myndigheten är ansluten till infrastrukturen för att kunna skicka fakturor men att den inte används.

I stället skickas 90 procent av de cirka 600 försändelserna via e-post och 10 procent via post.

7.4.2 Myndigheter som inte är anslutna

Det stora flertalet myndigheter är inte anslutna till infrastrukturen Mina meddelanden. En del av dem gör inga utskick alls till enskilda och saknar därmed anledning att ansluta sig.

Bland de myndigheter som ändå gör utskick till enskilda är det vissa som planerar att ansluta sig till infrastrukturen framöver. Andra har inte sådan avsikt och nämner olika skäl varför, till exempel att de skickar väldigt få försändelser till enskilda, att funktionaliteten i infrastrukturen inte möter myndighetens behov eller att det finns juridiska hinder mot att skicka via infrastrukturen. Några myndigheter nämner att det finns säkerhetsskäl som gör en anslutning inte är aktuell.

Det finns även myndigheter som inte gör några egentliga utskick till enskilda utan i stället har egna lösningar där all kommunikation sker.

Myndigheter som inte skickar något till enskilda

Av de som besvarat enkäten uppger 20 myndigheter att de inte skickar något till enskilda. Det är bland annat myndigheter inom försvaret, museer och myndigheter som främst har kontakter med andra myndigheter eller har internationella uppdrag.

Följande myndigheter har angett att de inte skickar försändelser till enskilda: Arbetsgivarverket, Etikprövningsnämnden, Finanspolitiska rådet, Forum för levande historia, Försvarshögskolan, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Moderna museet, Myndigheten för kulturanalys, Myndigheten för psykologiskt försvar, Myndigheten för totalförsvarsanalys, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Nationalmuseum, Nämnden mot diskriminering, Polarforskningssekretariatet, Statens ansvarsnämnd, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet, Statskontoret, Sveriges meteorologiska institut och Trafikanalys.

Myndigheter som skickar lite till enskilda

Ett ganska stort antal, 41 myndigheter, av dem som besvarat enkäten uppger att de har utskick till enskilda men i mycket liten utsträckning eller att de främst har kontakt via e-post. Antalet utskick från dessa myndigheter kan handla om någon enstaka försändelse upp till några tusen per år.

Speciella behov

Ett antal myndigheter har särskilt lyft behovet av ytterligare funktionaliteter i Mina meddelanden för att kunna använda infrastrukturen. Det finns också myndigheter vars verksamheter är dåligt anpassade för anslutning till infrastrukturen.

Det gäller till exempel *Fastighetsmäklarinspektionen* som har behov av att ha dialog och kunna skicka Excel-filer samt fakturor. Myndigheten kommunicerar via e-post, Mina sidor och en del via post och då främst med företag. Den största besparingen skulle myndigheten kunna göra om de cirka 10 000 fakturor som skickas via vanlig post i stället skulle kunna skickas till en digital brevlåda. Inspektionen pekar dock även på att anslutningsgraden bland företag är låg.

Livsmedelsverket skickar också främst till företag och har funnit en utmaning i att Mina meddelanden inte varit anpassad för företagare. Myndigheten skickar cirka 4 000–5 000 brev om året som skulle kunna gå via en digital kanal i stället. Bedömningen är att det inte blir någon besparing att ansluta sig till infrastrukturen eftersom utvecklingskostnaderna överstiger besparingarna. Däremot ser myndigheten andra fördelar som att effektivisera arbetet internt och att ge bättre service till företagen.

I den kontakt *Spelinspektionen* har med enskilda har inspektionen inte tillgång till personnummer och kan därför inte skicka via infrastrukturen. När det gäller myndighetens kontakter med enskilda näringsidkare och juridiska personer är det ofta organisationer utanför Sverige som inte kan ha en digital brevlåda.

Statens veterinärmedicinska anstalt ser fördelar med att ansluta vissa delar av verksamheten till Mina meddelanden som fakturahantering och även vid besvarande av laboratoriediagnostik till enskilda personer. Det senare förutsätter dock ett obligatorium för enskilda att vara anslutna till Mina Meddelanden så att risk för omdirigering

till fysisk post inte är möjlig, eftersom de diagnostiska svaren ofta är tidskritiska. Myndigheten skickar cirka 13 000 pappersförsändelser per år. Vidare skickas 77 000 fysiska försändelser innehållande prover eller material.

Folkhälsomyndigheten skickar cirka 300 000 försändelser ett vanligt år utan pandemi. Myndigheten har inte prioriterat Mina meddelanden och anger att frågan behöver utredas ytterligare med anledning av säkerhetsskyddsklassad information, känsliga personuppgifter samt information som behöver skyddas med absolut sekretess. Det finns behov av tvåvägskommunikation och det skulle det vara svårt att uppnå besparingar vid en anslutning om inte motparten kan svara. Där emot skulle förbättrade rutiner och effektivisering i arbetssätt kunna uppnås.

Forskarskattenämnden skriver att myndigheten inte alls är digitaliserad. En anslutning skulle kräva viss utveckling men att det är tveksamt vilken nytta myndigheten skulle ha av den.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) skickar mellan 100 000 och 150 000 meddelanden per år, huvudsakligen till företag och andra myndigheter. IVO uppger att en juridisk utredning behöver göras om vilka meddelanden som skulle kunna skickas via Mina meddelanden.

Säkerhetsskäl

Två av myndigheterna har i sina enkätsvar angivit att de av säkerhetsskäl inte har anslutit sig till infrastrukturen Mina meddelanden.

Den ena är *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk* som inte bedömer Mina meddelanden som ändamålsenlig. Myndigheten skickar flera olika typer av information till enskilda, med olika grad av sekretess, totalt cirka 850 000 försändelser per år. Det finns försändelser som eventuellt skulle vara möjliga att flytta till en digital tjänst men det skulle förutsätta att enskilda ansluts senast vid 17 års ålder.

Säkerhetspolisen anger att deras arbete till stor del omgärdas av sekretess vilket även innefattar specifika försändelser till enskilda. Myndigheten ser därför inte någon möjlighet att ansluta till Mina meddelanden. I dag görs en bedömning i varje enskilt fall av vilken kommunikationsform som ska användas.

Myndigheter med andra kommunikationssystem

En del myndigheter som inte är anslutna till infrastrukturen Mina meddelanden har egna digitala system för att kommunicera med enskilda.

Allmänna reklamationsnämnden har ett egenutvecklat system, Följ ärendet, för kommunikation med parterna i ett ärende. Via denna tjänst görs cirka 245 000 utskick per år och cirka 6 500 försändelser skickas med post. Om en skyldighet att ansluta sig till Mina meddelanden införts skulle myndighetens nuvarande system behöva anpassas. Då myndigheten inte använder person- eller organisationsnummer i sin verksamhet skulle också anmälningsformulären behöva byggas om för att myndigheten skulle kunna skicka via Mina meddelanden.

Inspektionen för strategiska produkter (ISP) har uppgett att myndigheten har kontakt med sina kunder via kundwebben i sitt ärendehanteringssystem. Av myndighetens webbplats framgår att kundwebben är ett webbaserat verktyg för företag som har ärenden hos myndigheten.¹³ För att ansluta sig till kundwebben behöver organisationen skriva ett avtal med myndigheten.

En stor grupp myndigheter som inte är anslutna i större utsträckning är *högskolorna och universiteten*. Det finns några universitet och högskolor som är anslutna till Mina meddelanden: Högskolan i Halmstad, Högskolan i Kristianstad och Karlstads universitet samt Linköpings universitet som planerar att ansluta sig under 2024. De allra flesta av de lärosäten som besvarat enkäten är dock inte anslutna och har heller inga planer på att bli det.

De som besvarat enkäten och som inte har planer på att ansluta sig är Blekinge tekniska högskola, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Skövde, Högskolan i Väst, Konstfack, Kungliga musikhögskolan, Kungliga tekniska högskolan, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Malmö universitet, Mälardalens universitet, Stockholms konstnärliga högskola, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå universitet, Uppsala universitet och Örebro universitet.

Universiteten och högskolorna har omfattande utskick till studenter men flera uppger att de redan har fungerande digitala lösningar och att de därför har valt att inte ansluta sig. En del efterfrågar möjlighet

¹³ ISP, *Kundwebben*, www.isp.se.

till dubbelriktad kommunikation eftersom behovet av endast skicka enkelriktat inte är tillräckligt stort för att motivera en anslutning. Ytterligare ett skäl är att Mina meddelanden inte fungerar i kommunikationen med utländska studenter och forskare då de inte har svenska personnummer. Stockholms universitet uppger att försändelser med känsliga personuppgifter skickas med vanlig post eftersom e-post inte bedöms vara tillräckligt säkert. Om dessa försändelser skulle kunna skickas via Mina meddelanden skulle det kunna spara tid och pengar.

Lärosätenas kommunikation med studenterna gällande antagningar sker via portalen [Antagning.se](https://antagning.se) och den fortsatta dialogen via till exempel studentwebb och olika lärplattformar.

Myndigheten för yrkeshögskolans användare är privata bolag, kommuner och regioner som får beslut om att anordna utbildning. För att skicka beslut och annan information digitalt har myndigheten skapat en egen meddelandelösning och skickar cirka 2 000 försändelser per år genom den.

Även *Patent- och registreringsverket (PRV)* har en egenutvecklad e-tjänst för att patentsökande ska ha åtkomst till digitala handlingar. Via den når privatpersoner och företag sin elektroniska post. PRV anger att motsvarande tjänst kan komma att utvecklas även för områdena varumärken och design. Myndigheten har inte uppgift om personnummer i sina register gällande de som sökt patent. För detta skulle myndigheten behöva en rättslig grund för behandling av personnummer (för svenska fysiska personer) och motsvarande identifieringsnummer (för utländska fysiska personer) i sina registerförfattningar för patent, varumärken och mönsterskyddsärenden.

Åklagarväsendet (Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten) hanterar sin kommunikation genom Aktörsportalen som är ett system för att säkert skicka och ta emot material digitalt mellan åklagarväsendet och externa parter. Aktörsportalen ägs, utvecklas och förvaltas av Åklagarmyndigheten. Målgrupperna för Aktörsportalen är myndigheter utanför SGSI (Swedish Government Secure Intranet), privata organisationer, till exempel banker och andra finansiella institut, domstolsförordnade företrädare, till exempel offentliga försvarare, samt privatpersoner. Ekobrottsmyndigheten uppger dock att myndigheten har funderat på att ansluta sig till Mina meddelanden.

7.4.3 Myndigheter med anslutningsplaner

Några myndigheter uppger i enkätsvaren att de har planer att inom en snar framtid ansluta till infrastrukturen Mina meddelanden.

En stor sådan grupp är *Sveriges Domstolar*, som omfattar cirka 80 domstolar, nämnder och andra myndigheter.¹⁴ Domstolsverket arbetar med stöd, utveckling och ledning av domstolarna där det ingår att tillhandahålla den tekniska infrastrukturen för domstolarna. Det finns ett inriktningsbeslut för Sveriges Domstolar om att ansluta relevanta meddelandeflöden till Mina meddelanden under 2024. Domstolsverket har inte tagit ställning till om verket självt ska ansluta sig. Domstolsverkets egna utskick till enskilda är små i jämförelse med domstolarnas utskick.

Den totala mängden fysisk post för Sveriges Domstolar uppgår till 1,63 miljoner försändelser, varav utskick från verksamhetsstödet för mål- och ärendehantering, Vera, står för 1,46 miljoner. Resterande del är främst allmänna handlingar och andra administrativa försändelser. Domstolsverkets försändelser uppskattas till några tusen om året.

Några avgörande faktorer för domstolarna när det gäller användningen av Mina meddelanden är storleksbegränsningen på utskick och delgivningslagstiftningen. Domstolarnas tillgång till personuppgifter varierar dessutom från mål till mål. Domstolsverket är positivt till Mina meddelanden men vill i första hand införa det i målhanteringen vid Sveriges Domstolar i den takt som förutsättningarna medger.

Vi har även träffat *domstolschefsrådet* (DC-rådet) där Domstolsverkets generaldirektör är ordförande. DC-rådet består av domstolschefer som representerar domstolar av olika slag och i olika instanser från hela landet. DC-rådet är positivt inställt till att ansluta sig till Mina meddelanden men den stora nyttan skulle först komma om delgivning skulle kunna ske genom infrastrukturen i större utsträckning eftersom det skulle spara tid och porto.

Domstolsverket, som står för domstolarnas portokostnader, är en av de myndigheter som har högst kostnader för post och som inte är ansluten till Mina meddelanden. De totala portokostnaderna för Domstolsverket och Sveriges Domstolar uppgår till 28 miljoner kronor.

Såsom nämnts ovan har *Ekobrottsmyndigheten* angett att myndigheten funderar på att ansluta sig. Ekobrottsmyndigheten delar verksamhetsstöd med Åklagarmyndigheten genom Aktörsportalen samt

¹⁴ Exempelvis hyres- och arrendenämnderna och rättshjälpsmyndigheten.

med Polismyndigheten och vill därför gärna ha en gemensam inriktning med dem.

Kemikalieinspektionen och *Myndigheten för press, radio och TV* anger att de undersöker om det finns möjlighet att ansluta sina ärendehanteringssystem till Mina meddelanden.

Det gör även *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* där det pågår en förstudie om myndigheten bör ansluta sig till infrastrukturen. Myndigheten tittar på möjligheten att kommunicera med allmänheten i form av massutskick, till exempel när det gäller broschyren *Om krisen eller kriget kommer*. Syftet med förstudien är att bedöma hur myndigheten snabbt skulle kunna komma ut med information och hur en digital kanal skulle kunna bredda kommunikationsvägarna. Myndigheten tittar även på möjligheten att ansluta andra flöden. De problem myndigheten har stött på rör digitala signaturer, vilka åldersgrupper det är möjligt att skicka till samt hur adresseringen ska gå till om myndigheten inte längre ska skicka till hushåll utan till en person eftersom de då behöver personnumret. Ytterligare en viktig aspekt för myndigheten är att systemet är robust.

Revisorsinspektionen avvaktar en integrering av Mina meddelanden i ärendehanteringssystemet från sin leverantör. På det sättet behöver inte myndigheten få några egna utvecklingskostnader.

Riksarkivet har planer på att ansluta sig under 2024/2025. *Skolväsendets överklagandenämnd* och *Statens skolinspektion* har planer på att ansluta sig men ännu inte några aktiva projektplaner. *Skolpedagogiska skolmyndigheten* har med i sin långsiktiga plan att myndigheten ska utreda behovet av att ansluta sig. *Statens institutionsstyrelse (SIS)* kommunicerar inte direkt med enskilda i någon större omfattning via post. SIS avser dock att påbörja en utredning under kommande verksamhetsår med syfte att kartlägga nuvarande rutiner samt behov och förutsättningar för en anslutning till Mina meddelanden. *Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll* har ett pågående arbete för att kunna skicka fakturor via Mina meddelanden.

7.4.4 Myndigheter som inte besvarat enkäten

Majoriteten av myndigheterna har inte besvarat de utskickade enkäterna. Det är därmed svårt att säga något om deras förutsättningar att använda infrastrukturen Mina meddelanden för utskick till enskilda.

Den myndighet som har högst kostnader för post och som inte är ansluten till Mina meddelanden är Försvarmakten. Myndighetens portokostnader ligger på ungefär samma nivåer som Domstolsverket. Försvarmakten har inte besvarat enkäten och det är därför oklart vilka förutsättningar myndigheten har att ansluta till och använda infrastrukturen. Med hänsyn till dess verksamhet kan det dock antas att användningen av säkerhetsskäl skulle vara begränsad.

7.5 Faktorer som begränsar ökad användning

Både i enkätsvaren och i de kontakter vi har haft med myndigheter har framförts att det finns flera begränsningar i infrastrukturen som begränsar myndigheternas möjligheter att använda den för utskick. Det har i sin tur lett till att vissa myndigheter är obenägna att ansluta till infrastrukturen eftersom de bedömer att dess nytta för dem skulle vara begränsad.

7.5.1 Begränsningar avseende funktionalitet

Många myndigheter och även *E-sam* lyfter fram bristande funktionalitet som ett skäl varför digital myndighetspost inte används i större omfattning.

Något som har nämnts av flera är att det inte finns möjlighet till dubbelriktad kommunikation. För de offentliga aktörer som skickar något där mottagaren ska svara är det därför lättare att välja annan typ av kommunikation, såsom e-post eller en avisering om att gå in på myndighetens Mina sidor. För det som ändå skickas via Mina meddelanden måste mottagaren sedan gå in på en annan kanal för att svara vilket inte är särskilt användarvänligt.

E-sam lyfter att myndigheternas egna digitala kanaler många gånger är bättre, till exempel för att det finns dubbelriktad kommunikation. Vissa av dessa myndigheter använder Mina meddelanden

parallellt men då kanske främst som en notifikationskanal medan själva meddelandet eller beslutet ligger på myndighetens Mina sidor. Även om det skulle bli krav på att skicka via Mina meddelanden skulle myndigheterna behöva ha kvar Mina sidor parallellt på grund av funktionalitet eller behov av kvittering.

En annan faktor som begränsar en ökad användning är att det inte är möjligt att genomföra delgivning helt och hållet inom systemet. En handling som kräver delgivning kan skickas digitalt, men delgivningen måste bekräftas på annat sätt vilket är tidskrävande och leder till att handlingar i stället skickas på annat sätt. Det är teoretiskt sett möjligt att delge förenklat genom systemet om mottagaren skulle anvisa denna brevlåda för fortsatt kommunikation, på samma sätt som om mottagaren skulle hänvisa till fortsatt kommunikation genom e-post. Det är dock oklart i vilken omfattning detta sker i praktiken.

Även filformat lyfts fram som en begränsande faktor. Infrastrukturen stöder endast att filer i formaten Word, iCal och PDF skickas, men inte till exempel Excel-format. Skatteverket har till exempel lyft att det finns behov av att kunna skicka i Excelformat för att mottagaren inte ska behöva konvertera filerna för att kunna arbeta med dem. Vissa brevlådor har öppnat för att skicka i Excel-format men Digg ställer inga sådana krav gentemot leverantörerna.

Ytterligare en begränsning är att infrastrukturen endast tillåter meddelanden på 2 MB vilket inte räcker för större filer med tabeller eller bilder som kan förekomma till exempel inom taxering. *Skatteverket* har föreslagit en ökning till 15 MB som bedöms räcka för de behov som finns. Även *Länsstyrelserna* och *E-sam* med flera har lyft att det finns behov att kunna skicka större filer, till exempel när det bifogas kartor och liknande.

Flera pekar på behovet av möjlighet att hantera fakturor. Det gäller till exempel *Transportstyrelsen* som är en stor avsändare och som har en ökad kostnad för betalningsmöjlighet på 2,50 kronor per faktura samt en administrativ hantering med separata avtal för varje brevlådeoperatör. Transportstyrelsen har därför understrukit vikten av att det ska finnas en fakturahantering om skyldigheter införs för avsändare eller mottagare att använda Mina meddelanden.

Några offentliga aktörer lyfter givetvis även fram att det finns myndighetsförsändelser som till sin natur är sådana att de måste skickas med fysisk post, såsom utskick av körkort eller andra fysiska objekt. *E-sam*

lyfter som exempel intyg som är sådana att de ska visas upp i pappersformat.

7.5.2 Begränsningar enligt regelverk

Flera myndigheter lyfter också att de har försändelser som de enligt lagreglering måste skicka per post vilket förhindrar att de använder Mina meddelanden, se några exempel i bilaga 3. En särskild fråga i sammanhanget är handlingar som enligt lag, eller av annan anledning, ska delges.

CSN anger att nämnden har en möjlighet att på sina egna Mina sidor se om en handling är öppnad och att de då räknar den som delgiven. Något liknande är dock inte möjligt med det som skickats via Mina meddelanden vilket är ett problem när något ska delges. Nämnden lyfter även att det finns en oklarhet kring om ett utskick till en digital brevlåda skulle bedömas som ett preskriptionsavbrott då rättspraxis endast rör utskick som gått till en persons folkbokföringsadress. Det måste vara tydligt vad som gäller enligt svensk rätt, särskilt som en del kunder valt att bosätta sig utomlands och nämnden ibland måste ta hjälp av utländska domstolar, som därvid ska tillämpa svenska regler, för att driva in sina fordringar. Det är viktigt att även de utländska domstolarna godkänner de preskriptionsavbrott som skett. Nämnden har till exempel fått problem i utländska domstolar när ett kravbrev skickats till nämndens Mina sidor med en notifikation till en e-postadress som inte längre är aktuell.

Delgivning är en av de viktigaste frågorna för *domstolarna*. Det kan vara en stor svårighet för domstolar att delge handlingar till vissa aktörer, särskilt fysiska personer, i målen. Det har framförts önskemål om att en skyldighet införs för enskilda att bevaka Mina meddelanden, att den digitala brevlådan jämföras med folkbokföringsadress och att delgivningslagen ändras så att delgivning anses ske automatiskt vid utskick genom infrastrukturen.

7.6 Effekter av ökade digitala utskick

Som tidigare angetts ska vi utreda förutsättningar för att införa krav på statliga myndigheter att använda infrastrukturen Mina meddelanden för utskick till enskilda, främst för att minska myndigheternas användning av fysisk post.

De besparingar som uppstår genom användning av digital post gäller främst om den ersätter fysisk post. Det är därför av betydelse vilka kostnader för fysisk post som myndigheterna har i dag, om det som skickas fysiskt i stället skulle kunna skickas digitalt samt vilka kostnader en sådan förändring skulle medföra.

7.6.1 Utgifter för post

De statliga myndigheternas totala utgifter för post, det vill säga kostnader för befordran av brev, paket och liknande har enligt statsredovisningen ökat under de senaste tre åren som framgår av nedanstående tabell. I dessa siffror ingår all post, någon specificering av enbart brev-försändelser finns inte. Det går inte heller att ange hur stor del av kostnaderna gäller post just till enskilda.

Tabell 7.4 Statliga myndigheters utgifter för post

Miljoner kronor		
2021	2022	2023
802	897	904

Källa: Statsredovisningen, ESV.

De sexton myndigheter som har de största utgifterna för post (över tio miljoner) hade sammanlagt utgifter för post som uppgick till cirka 745 miljoner kronor under 2023. Av dessa myndigheter är det bara två som inte är anslutna till Mina meddelanden i dag, Försvarmakten med postkostnader på 29 miljoner och Domstolsverket med postkostnader på 28 miljoner kronor. Resterande fjorton myndigheter är anslutna och några av dessa myndigheter är också de som skickar allra mest digital post som Skatteverket, Försäkringskassan och Transportstyrelsen.

7.6.2 Besparingar och kostnader

Myndigheter som inte är anslutna till infrastrukturen Mina meddelanden har möjlighet att minska sina kostnader för porto, för papper och kuvert samt för posthantering om de ansluter sig. Myndigheter som är anslutna skulle också kunna minska sina kostnader om fler av deras verksamhetssystem ansluts. I det senare fallet har troligen åtminstone en del av besparingarna redan gjorts.

Nyttor och besparingar kan också uppnås genom att processer bli mer automatiserade och därmed snabbare och enklare. Vidare kan enskilda få en ökad nytta genom förbättrad service.

Från den redovisning som gjorts för respektive myndighet i tidigare avsnitt framgår att det hos många myndigheter pågår ett arbete med att digitalisera flera verksamhetsområden. Myndigheterna har dock även beskrivit att en stor del av de fysiska utskicken är svåra eller omöjliga att skicka digitalt, varför kostnader för post kommer att kvarstå. Det har inte varit möjligt att göra någon uppskattning av hur stor del av den fysiska posten som kan digitaliseras. Därtill kommer det att finnas post som inte kan skickas digitalt eftersom det finns mottagare som saknar digitala brevlådor (som framgår i avsnitt 9.6 föreslår vi inte att det ska bli ett krav på enskilda att ha en digital brevlåda).

För en del av dessa myndigheter finns det, som nämnts tidigare, hinder i form av brist på funktionalitet eller juridiska hinder som gör att vissa ärendeflöden inte kan anslutas. Om dessa svårigheter kan undanröjas finns det möjlighet att fler myndigheter och fler ärendetyper skulle kunna anslutas.

I dag är det gratis att skicka via Mina meddelanden men de nya reglerna om auktorisationssystem innebär att det kommer att innebära en kostnad. Hur detta system kommer att utformas och hur höga avgifterna kommer att bli är inte ännu inte klart men man kan anta att priset kommer att vara lägre än för vanlig post vilket gör att en besparing kan göras.

När mängden fysisk post sjunker kan emellertid portopriserna stiga vilket också sker inom villkoren i ramavtalet. En del av besparingen skulle då kunna försvinna om en övergång till digital post inte kan ske.

Flera myndigheter har pekat på att det finns tillkommande kostnader för utveckling och drift för att de skulle ansluta till Mina med-

delanden, alternativt ansluta fler system. En närmare redovisning av tillkommande kostnader görs i kapitel 11.

7.7 Bedömning av förutsättningarna för statliga myndigheter att skicka till digitala brevlådor

Förutsättningarna för de statliga myndigheterna att ansluta sig till och använda infrastrukturen Mina meddelanden för utskick till enskilda skiljer sig åt. Vissa myndigheter är redan anslutna och skickar försändelser via infrastrukturen i stor utsträckning. Många av dem ett pågående arbete för att ansluta fler system. Andra myndigheter har inte vidtagit några sådana steg av olika skäl.

De flesta av myndigheterna med omfattande utskick till enskilda är redan anslutna och använder infrastrukturen i hög omfattning. Totalt sett är ändå andelen myndigheter som är anslutna till infrastrukturen låg och anslutningstakten har avtagit. Det finns flera myndigheter som gör utskick till enskilda som skulle kunna ansluta till infrastrukturen som nya avsändare. Flera av de myndigheter som är anslutna skulle också kunna skicka mer genom infrastrukturen om fler av deras verksamhetssystem anpassades för det. Vår bedömning är att det behövs en tydligare styrning för att de statliga myndigheterna ska ansluta till och använda Mina meddelanden i större utsträckning.

För myndigheter som inte skickar något till enskilda kan det saknas anledning att ansluta sig till Mina meddelanden. Det gäller även myndigheter som av säkerhetsskäl inte kan skicka något alls genom infrastrukturen. Av de som besvarat enkäten är det 23 myndigheter som svarat att de tillhör någon av dessa grupper.

De myndigheter som skickar mest och som har störst andel utskick i Mina meddelanden har trots detta också bland de högsta kostnaderna för post. Detta visar att allt inte kan skickas digitalt och att det finns hinder som innebär att fysisk post måste skickas även i fortsättningen. En del av dessa hinder skulle kunna åtgärdas om funktionaliteter i brevlådorna utvecklas. Det finns dock även sådant som inte kommer kunna skickas digitalt, till exempel utskick av originalhandlingar. Det kommer också att finnas personer som inte har möjlighet att ta emot sin post digitalt. Det finns alltså en oklarhet hur stor del av myndigheternas fysiska post som skulle kunna skickas genom infrastrukturen i stället och därmed hur stora besparingarna

skulle kunna bli. Det bör dock inte hindra en inriktning om att det som skickas via fysisk post i dag i stället ska skickas till de digitala brevlådorna.

För de myndigheter som redan är anslutna till infrastrukturen får ett krav inte så stor påverkan om inte myndigheten har många kvarvarande system som måste utvecklas och anslutas. Beroende på hur en sådan skyldighet utformas skulle det i vissa fall tillkomma kostnader för utveckling och anpassning. För de som inte är anslutna kommer kostnaderna att bli större. Det är dock viktigt att påpeka att det i stor utsträckning är fråga om inledande kostnader och att dessa investeringar mycket snart kommer att leda till besparingar.

En del myndigheter skickar försändelser digitalt i stor utsträckning men på andra sätt än via Mina meddelanden. En effekt av detta är att det är osäkert i vilken mån det finns besparingar att göra på portoutgifter. Det innebär även att det utvecklingsarbete som myndigheter lagt ner på egna lösningar skulle kunna gå förlorat om de nu ska ansluta till ett annat system. Vidare kan det tillkomma nya kostnader för utveckling av system för att kunna ansluta sig till Mina meddelanden.

Som redan sagts finns ett antal funktionaliteter som saknas för att uppfylla de behov en del myndigheter har för att kunna skicka via Mina meddelanden. Det finns också juridiska hinder som bromsar upp en ökad användning. Detta behöver åtgärdas för att användning av Mina meddelanden ska kunna få fullt genomslag. Även om inte alla funktionaliteter kommer att införas bör det vara tydligt hur infrastrukturen kommer att utvecklas och vilken typ av försändelser som går att skicka där. Det bör vara tydligt både för avsändare och mottagare vilka kanaler som används för olika typer av försändelser.

8 Kommuner och regioners förutsättningar att skicka till digitala brevlådor

8.1 Kommuner och regioner i det digitaliserade samhället

Liksom för de statliga myndigheterna har samhällets ökade digitalisering nödvändiggjort för kommuner och regioner att digitalisera sin verksamhet.

En svårighet särskilt för kommunerna är att de skiljer mycket åt i storlek varför digitaliseringsarbetet kan vara mer eller mindre utmanande att genomföra. I stora kommuner kan det finnas digitaliseringsdirektörer och digitaliseringsstrateger samt hela enheter som arbetar med digital utveckling. I många mindre kommuner finns inte den typen av resurser. Vi vill dock lyfta att flera mindre kommuner ändå ligger i framkant när det gäller i digitaliseringen, inte sällan som en effekt av en eller flera eldsjälar som drivit frågorna.

Vi har träffat både tjänstemän och den politiska beredningen för digitalisering på *Sveriges Kommuner och Regioner* (SKR) för att diskutera vårt uppdrag. Det har vid dessa möten framkommit att det behövs en tydligare nationell målbild och ökad styrning av offentlig sektors digitalisering. Bristen på styrning kan leda till olika lösningar där annat än att ansluta sig till Mina meddelanden prioriteras. Utvecklingen blir därmed slumpmässig och ojämn. SKR lyfter den lösning som Danmark har valt som ett bra exempel på styrning.

SKR:s medlemmar har många utmaningar i dag och en ökad digitalisering är nödvändig för att kunna lösa samhällsservice i framtiden. Utmaningarna består i kompetensförsörjning och med färre invånare och en åldrande befolkning ge fortsatt god service. För att bemanna verksamheterna och för att vara attraktiva arbetsgivare måste verksam-

heten inom kommunerna följa utvecklingen enligt SKR. Det bör heller inte uppstå ett alltför stort glapp mellan den utveckling som sker i den privata sektorn jämfört med den offentliga. Medborgare är vana vid digital hantering och digitala tjänster i det privata livet och förväntar sig att utvecklingen ska vara densamma även inom kommunal verksamhet.

En annan utmaning som SKR har lyft är att kommunerna har varit tidiga med digitaliseringsarbetet vilket har lett till att de bär med sig en ryggsäck med gamla tekniska lösningar som inte möter de behov som finns i dag. Det finns en teknisk skuld där utvecklingen inte hängt med. Varje kommun är dessutom ofta för liten för att vara en beställare hos de stora leverantörerna.

Efter våra kontakter med kommuner och regioner är ett genomgående intryck att det finns en positiv inställning till digitalisering, till exempel genom ökad användning av infrastrukturen Mina meddelanden, då det ses som ett sätt att frigöra resurser. Det finns även en positiv inställning till att det skulle finnas en enhetlig inriktning för den offentliga förvaltningen.

8.2 Kommuner och regioner som potentiella avsändare

8.2.1 Förutsättningar att skicka genom infrastrukturen

Enligt våra direktiv ska vi utreda förutsättningarna för att ställa krav på kommuner och regioner att använda infrastrukturen Mina meddelanden för att skicka till digitala brevlådor.

Till skillnad mot de statliga myndigheterna driver alla kommuner och regioner verksamhet som berör enskilda och samtliga kommunierar också med enskilda. Det finns därmed i grunden förutsättningar för alla kommuner och regioner dels att ansluta sig till infrastrukturen, dels att använda den. Vi har ändå tittat på vilka hinder som kommuner och regioner lyfter fram för anslutning och ökad användning av infrastrukturen.

Liksom avseende de statliga myndigheterna är det även av betydelse vilka effekter som skulle uppnås med en ökad trafik genom infrastrukturen, till exempel om det skulle innebära besparingar eller kostnader. Besparingar och kostnader för kommunerna och regionerna redovisas i kapitel 11.

8.2.2 Tidigare rapporter och åtgärder

I en rapport från Myndigheten för digital förvaltning (Digg) från 2021 om förutsättningar för kommuner och regioners deltagande i den förvaltningsgemensamma infrastrukturen framgår att det finns en outnyttjad potential och möjligheter till besparingar för kommuner och regioner om fler skulle använda sig av Mina meddelanden. Det framgår även att själva anslutningslösningen är relativt enkel och att kostnaden för majoriteten av de som ansluter är låg eller kostnadsfri.¹ Antalet anslutna kommuner var då drygt 100 och av regionerna hade ett tiotal anslutit sig.

Som förklaring till att infrastrukturen inte användes i större utsträckning angav Digg bland annat att vissa funktionaliteter saknades i Mina meddelanden. Enligt Digg hade SKR bland annat pekat på att det saknas möjlighet till dubbelriktad kommunikation samt att privata aktörer inte hade möjlighet att ansluta sig som avsändare på motsvarande sätt som offentliga aktörer. En anmärkning när det gäller det sistnämnda är att de nya reglerna om auktorisationssystem öppnar upp för fler aktörer att ansluta sig som avsändare i infrastrukturen.

SKR har även framfört att storleksbegränsningen för utskick om 2 MB är för låg för kommuners och regioners verksamhet.²

SKR gav redan 2014 och 2015 ut vägledningar och stöd för upphandling när det gäller Mina meddelanden. Av den rapport som föregick detta framgår att kommunerna hade goda skäl att fatta inriktningsbeslut om att ansluta sig till Mina meddelanden och att erbjuda stöd till de verksamheter som hade behov och nytta av tjänsten.³

I december 2023 fattades beslut om en ny strategisk agenda med namnet *Handslag för välfärdsutveckling genom digitalisering*. Agendan har tagits fram av SKR samt bolagen Adda och Inera, som ingår i SKR-koncernen, i dialog med kommunerna. En handlingsplan med konkreta initiativ som ska gälla hör också till agendan. Deltagandet är frivilligt för kommunerna och finansieringen kommer från kommunerna själva. Enligt SKR söker man också parallellt vägar för nationell finansiering, till exempel statliga medel, forskningsmedel, fonder från

¹ Digg, *Uppdrag att genomföra en analys om förutsättningar för kommuners och regioners deltagande i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen*, ärendenummer 2020-1439.

² SKR, *Yttrande över digitalförvaltning.se (SOU 2017:23)*, 2017-06-09 och *Yttrande över Reboot – omstart för den digitala förvaltningen (SOU 2017:114)*, 2018-04-20.

³ SKR, *Anslutning till Mina meddelanden, Förstudierapport och Anslutning till Mina meddelanden, vägledning*, 2014 samt *Anslutning till Mina meddelanden, Krav för anslutning av IT-stöd till Mina meddelanden*, 2015.

EU eller medel inom SKR-koncernen. Inledningsvis är det fokus på kommunerna och i nästa steg ska ett liknande arbete ske för regionerna.

Bakgrunden till Handslaget är de stora utmaningar som kommunerna möter kopplade till ekonomi och kompetensförsörjning. Dessa utmaningar kräver en omställning till digitala arbetssätt som möjliggör effektivisering och nödvändig verksamhetsutveckling. Omställningen behöver ske snabbare, hos fler kommuner och mer samordnat.⁴ I en skrivelse som SKR avser att skicka ut till kommundirektörerna i juni och som vi har fått ta del av framgår att anslutning till Mina meddelanden är ett område där det snabbt kan hämtas hem besparingar och där det är enkelt att se nyttan för kommunen. I arbetet som pågår görs uppskattningar och beräkningar enligt en modell av hur mycket en kommun kan spara. Enligt SKR är det inte troligt att alla försändelser kan skickas digitalt men att en rimlig målsättning är att 80 procent skulle kunna göra det. SKR tittar även på hur arbetet med utvecklingsfrågor i de kommuner som inte har resurser att hantera frågan kan bedrivas. Det skulle till exempel kunna ske genom olika kluster där kommunerna hjälper varandra.

Förutom möjligheter att göra besparingar ser SKR att digital post och Mina meddelanden medför fördelar som minskade transporter, effektivare administration, kortare handläggningstider, högre informationssäkerhet, minskat antal fel och försvunnen post samt bättre totalöversikt för kommunerna. Kommunerna kan också tillmötesgå medborgares förväntan om minskad väntetid.

SKR vill gärna se ett obligatorium för enskilda eftersom det skulle innebära att alla mottagare går att nå den digitala vägen. Om inte alla har en digital brevlåda måste det fortfarande skickas även fysisk post vilket blir dyrare.

8.2.3 Utredningskontakter

Vi har av tids- och resursskäl inte haft möjlighet att genomföra en enkätundersökning bland kommuner och regioner på motsvarande sätt som för de statliga myndigheterna.

För att utreda förutsättningarna har vi i stället haft möten med kommuner och regioner, lokaliserade i olika delar av landet och av olika storlek. Vi har också träffat några kommunförbund, där De små

⁴ SKR, *Kommungemensamt handslag för välfärdsutveckling genom digitalisering*.

kommunernas samverkan (SmåKom) har hjälpt oss genom att göra en egen enkätundersökning bland förbundets medlemmar. Därtill har vi haft flera möten med SKR.

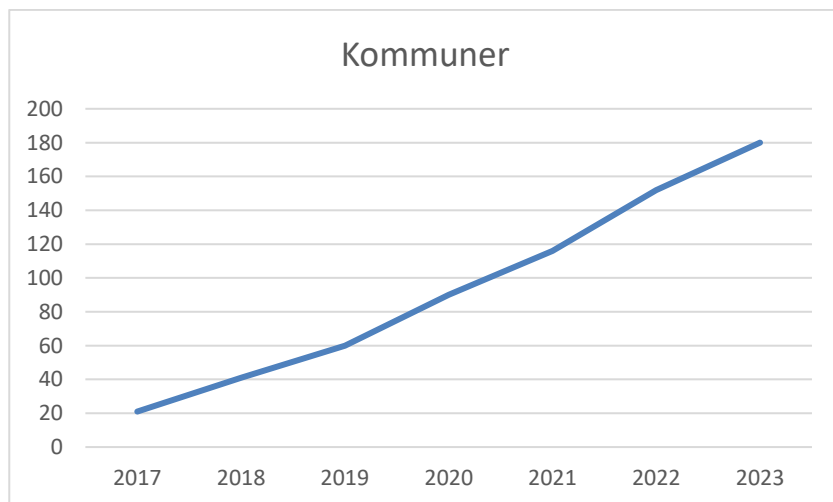
8.3 Förutsättningar för kommunerna

8.3.1 Befintliga och möjliga avsändare

Antalet anslutna kommuner har ökat kontinuerligt och i slutet av maj 2024 var 186 av 290 kommuner anslutna, vilket innebär en anslutningsgrad om 64 procent.

Under de tre senaste åren har anslutningarna ökat med mellan 20 och 35 kommuner per år, det vill säga i snitt 30 per år. Av följande figur framgår hur anslutningstakten har sett ut under åren 2017 till 2023.

Figur 8.1 Antal kommuner anslutna till Mina meddelanden 2017–2023



Källa: Digg, Statistik, Mina meddelanden.

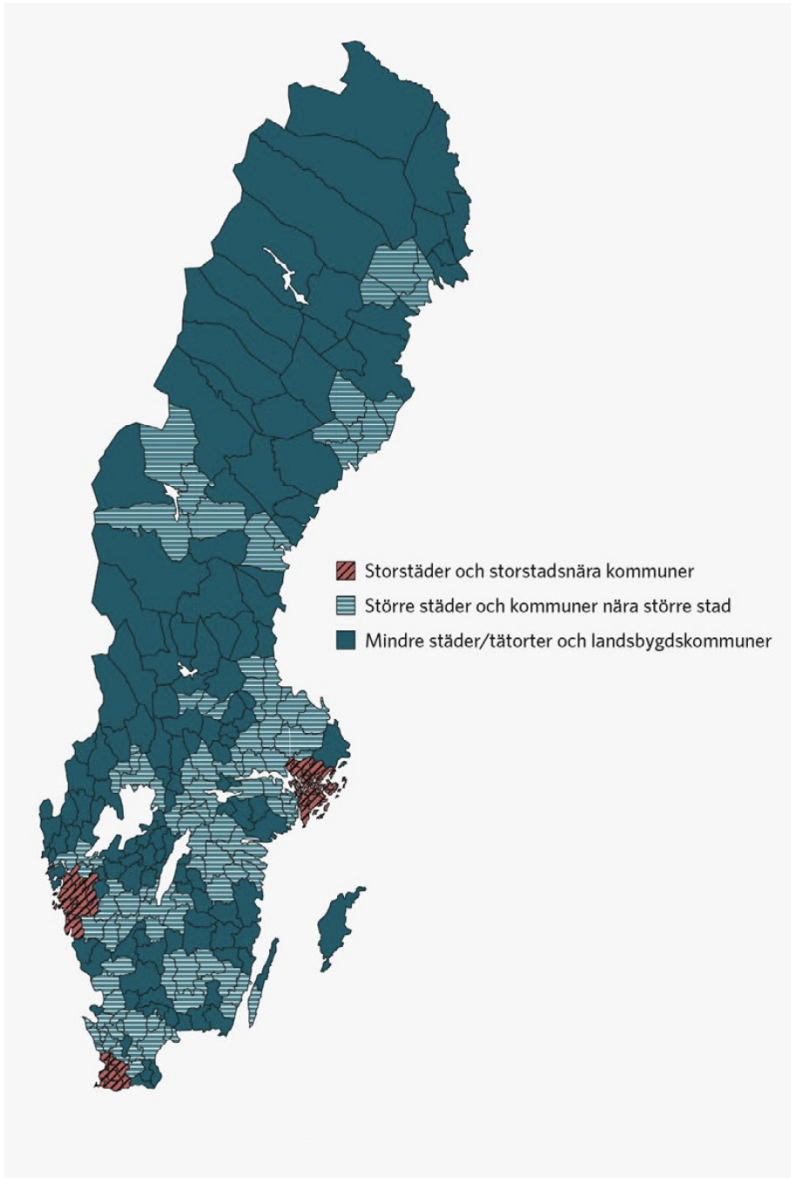
Anslutningskurvan hittills pekar alltså uppåt och takten ser inte ut att avta.

SKR har gjort en indelning av kommunerna i tre huvudgrupper, storstäder och storstadsnära kommuner, större städer och kommuner nära större stad samt mindre städer/tätorter och landsbygdskommu-

ner. Nedanstående karta visar hur kommungruppsindelningen i huvudgrupperna ser ut över landet.

Figur 8.2 SKR:s karta över kommungruppsindelning

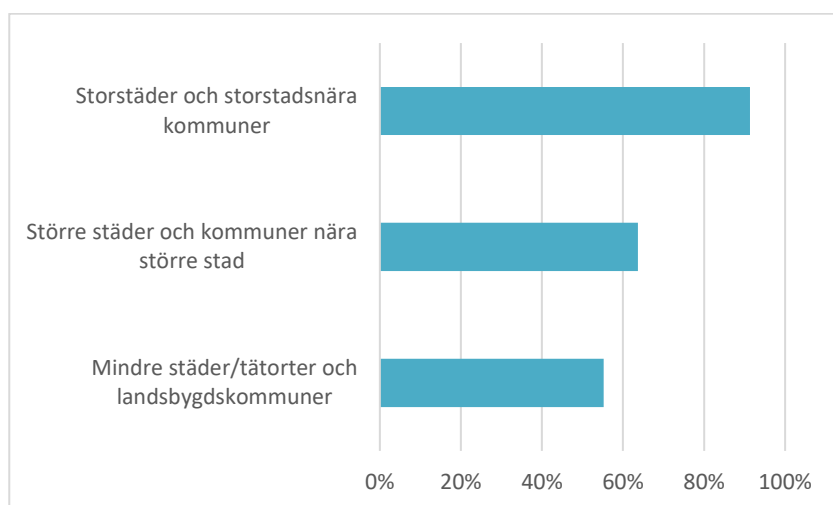
Karta 1: Karta över kommungruppsindelningen i huvudgrupperna (3 grupper)



Källa: SKR, Kommungruppsindelning 2023.

Av nedanstående figur framgår att gruppen storstäder och storstadsnära kommuner har högsta andelen anslutningar, 91 procent. Av de större städerna och kommunerna nära större stad är andelen anslutna 64 procent och mindre städer/tätorter samt landsbygdskommuner är anslutna till 55 procent. Vid en jämförelse med SKR:s karta över kommungruppsindelningen ovan kan man se vilka delar i landet som har en högre respektive lägre andel kommuner som är anslutna till Mina meddelanden.

Figur 8.3 Andel anslutna kommuner i de olika huvudgrupperna



Källa: Digg, avsändare som skickar digitalt samt SKR, kommungruppsindelning 2023.

Kommungruppsindelningen som SKR gjort visar inte hur anslutningen till Mina meddelanden ser ut bland kommuner av olika storlekar.

Vi har därför gjort en egen enkel indelning av kommunerna i små kommuner med mindre än 10 000 invånare, medelstora kommuner med mellan 10 000 och 25 000 invånare och stora kommuner med över 25 000 invånare. Det finns 73 små kommuner, 111 medelstora kommuner och 106 stora kommuner enligt denna indelning.

I gruppen små kommuner är anslutningsgraden 26 procent, i gruppen medelstora 63 procent och i gruppen stora kommuner 92 procent. Bland de stora kommunerna ingår även de största kommuner-

na, som Stockholm som har nästan en miljon invånare. Det är därmed en stor spridning när det gäller antalet invånare i den gruppen. När det gäller kommuner med över 80 000 invånare är 100 procent. Den minsta kommunen som är ansluten i maj 2024 är Storfors i Värmlands län med 4 000 invånare.⁵

Sammanfattningsvis är anslutningsgraden högre bland de stora kommunerna än bland de mindre.

8.3.2 Användning av Mina meddelanden

Att en kommun är ansluten till Mina meddelanden är ett första steg men när det gäller i vilken utsträckning tjänsten används kan det variera mellan olika kommuner. I vissa fall kan en ansluten kommun skicka lite digital post och kanske bara från ett verksamhetssystem som till exempel lönespecifikationer till anställda. I andra kommuner är utskicken genom infrastrukturen mer omfattande.

Kommunernas ansvarsområden spänner över många olika verksamheter. De obligatoriska uppgifterna är social omsorg (äldre- och handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg), för-, grund- och gymnasieskola samt kommunal vuxenutbildning (komvux), plan och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd, renhållning och avfallshantering, vatten och avlopp, räddningstjänst, krisberedskap och civilt försvar, biblioteksverksamhet och bostäder. De uppgifter som är frivilliga för kommunerna är fritid och kultur, energi, sysselsättning och näringslivsutveckling. En gemensam obligatorisk uppgift för kommuner och regioner är regional och lokal kollektivtrafik.⁶

Vi har träffat ett antal kommuner och fått veta hur användningen av Mina meddelanden ser ut. Några av dessa kommuner använder Mina meddelanden och ser en nytta med tjänsten.

Dit hör bland annat *Värmdö kommun* har kommit långt i sitt arbete och har ett pågående arbete för att ansluta sig till alla delar inom den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen Ena, i vilken Mina meddelanden ingår.

Tomelilla kommun anslöt sig tidigt till Mina meddelanden. Kommunen uppger att möjligheter att skicka via Mina meddelanden ofta finns genom moduler i de verksamhetssystem som leverantörer till-

⁵ SKR, *Kommungruppsindelning 2023*, www.skr.se och *Se vilka avsändare som skickar digitalt*, www.digg.se

⁶ SKR, *Kommunernas åtaganden*, www.skr.se.

handahåller. Kommunen använder också tilläggsverktyget till Outlook som möjliggör att kommunens medarbetare själva kan skapa och skicka meddelanden via Mina meddelanden till en enskild. Tjänsten används inom områden där det finns sekretessbelagda uppgifter, till exempel överförmyndarverksamheten, och man har även anslutit sina bygglovsärenden på detta sätt. Kommunen upplever att de har haft stor nytta av att kunna skicka via Mina meddelanden. Antalet brev har minskat drastiskt och det innebär även en stor tidsbesparing speciellt vid större utskick. De flesta av kommunens invånare känner numera till att meddelanden från kommunen skickas till de digitala brevlådorna. I kommunhusets reception tillhandahålls hjälp och stöd till de personer som behöver det. Det har inte inneburit någon extra kostnad för kommunen då det är befintlig personal som kan ge detta stöd. De personer som söker hjälp och stöd är främst personer som har problem med språket och de som behöver lämna in uppgifter.

Vansbro kommun anslöt sig till Mina meddelanden för några år sedan för att uppnå effektivisering och använder tjänsten i stor utsträckning. Kommunen använder även tjänsten tillsammans med andra verktyg för att kunna uppnå tvåvägskommunikation. Från början fanns en farhåga att det skulle vara komplicerat att komma igång men det var mycket enklare än förväntat. Den systemleverantör som kommunen anlitat tillhandahöll möjligheten att ansluta sig i en växlings-tjänst vilket gjorde det enkelt att ansluta sig och nu har allt fler verksamheter inom kommunen kommit igång. Kommunen har kunnat halverat sina portokostnader sedan 2022 och räknar med att kunna sänka kostnaderna ännu mer. I beräkningen har även uppstartskostnaden, som inte var så hög, räknats in. I den besparing kommunen räknar med att kunna göra ingår inte bara minskade portokostnader. Det är även hanteringen av utskrift och kuvertering med mera som försvinner. Reaktionerna från mottagarna har varit positiva när de har fått svar direkt i stället för att behöva vänta på ett fysiskt brev. Anslutningsgraden hos mottagarna i Vansbro kommun anses vara hög men det finns utmaningar kring digitalt utanförskap. Kommunen funderar över hur de kan hjälpa invånare som har svårt med det digitala att använda digitala verktyg. Det skulle till exempel kunna ske genom att skapa en servicepunkt i kommunhuset där även bibliotek och Statens servicecenter ligger. De traditionella besöken och telefonsamtalen minskar vilket leder till möjligheter att styra om resurser och arbeta på nya sätt. En svårighet som kommunen stött på i använd-

ningen av Mina meddelanden rör utskick som överskrider storleksgränsen på 2 MB. Det har även inneburit en viss omställning när det gäller nya arbetssätt. Vansbro kommun poängterar att det har varit enkelt att ansluta sig och att det bör bli tydligt för alla kommuner, även om man är en liten kommun. Ett förslag för att öka anslutningen bland kommunerna är att goda exempel skulle kunna lyftas för alla kommuner att ta del av.

En annan kommun som använder Mina meddelanden i stor utsträckning är *Borås stad*, som skickade flest försändelser av alla kommuner under 2023 enligt Diggs mätning. För närvarande är tre av Borås förvaltningar anslutna men planen är att det ska erbjudas för hela koncernen och en upphandling pågår för att möta alla krav. Utvecklingen av vad leverantörerna erbjuder har gått väldigt fort och nya funktioner erbjuds kontinuerligt. Borås uppfattning är det skulle behövas ett standardramverk för att medborgarservicen ska vara likvärdig i alla kommuner. Många verksamhetssystem har inbyggda kommunikationskanaler och de skulle behöva ha en gemensam strategi för det. Borås efterlyser även en kanalstrategi för Sverige som anger hur det offentliga kommunicerar med enskilda.

En kommun som är ansluten men som inte skickar så mycket är *Karlstad kommun*. Där används Mina meddelanden bara för lönebesked till egna anställda och inte för att skicka försändelser till invånare och företag. I stället används en e-tjänstplattform som kommunen har för säker kommunikation till enskilda. Ett arbete har pågått för att samordna all kommunikation till kommunens Mina sidor vilket dock har visat sig kostsamt. Mina meddelanden skulle kunna vara ett alternativ enligt kommunen. Det finns emellertid behov av att kunna skicka större filer än 2 MB vilket därmed är en begränsning. För att kunna hjälpa invånare finns ett kontaktcenter i kommunhuset som är öppet varje vardag. Genom kontaktcentret hanteras 300 000 ärenden om året och det ger även kommunen en god inblick i vilka behov som finns. Enligt kommunen är det inte digital okunskap som är det största hindret utan de som främst behöver hjälp är de som har svårigheter med språket och förståelse för vilken myndighet man ska vända sig till. På kontaktcentret arbetar det 38 personer som har utbildning och bakgrund inom olika områden och som kan hjälpa både privatpersoner och företag. Kommunens bedömning är att kommunen sparar resurser genom att kontaktcentret kan hantera många frågor. Att hänvisa direkt till någon inom respektive för-

valtning blir dyrare. När det gäller den fortsatta digitala utvecklingen efterfrågar kommunen standardisering till exempel när det gäller upphandling. Det vore värdefullt om kommuner kunde göra på samma sätt i stället för att utveckla sina egna lösningar.

Stockholms stad ser Mina meddelanden som en möjlig kanal men staden har inte haft någon strategi för att införa de nationella tjänsterna utan det har varit upp till varje verksamhet inom staden att bedöma om de vill ansluta sig. Sociala system och stadsbyggnadskontoret som har grannhöranden är anslutna i dag. Prioriteringen är att digitaliseringen ska ske utifrån ekonomiska avvägningar och vad som kommer ge störst värde för invånarna. Om det inte införs några krav på anslutning kommer det därmed att ta lång tid. Om det skulle komma lagkrav på att ansluta kommunerna skulle det påverka digitaliseringen positivt. När det gäller hjälp till medborgare är biblioteken i Stockholm förberedda för att kunna ge hjälp. Även inom äldreomsorgen finns det insatser där man hjälper äldre att förstå digitala lösningar. Om kommunerna skulle få ett krav på sig skulle Stockholms stad se det som en del av uppdraget att stötta enskilda. Stockholm stads uppskattar att de skulle behöva minst två år på sig att anpassa sig om ett krav skulle införas.

Till de kommuner som inte är anslutna till Mina meddelanden hör *Ljungby kommun*. Det har funnits en viss diskussion inom kommunen men något samlat grepp har inte tagits och det finns ingen plan att ansluta sig. Den största delen av kommunikationen med enskilda sker via e-post eller via en e-tjänst. Om ett krav skulle införas för kommunerna att ansluta sig och skicka via Mina meddelanden tror kommunen att det skulle kunna medföra stora kostnader. Det behöver vara enkelt för kommunen att skicka försändelser.

Region Gotland är en kommun med regionuppgifter och regionalt utvecklingsansvar som därför också har rätt att kalla sig region. För kommunens räkning skickas mer till medborgarna än för regionen. Mina meddelanden används för att skicka fakturor, lönespecifikationer, krigsplaceringar, utskick gällande vatten och vägar samt utskick till föräldrar inför skolstart. Utöver detta finns behov av att skicka bulkmeddelanden till olika målgrupper. Region Gotland ser inte begränsningarna i Mina meddelanden som ett stort problem och är positivt inställd till digital post.

Fördelarna kommunen ser är att det är effektivare att skicka redan digitalt framtagen information på detta sätt än att överföra den till

papper samt att möjligheten till automation är större. Att göra större utskick via vanligt brev är ett tidskrävande arbete. Vidare ser kommunen möjligheter till besparingar i form av utebliven portokostnad, ett vanligt brev kostar upp till 15 kronor och ett rekommenderat cirka 50 kronor. Region Gotland pekar även på miljövinster inom olika områden, till exempel papper och transport samt på att digital post är säker till skillnad från vanlig e-post. Ett behov som finns och som inte tillgodoses är möjligheten att skicka till de många småföretag och föreningar som finns på Gotland och som kommunen har mycket kommunikation med. Det går dock inte eftersom det inte finns något register över vem som är behörig att företräda dem.

Trots att Region Gotland är positivt inställd till Mina meddelanden pekar kommunen dock på att kommunerna har väldigt olika förutsättningar sinsemellan. Ett krav på anslutning skulle kunna innebära att det blir en kostnad som överstiger vad de kan spara.

Förutom kontakt med enskilda kommuner har vi även haft kontakt med några kommunförbund, Kommunförbundet Västernorrland, Fyrbodol och med SmåKom.

Kommunförbundet Västernorrland består av sju kommuner, Kramfors, Härnösand, Sollefteå, Sundsvall, Timrå, Ånge och Örnsköldsvik. De har ett samverkansarbete kopplat till införandet av Säker Digital Kommunikation (SDK) mellan myndigheter där även frågan om Mina meddelanden ingår. Västernorrlands läns kommuner tillsammans med Region Västernorrland arbetar i samverkansprojektet. Mina meddelanden och säker e-post till invånare lyfts som något som relaterar till SDK. Några kommuner inom förbundet är anslutna till Mina meddelanden i dag och användningen bland dessa varierar.

Kommunerna har det tufft med många uppdrag och krav på besparingar vilket gör att prioriteringar behöver ske. Några kommuner inom förbundet efterlyser hjälp med detta. Mer stöd och underlag skulle vara mycket välkommet för att få hjälp med prioriteringar när beslut ska fattas. Annat som efterfrågas är att lyfta goda exempel och hur andra kommuner gjort. Själva anslutningen anses inte vara så svår att få till, det handlar mer om att prioritera och att ha underlag för ett sådant beslut. Många verksamhetssystem är redan förberedda för att kunna skicka, det som krävs är att kommunen beställer det. Det uttrycks också en önskan om att samla de olika kanaler som finns för att invånarna ska kunna ha sina ärenden och meddelanden på ett ställe.

När det gäller stöd och hjälp till medborgare finns det tillgängligt på servicecenter, på biblioteket eller på medborgarservice i dessa kommuner. Inom en kommun finns även ett Digidel-center. Ibland har informationsinsatser skett på olika språk vilket har medfört en ökning av antalet anslutningar bland invånarna. Det fanns även en fundering på om en fixartjänst för digitala tjänster skulle kunna inrättas. När det gäller frågan om obligatorium ser kommunerna både för- och nackdelar. En fördel är att det är säkrare att skicka till en digital brevlåda i stället för en vanlig där mottagaren kanske har bytt adress. En nackdel kan vara risker som att till exempel internet eller en leverantörs tjänster ligger nere.

SmåKom har hjälpt oss genom att göra en enkätundersökning bland sina 71 medlemmar. Det var 25 kommuner som besvarade enkäten, av dessa var 72 procent inte anslutna, 16 procent var anslutna och 12 procent visste inte.

Av undersökningen framgick att Mina meddelanden används bland annat för att skicka ut betyg, lönebesked, utskick från vissa verksamhetssystem samt fakturor. Det framkom även att det har minskat portokostnaderna men också att det finns begränsningar som utgör hinder för användning. Gränsen för storleken på försändelser om 2 MB upplevdes som problematisk. Användning av Outlook Plugin innebär ytterligare ett moment jämfört med att arbeta i ett verksamhetssystem där utskick hanteras direkt. Ett annat hinder som lyfts är att försändelser till större företag endast går att adressera direkt till organisationsnumret. Stora företag kan ha många filialer inom samma organisationsnummer och till dessa företag skickas det därför i dagsläget fysisk post för att säkerställa att det kommer fram.

Av de som besvarade SmåKoms enkät var det några kommuner som var på gång att ansluta sig och några hade det som en punkt i sin digitala handlingsplan. I vissa fall hade det inte funnits resurser att starta en utredning om vilka kostnader och konsekvenser det skulle medföra.

På frågan om vilka konsekvenser det skulle kunna få om en skyldighet för kommunerna att ansluta sig skulle införas var fler än hälften positiva, om än något försiktigt i vissa fall. Några var positiva under förutsättning att kommunerna får ersättning från staten. Det framfördes att det skulle innebära en ökad arbetsbelastning inledningsvis som kommunerna inte har resurser för. Det sågs dock som en fördel för dem som ännu inte anslutit sig eftersom de då skulle behöva införa en säker kontaktväg samt att det skulle vara lika för alla

kommuner. En utmaning skulle vara om en skyldighet skulle gälla alla typer av utskick, särskilt utifrån informationssäkerhetsaspekter.

Fördelarna som lyftes var möjligheterna att spara portokostnader, effektiviseringsmöjligheter internt, lägre klimatavtryck, säkrare hantering av meddelanden samt möjlighet till spårbarhet. Argumenten emot var att valfrihet är bra, att det blir ytterligare en brevlåda att hålla reda på samt att vissa kommuner inte ser något behov av att ansluta sig eftersom de använder en annan meddelandefunktion, Säkra meddelanden⁷. Farhågor lyftes också för att äldre och personer som inte var digitalt kunniga skulle få det svårt att kommunicera med myndigheterna. Vissa kommuners demografi med en åldrande befolkning som inte nyttjar digitala tjänster innebär enligt kommunerna att de skulle behöva hantera två parallella flöden, ett manuellt, som i dag, och ett digitalt.

Kommunerna tillfrågades också i SmåKoms enkät om de upplever att privatpersoner behöver hjälp och om kommunen i så fall tillhandahåller någon sådan. Vissa kommuner pekade på att det fanns ett hjälpbehov främst för äldre. Några av kommunerna svarade att de erbjuder grundläggande hjälp, utbildningsinsatser och visst stöd inom olika områden via bibliotek, medborgarkontor och kontaktcenter medan andra hade haft projektverksamhet för att motverka digitalt utanförskap. Ungefär hälften svarade att de inte tillhandahåller någon sådan hjälp varken till privatpersoner eller företag. Ingen av de som svarat angav att de hade något mer heltäckande stöd eller genomtänkt strategi för att hjälpa privatpersoner och företag.

Fyrbodals kommunalförbund består av fjorton kommuner varav åtta var anslutna till Mina meddelanden i februari 2024. Användningen inom de anslutna kommunerna skiljer sig åt där vissa förvaltningar använder sig av Mina meddelanden medan andra inte gör det. Även intresset för att göra det är olika. En kommun var tidigt ansluten, redan 2016, och jobbar aktivt med att skicka mer och ansluta alla förvaltningar med målsättningen att komma upp till 100 procent 2026.

Bland de kommuner som inte är anslutna är det åtminstone en som skulle ansluta sig inom kort. Dessa kommuner efterfrågar mer hjälp när det gäller hur man går till väga för att ansluta sig och även mer stöd i upphandlingsprocessen. Kommunerna upplever att de står långt från myndigheternas arbete när det gäller Mina meddelanden

⁷ Säkra meddelanden fungerar på så sätt att ett meddelande med en länk skickas till en mottagares e-post. Mottagare kan ta del av meddelandet genom att logga in via länken.

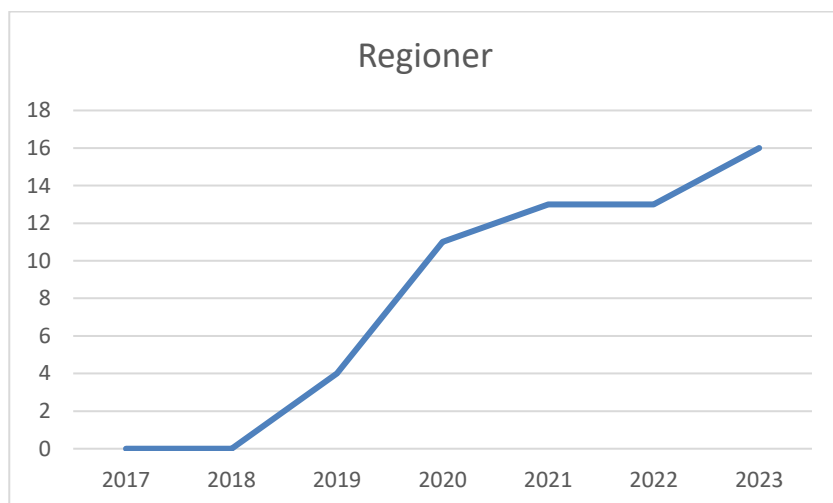
och digital post. Kommunernas kontakter rörande detta område sker främst med SKR och Adda. De har inte någon kontakt med Digg och uppger att de inte är insatta i myndighetens arbete.

8.4 Förutsättningar för regionerna

8.4.1 Befintliga och möjliga avsändare

Av landets 21 regioner var 16 (76 %) anslutna i maj 2024, varav två anslutit sig under 2023.⁸ Det är därmed fem regioner som ännu inte anslutit sig. Av nedanstående kurva framgår det hur anslutningen har sett ut över åren.

Figur 8.4 Antalet anslutna regioner



Källa: Digg, Statistik Mina meddelanden.

Regionerna ansvarar för ett antal olika uppgifter. De obligatoriska uppgifterna är hälso- och sjukvård, tandvård för barn och unga upp till 23 års ålder samt regionalt utvecklingsansvar. De frivilliga uppgifter regionerna kan ta på sig är kultur, utbildning och turism. En

⁸ Digg, *Statistik och prognoser för digital post till och med vecka 18 2024*, www.digg.se, I Diggs statistik räknas Region Gotland som kommun varför uppgiften på webbplatsen är att det är 15 regioner. Vi anger dock 16 eftersom både regionen och kommunen på Gotland är anslutna.

gemensam obligatorisk uppgift för kommuner och regioner, som nämnts ovan, är regional och lokal kollektivtrafik.⁹

Regionerna använder flera olika kanaler för kommunikation med enskilda. För sjukvården används 1177 Vårdguiden som är en webbplats för information, rådgivning och olika tjänster inom hälsa och sjukvård.¹⁰ Privatpersoner kan läsa sin journal, förnya recept, hitta en mottagning och göra vårdärenden där. För att logga in på 1177 behövs ett svenskt personnummer och en e-legitimation, bank-id eller Freja+. 1177 är ett samarbete mellan alla regioner som drivs och utvecklas av Inera, kommunernas och regionernas digitaliseringsbolag.

8.4.2 Användning av Mina meddelanden

Den region som skickar flest försändelser via Mina meddelanden är *Region Östergötland* som skickade knappt 1,2 miljoner meddelanden under 2023.¹¹ Regionen har sett en stadig ökning i användningen. Regionen var bland de första som anlätade Strålfors för att få en teknisk uppsättning för att skicka via Mina meddelanden. Regionen betalar i snitt 3,15 kronor per digital försändelse och mellan 5,39 och 9 kronor för ett fysiskt brev som de kuverterar själva. Detta innebär att det finns möjliga besparingar att göra om mer kunde skickas digitalt.

Den största delen av alla utskick utgörs av kallelser inom vården men regionen skickar även vaccinationserbjudanden och viss information. Journalsystem för folktandvården och röntgen är också anslutna. Även krigsplaceringar har skickats ut via Mina meddelanden. Regionen vill öka användningen av tjänsten för att kunna spara där det är möjligt. Ett hinder regionen stött på rör gammal teknik som kan vara svår att konvertera för utskick. Ett problem för att ansluta nya områden är att utseendet på utskick ska vara likvärdigt, lätt för mottagaren att ta till sig samt följa en viss mall.

För framtiden har regionen en inriktning om att använda 1177 även för kallelser för att patienten ska hitta allt på ett ställe. Det kan innebära en drastisk minskning av regionens användning av Mina meddelanden. Tidplanen för detta är dock inte klarlagd vilket innebär att regionen även arbetar vidare och utvecklar användningen av Mina meddelanden.

⁹ SKR, *Kommunernas åtaganden*, www.skr.se.

¹⁰ 1177, *Om 1177*, www.1177.se.

¹¹ Digg, statistik för 2023.

En funktionalitet som saknas i Mina meddelanden är dubbelriktad kommunikation, vilket finns i 1177. Ett annat hinder för regionen i Mina meddelanden är begränsningen av filstorlek till 2 MB. Ibland vill regionen skicka förklarande bilder, till exempel när ett barn ska göra en röntgenundersökning, vilket inte är möjligt med begränsningen. Regionen ser det som positivt att införa obligatorium för avsändare men tycker det bör vara mottagarens val om denne ska vara ansluten.

Region Gotland, som även nämns ovan under avsnittet om kommuner, var tidigt ansluten till Mina meddelanden. Regionen har främst kontakter med enskilda ur ett patientperspektiv. Till skillnad från Region Östergötland skickar de inte kallelser via Mina meddelanden. Däremot vill sjukvården använda digital post för utskick från plattformen för vårdtjänster, Alltid öppet.¹²

Region Stockholm pekar på att regionen har många olika lösningar för kommunikation med enskilda. Regionen får synpunkter om att det är förvirrande för invånarna var saker kommuniceras då informationen finns på många olika ställen. Inom vården är kommunikationen med enskilda mest omfattande och där används 1177 samt plattformen Alltid öppet. Folk tandvården använder också 1177 men även Mina meddelanden och SMS. Inom regionens olika delar sker kommunikation med enskilda på olika sätt och mycket skickas även med vanliga brev. Det finns inte någon särskild strategi inom regionen för hur kommunikationen ska gå till och vilka kanaler som ska användas.

Folk tandvården är den del inom Region Stockholm som använder Mina meddelanden i störst utsträckning. Folk tandvården ser svårigheter när de ska nå barn som är för små för att ha en digital brevlåda eller när de ska nå personer som inte har någon e-legitimation. Fördelarna med att skicka digitala brev är att mer information kan förmedlas den vägen. Kallelser som skickas via SMS kan inte innehålla lika mycket information på grund av formatet.

De fem regioner som inte är anslutna i maj 2024, är Gävleborg, Dalarna, Jönköping, Norrbotten och Jämtland Härjedalen. Vi har kontaktat dessa regioner för att få ta del av deras syn på Mina meddelanden. Vi har fått svar och träffat några av dem. Intrycket är att dessa regioner har arbetat med andra kanaler i första hand och inte

¹² Alltid öppet är en plattform för digitala vårdkontakter som har cirka 1 200 anslutna vårdenheter i Stockholm och på Gotland, www.slso.regionstockholm.se.

övervägt anslutning till Mina meddelanden, men att det ändå finns en öppenhet och i vissa fall en positiv inställning.

Inom *Region Gävleborg* finns ett pågående arbete, ”Framtidens post”, som handlar om hur regionen ska kommunicera med sina medborgare. Regionen har en målbild om att skicka all post digitalt dit mottagaren önskar få den. Regionen kommer att ansluta sig till Mina meddelanden för vissa ärendeflöden som nås via den printleverantör regionen har. Regionen räknar med att kunna spara 5 miljoner om de skickar digitalt till de som har en digital brevlåda. För närvarande skickar regionen uppskattningsvis 20 procent av kallelser och 50 procent av fakturor digitalt. Även *Region Gävleborg* pekar på att det finns många kanaler för att nå medborgare, till exempel regionens egen digitala vårdtjänst, *Min vård Gävleborg*. Regionen har gjort en utredning som bland annat handlar om hur medborgare vill ha sin kommunikation och om hur regionen bör arbeta med styrningen internt. Regionen ser inte att det skulle bli några större merkostnader att ansluta sig till Mina meddelanden.

Region Dalarna har mest kontakt med patienter och använder 1177 som huvudkanal. Regionen är även ansluten direkt till Kivra för att kunna skicka fakturor. Regionen ser ett stort värde i kommunikationen med andra offentliga aktörer och har satsat på arbetet inom SDK. Regionen ser även att det kan finnas ett behov av att vara ansluten till Mina meddelanden, det har dock inte varit prioriterat. Uppfattningen är att det saknas en övergripande strategi för posthantering till enskilda och regionen ser att en reglering skulle kunna vara en bra styrsignal. Det skulle vara bra med standardisering och mer central styrning i en sådan fråga i stället för att överlämna det åt varje kommun, region och myndighet. Det är svårt för små kommuner att driva omfattande it-projekt.

Region Jönköping skriver i ett svar till oss att frågan om anslutning till Mina meddelanden inte har varit uppe för dialog under de senaste åren. Regionen ser dock att frågan åter bör aktualiseras. När det gäller digital kommunikation som rör hälso- och sjukvården anger *Region Jönköping* att de har en uttalad strategi att det är 1177 som är ”samlingsplats och huvudingång för invånarens hälsa, vård, omsorg och tandvård”. Därmed är det också till 1177 som regionen skickar alla digitala meddelanden, exempelvis digitala kallelser, provsvar och formulär inför besök. Anledningen till att styra all kommunikation till 1177 är enligt regionen att det då samtidigt uppmuntrar invånaren

till användning av alla de digitala tjänster som erbjuds där. Vidare anger regionen att 1177 i flera fall, exempelvis för digitala kallelser, ger betydligt bättre möjligheter, funktionalitet och nyttoeffekter än att skicka PDF-filer till Mina meddelanden. Vidare innebär 1177 en möjlighet för regionen att skicka meddelanden till vårdnadshavare till barn och unga, där de digitala brevlådorna har en begränsning. Det kan även finnas ett behov av att meddelanden hanteras med sekretess och där ger 1177:s inkorg ett bättre skydd än de digitala brevlådorna.

När det gäller digitala meddelanden inom andra verksamheter än hälsa, vård och tandvård, som exempelvis länstrafik, skolor och kultur, används regionens webbplatser för kommunikation och meddelanden till kunder och invånare. Regionen anger dock att man inom ekonomifunktionen fört en dialog om att skicka fakturor till digitala brevlådor, men att det än så länge inte har tagits något beslut om detta.

8.5 Bedömningar av förutsättningarna för kommuner och regioner att skicka till digitala brevlådor

Vår bedömning är att förutsättningarna för att införa en skyldighet för kommuner och regioner att skicka säkra elektroniska försändelser till digitala brevlådor är goda. De flesta kommuner och regioner är redan anslutna och använder infrastrukturen Mina meddelanden. Anslutningar ske kontinuerligt och takten bedöms vara relativt hög. Om utvecklingen när det gäller kommunerna fortsätter i samma anslutningstakt som hittills skulle alla kommunerna vara anslutna någon gång under 2027. När det gäller regionerna är merparten anslutna och när det gäller de som återstår ser det ut att finnas en positiv inställning. Att bestämma att kommuner och regioner ska vara anslutna och använda infrastrukturen ligger därmed väl i linje med pågående utveckling.

Av de kontakter som vi haft framgår att det finns ytterligare post som skulle kunna skickas genom infrastrukturen, även om det är oklart i vilken omfattning.

Bland kommunerna kan vi se att andelen anslutna kommuner är störst bland de större. Flera har också pekat på att det kan vara svårt för mindre kommuner att genomföra olika it-projekt på grund av brist på tid och resurser. Det arbete som pågår inom SKR tillsam-

mans med kommunerna inom ramen för Handslag för välfärdsutveckling genom digitalisering, innefattar diskussioner om Mina meddelanden. I det fortsatta strategiarbetet inom SKR är avsikten att även regionerna kommer att omfattas. Utvecklingen och pågående arbete pekar därmed också i riktning mot utökad användning av Mina meddelanden.

Vår uppfattning är att det finns en positiv inställning till infrastrukturen bland kommuner och regioner och det finns också en efterfrågan om styrning som anger en enhetlig inriktning för den offentliga förvaltningen. Det efterfrågas en styrning på nationell nivå när det gäller den här typen av ställningstaganden. Det finns ett värde i att ha en enad inriktning för att inte utvecklingen ska bli för ojämn och att olika lösningar växer fram. Både ur kommunernas och regionernas perspektiv såväl som ur ett medborgarperspektiv är det värdefullt om det finns en inriktning och att det är tydligt i vilka kanaler som kommunikation med enskilda sker. Avsaknad av styrning kan också leda till att servicen och lösningarna ser olika ut i landet.

9 Överväganden och förslag

9.1 Sammanfattning av bedömning och förslag

9.1.1 Vår sammanfattade bedömning

Användningen av den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post, Mina meddelanden, behöver öka för att enskilda ska få en bättre offentlig service och för att statens resurser ska användas på bästa sätt, i enlighet med de politiska målen för digitalisering och för den offentliga förvaltningen. Det bör ske genom krav på statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter samt även på domstolar att använda infrastrukturen. Lagstiftningen bör anpassas för att ge rättslig styrning och stöd för detta. Vi föreslår att regler förs in i en ny lag om användning av myndighetsgemensam infrastruktur för digital post.

Då det blir krav på offentliga aktörer att skicka genom infrastrukturen är det viktigt att det alltid finns minst en brevlåda, eller annan motsvarande funktion, dit enskilda kan få sin post. Det bör förtydligas att Myndigheten för digital förvaltning (Digg) har i uppdrag att tillhandahålla en sådan funktion.

Vi har däremot kommit fram till att det inte finns tillräckliga skäl att införa krav på enskilda att vara anslutna till infrastrukturen.

9.1.2 Vårt sammanfattade förslag

En lag införs med krav på att vissa offentliga aktörer ska använda den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post, Mina meddelanden.

Av lagen framgår att statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter samt domstolar ska skicka myndighetspost genom infrastrukturen, om inte säkerhetsskäl eller andra skäl talar emot det. Med

myndighetspost menas skriftliga beslut, underrättelser eller andra handlingar som genereras i offentliga aktörers förvaltningsverksamhet och rättskipande verksamhet och som skickas till enskilda.

Om myndighetspost ska skickas digitalt genom infrastrukturen behöver den också kunna tas emot och läsas av enskilda. Vårt förslag på krav att skicka myndighetspost digitalt kommer dessutom att bidra till att mängden digital post som enskilda ska kunna ta emot ökar.

Digital post som skickas genom Mina meddelanden kan tas emot av enskilda genom anslutning till den statliga digitala brevlådan Min myndighetspost, som förvaltas av Digg, eller till andra digitala brevlådor som tillhandahålls av privata aktörer. Möjligheten för enskilda att ta emot myndighetspost måste finnas även ifall privata aktörer inte längre tillhandahåller sina brevlådor. Vi föreslår att regeringen tydliggör att det ingår i Diggs uppgift att tillhandahålla en funktion, motsvarande Min myndighetspost i dag, som möjliggör mottagande och visning av digital post för mottagaren. Detta kan lämpligen ske genom en ändring av förordningen (2018:357) om myndighetsgemensam infrastruktur för digital post eller ett tillägg till förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

9.2 Inledande överväganden

Våra direktiv har innefattat att se över förutsättningarna för att öka användningen av infrastrukturen Mina meddelanden genom krav på mottagare att ansluta sig till digitala brevlådor och på offentliga aktörer att göra utskick genom infrastrukturen.

Både enskilda och offentliga aktörer har i dag möjlighet att ansluta sig till infrastrukturen och på frivillig väg få de fördelar som utskick genom infrastrukturen medför för mottagare respektive avsändare. Som redovisats i tidigare avsnitt (se kapitel 6–8) sker det en kontinuerlig anslutning av nya användare till infrastrukturen, både när det gäller mottagare och avsändare.

Även utan någon tillkommande reglering eller styrning kommer de flesta privatpersoner, kommuner och regioner på längre sikt troligtvis att vara anslutna till infrastrukturen. Bland företagen är anslutningsgraden lägre och anslutningstakten har varit något långsammare,

även om andelen anslutna ökar. För de statliga myndigheterna där-
emot har anslutningstakten avtagit.

Även användningen av infrastrukturen har ökat stadigt och tren-
den är att den fortsätter att öka. Detta beror dels på att antalet
anslutna användare har ökat, dels på att alltmer av myndigheternas
verksamhet har digitaliserats och anpassats för utskick genom infra-
strukturen. Enligt oss kommer även denna utveckling troligen att
fortsätta framöver, särskilt som den nya lagen (2023:704) om aukto-
risationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och
för digital post (lagen om auktorisationssystem) har öppnat upp för
fler offentliga aktörer att ansluta sig till infrastrukturen.

Det cirkulära problemet för infrastrukturen, som bestod i att av-
sändare inte anslöt sig eftersom det inte fanns mottagare och tvärt-
om, har därmed minskat. I stället ökar både anslutning och använd-
ning varför eventuella åtgärder främst skulle syfta till att skynda på
denna utveckling hos alla berörda parter och åstadkomma en större
enhetlighet i det offentliga användning av infrastrukturen.

Mina meddelanden utvecklades inledningsvis som en medde-
landetjänst för att skicka digitala försändelser till enskilda på ett säk-
rare sätt än genom e-post. Med tiden har systemet utvecklats till att
i stället avse hantering av digital post, det vill säga för att skicka så-
dant som tidigare skickats till en fysisk brevlåda.

En svårighet under utredningsarbetet har varit att det saknas sam-
syn kring den långsiktiga planen för Mina meddelanden och hur denna
infrastruktur är tänkt att användas; ska den vara ett komplement till
andra kanaler för kommunikation med enskilda, ska den ersätta någon
eller några av dessa eller ska den på sikt rent av vara den huvudsakliga
kanalen för det allmännas kommunikation med enskilda? Vissa för-
delar med Mina meddelanden som våra direktiv talar om, såsom
snabbhet och miljömässiga fördelar, gäller i första hand vid en jäm-
förelse med fysisk posthantering, vilket skulle antyda att det främst
är den fysiska posten som ska ersättas. Å andra sidan talas det även
om att den enskilde ska få sin post samlad på ett säkert sätt vilket
antyder att även sådant som redan skickas digitalt, men genom andra
kanaler, i stället ska skickas genom infrastrukturen.

Denna otydlighet i målsättning gäller inte bara Mina meddelan-
den. Under utredningsarbetet har flera offentliga aktörer framfört
att det saknas en plan för Sveriges digitalisering av den offentliga för-
valtningen. En sådan plan är efterfrågad, vilket även har framförts i

ett flertal andra utredningar och rapporter genom åren utan att det lett till mer styrande åtgärder.

Till skillnad från de andra länder som vi har haft kontakt med har det i Sverige inte funnits en konkret plan för hur digitaliseringen av förvaltningen ska gå till. Det har inte heller funnits någon tydlig ambition att samla det offentliga kontakter med enskilda i till exempel en enda gemensam portal med tillhörande brevlåda såsom i några av våra grannländer. Avsaknaden av en plan för förvaltningens digitalisering har skapat en osäkerhet för offentliga aktörer när det gäller vilken väg som ska väljas, vilket inte minst har märkts inom det som är en av den offentliga förvaltningens viktigaste uppgifter, kommunikation med enskilda. Flera aktörer har lyft att det är rörigt för enskilda när kommunikation från det offentliga kan komma genom olika kanaler och att det kan vara svårt för enskilda att veta vilken information som finns på vilket ställe. En del har påpekat att detta har inneburit ett skifte jämfört med när posten fortfarande endast skickades fysiskt. Då fanns det en enda kanal och mottagaren själv kunde styra vart denne ville ha sin post, till exempel genom att använda en särskild postadress, medan det nu i stället är avsändaren som styr vart posten skickas. Många offentliga aktörer, särskilt bland kommunerna och regionerna, har efterlyst en kanalstrategi för hur det offentliga kommunikation med enskilda ska ske.

Bristen på styrning har sannolikt bidragit till att myndigheter har prioriterat bort anslutning till gemensamma tjänster till förmån för internt utvecklingsarbete, medan det långsiktiga strategiska digitaliseringsarbetet för hela den offentliga förvaltningen hamnat på efterkälken. Detta kan i sin tur ha lett till att mervärdet av att ha tillgång till en myndighetsgemensam infrastruktur inte har tillvaratagits fullt ut. När det specifikt gäller kommunikationen med enskilda har bristen på styrning bidragit till att myndigheter har använt utrymmet för att utveckla egna kommunikationslösningar såsom Mina sidor, säker e-post och liknande, som är mer skraddarsydda till deras behov och som används i stället för, eller vid sidan av, Mina meddelanden. Dessa alternativa digitala lösningar och hur de ska förhålla sig till ett krav på offentliga aktörer att använda Mina meddelanden för utskick har varit en svårighet vid formuleringen av förslagen.

Det svenska systemet för digital myndighetspost som har växt fram är en konsekvens av frivillighet, valfrihet och ett beroende av privata aktörer. Det både finns, och har funnits, stora fördelar med

denna organiska framväxt, såsom att brevlådorna måste spegla målgruppens behov och vara användarvänligt utformade samt att tillväxten av användare har skett naturligt allteftersom samhället i övrigt blivit mer digitaliserat. Vissa andra digitala lösningar har också lyckats etablera sig som informationskanaler hos allmänheten, exempelvis 1177 inom hälso- och sjukvården. Nackdelen är dock att systemet för digital myndighetspost inte utvecklats från början utifrån en plan för tvingande anslutning och att det nu kan finnas behov av förändringar som i så fall behöver göras utan att pågående användning blir lidande.

Det finns även en oklarhet i hur infrastrukturen Mina meddelanden och de digitala brevlådorna ska se ut i framtiden. Till exempel har Digg lämnat förslag på en omfattande ombyggnad av infrastrukturen (jämför avsnitt 4.3.3) genom en övergång till central lagring av posten, där brevlådorna i stället ska bli s.k. visningsklienter.¹ Det är inte heller klart hur ersättningssystemet enligt den nya lagen om auktorisationssystem ska fungera och vilka avgifter det kommer att medföra för de offentliga aktörerna för anslutning och användning av infrastrukturen. Under utredningen har det även framkommit att infrastrukturen och de digitala brevlådorna inte alltid är funktionsmässigt optimala för det offentligas utskick. Det har i samband därmed lagts fram ett stort antal önskemål och förslag på hur infrastrukturen och brevlådorna ska se ut i framtiden (se kapitel 6–8).

Enligt oss finns det anledning att anta att bristande anslutning till eller användning av infrastrukturen endast i mindre omfattning beror på otillräcklig vilja eller allmänt motstånd utan snarare på bristande styrning samt på olika hinder eller begränsningar i det befintliga systemet.

Som tidigare angetts har vårt uppdrag inte innefattat att göra en översyn av infrastrukturen Mina meddelanden i sig, hur denna borde se ut och vilka användare eller vilken användning den ska vara öppen för. De begränsningar i funktionalitet som finns är ändå sådana att de påverkar förutsättningarna för att ställa krav på att använda infrastrukturen och de får därmed betydelse för de förslag som vi nu lägger fram. Vi konstaterar därvid att synpunkterna på infrastrukturens funktionaliteter har förts fram vid ett flertal tillfällen under åren men att det inte har resulterat i några större förändringar. Vår utgångspunkt har därför varit infrastrukturen såsom den ser ut i dag. Det

¹ Digg, *Budgetunderlag 2025–2027*, dnr. 2024-0931, s. 17.

kommer sannolikt fortsatt att finnas behov av andra lösningar för kommunikation vid sidan av infrastrukturen och sådana lösningar kommer fortsätta att utvecklas.

Oklarheterna kring hur systemet för digital post ska se ut gör att det är svårt att fullt ut förutse konsekvenser av förslagen. En risk med att styra offentlig förvaltning mot en mer enhetlig användning av systemet är att förvaltningen kan fastna i tekniska lösningar som inte är optimala och att det kanske förhindrar utveckling av bättre lösningar i framtiden. Efter en lång period med en frivillig, mer organisk framväxt som lett till olika parallella lösningar, ser vi dock att det är av vikt att det nu sker en samordnande insats av den offentliga förvaltningens digitalisering vad gäller kommunikation med enskilda.

Fastän en målsättning på sikt kan vara att förvaltningens kommunikation i möjligaste mån ska vara digital, gör vi bedömningen att det inte kommer att vara möjligt att digitalisera allt. Det kommer att finnas ärenden kvar som inte kan digitaliseras och det kommer att finnas personer som inte kan förväntas utträta sina ärenden digitalt. Det är inte heller något övergående problem utan erfarenheter från våra grannländer visar att det består över tid trots insatser. Därtill kommer att det förändrade säkerhetsläget i Sverige och omvärlden medför att det är av vikt att det finns kvar en bestående fysisk förvaltning samt en fysisk posthantering. Detta inte minst med beaktande av de riktade angrepp som har skett mot olika digitala system med stora konsekvenser för samhället som resultat. Det innebär att det kommer att behövas möjligheter till fysisk post mellan enskilda och offentliga aktörer under överskådlig tid. Genom att digitalisera det som är möjligt och genom att uppmuntra både enskilda och offentliga aktörer som kan vara digitala att vara det, kan dock resurser frigöras även om en fysisk förvaltning och posthantering består.

9.3 Krav på myndigheter att använda infrastrukturen Mina meddelanden för utskick till enskilda

En klar majoritet av privatpersonerna, cirka 75 procent av den vuxna befolkningen, har redan en brevlåda för att ta emot digital myndighetspost. Dessa personer har alltså gjort ett aktivt val att få post från myndigheter digitalt. Det innebär att utskick till dem kan ske snabbare, billigare och mer miljövänligt jämfört med utskick per post.

Det vore också en fördel för enskilda att i högre grad kunna ha sin myndighetspost i ett samlat skick. För att de, och samhället i stort, ska få större nytta av denna digitala tjänst är det av vikt att de offentliga aktörerna själva ansluter sig och gör utskick via infrastrukturen Mina meddelanden i större utsträckning än vad som sker i dag. Det finns därför enligt oss anledning att styra upp de offentliga aktörernas anslutning till och användning av infrastrukturen.

9.3.1 Nuvarande reglering

Det är i dag frivilligt för statliga myndigheter, kommuner och regioner att ansluta sig till infrastrukturen Mina meddelanden och det saknas reglering för hur de ska använda infrastrukturen sedan de anslutit.

I förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser som rör de statliga och kommunala myndigheternas kontakter med enskilda. I den tidigare förvaltningslagen² fanns en uttrycklig skyldighet för myndigheterna att se till att medborgarna kunde kommunicera med dem med hjälp av telefax eller elektronisk post. Den bestämmelsen ändrades när den nya förvaltningslagen trädde i kraft den 1 juli 2018. Enligt den nuvarande lydelsen i 6 § förvaltningslagen ska en myndighet i stället se till att kontakterna med enskilda blir enkla och smidiga. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta tillvara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Hjälpen ska också ges utan onödigt uppehåll. Det anges också i 7 § förvaltningslagen att en myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när man kan kontakta myndigheten. Dessa bestämmelser gäller i förvaltningsärenden och annan förvaltningsverksamhet hos myndigheter, inklusive domstolar. Av 13 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. framgår att 6 och 7 §§ förvaltningslagen också ska tillämpas av domstolar i annan verksamhet än förvaltningsverksamhet, vad gäller upplysningar till enskilda.

I förarbetena till den nu gällande förvaltningslagen uttrycks att regleringen borde vara neutral i förhållande till den omfattande och ökande digitala förvaltningen samt att ett allmänt formulerat krav på

² 5 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223).

tillgänglighet är bättre eftersom det inte låser myndigheten vid nu förekommande kommunikationsformer utan öppnar upp för nya lösningar.³ Det uttrycks även att myndigheten ska vara tillgänglig för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt och att kravet på tillgänglighet inte är begränsat till enbart vissa former av kontakter som till exempel besök, telefonsamtal, e-post eller digitala tjänster på myndighetens webbplats.⁴ Vidare uttrycks att bestämmelsen inte ska tolkas alltför vidsträckt och att det är myndigheten själv som avgör vilken tillgänglighet som är lämplig och till nytta ur ett medborgarperspektiv.

Det finns även regler i förvaltningslagen för när myndigheten ska underrätta den enskilde och att det är upp till myndigheten på vilket sätt sådan underrättelse ska ske.⁵

Det finns därmed i förvaltningslagen inte några regler angående formen för myndighetens kommunikation med enskilde. Det är i stället upp till varje myndighet att välja dels vilka digitala tjänster som ska erbjudas, dels hur dessa tjänster ska utformas och användas. Det finns inte heller någon rätt för enskilda enligt förvaltningslagen att få kommunikation från myndigheter på visst sätt. Av det allmänna kravet på tillgänglighet följer dock att myndigheten ska erbjuda olika sätt för den enskilde att kommunicera med myndigheten.

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saktlighet och opartiskhet. Kravet innebär ett skydd mot godtycke och diskriminering. Bestämmelsen innebär bland annat att en myndighet inte kan behandla kommunikation som sker digitalt mer förmånligt än när den sker på papper.

Justitieombudsmannen (JO) har tagit upp bestämmelsens betydelse i förhållande till digitalisering av förvaltning när JO riktat kritik mot Migrationsverket för långa handläggningstider i tillståndsärenden.⁶ JO angav där att bestämmelsen inte hade beaktats när webbansökningar prioriterades framför pappersansökningar för att förmå användarna att ansöka via webben.

³ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 68.

⁴ Prop. 2016/17:180, s. 292.

⁵ 25 och 33 §§ förvaltningslagen.

⁶ 2015/16:JO1, dnr 5497-2013.

9.3.2 Förslag till lag om användning av infrastrukturen Mina meddelanden

Vår bedömning: För att nyttan av infrastrukturen Mina meddelanden ska förverkligas i större utsträckning måste myndigheternas användning av infrastrukturen regleras. Regleringen ska gälla för kommunala och statliga förvaltningsmyndigheter samt för domstolar.

Vårt förslag: En ny lag införs som reglerar kommunala och statliga förvaltningsmyndigheters samt domstolars användning av infrastrukturen för digital post.

Inledande överväganden

Anslutningen av nya myndigheter till infrastrukturen har stannat av och en majoritet av de statliga myndigheterna är ännu inte anslutna.

Av vår enkätundersökning bland statliga myndigheter (se kapitel 7) framgår att det visserligen finns myndigheter som överväger att ansluta sig och som har gjort förberedelser för det. De flesta av de myndigheter som ännu inte är anslutna verkar dock inte ha för avsikt att bli det. För att få en mer enhetlig förvaltning gör vi bedömningen att de statliga myndigheternas anslutning till och användning av Mina meddelanden bör regleras.

När det gäller kommuner och regioner är de redan anslutna i stor utsträckning och antalet anslutna ökar hela tiden. Anslutna kommuners och regioners användning av infrastrukturen skiljer sig dock åt över landet.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har formulerat en strategi för kommunernas digitalisering, *Kommungemensamt handslag för välfärdsutveckling genom digitalisering*, vilket bland annat innefattar frågan om ett ökat användande av digital post samt stöd och råd angående detta. I ett andra steg avser SKR även ta fram en strategi för regionerna.

Även om kommunerna och regionerna ansluter sig i stor omfattning är det enligt oss ändå motiverat att ställa motsvarande krav på dem som på myndigheterna, dels för att betona värdet av att den myndighetsgemensamma infrastrukturen används, dels för att enskilda

ska tillerkännas samma rätt till digital service oavsett var de bor i landet.

Enligt våra direktiv ska vi endast bedöma om statliga myndigheter, kommuner och regioner ska ha en skyldighet att skicka genom infrastrukturen. Vi har därmed inte tagit ställning till om även övriga offentliga aktörer som har möjlighet att ansluta sig till infrastrukturen enligt lagen om auktorisationssystem ska omfattas av ett sådant krav.

En ny lag om användning av infrastrukturen för digital post

Det författningsstöd som finns för infrastrukturen Mina meddelanden är förordningen om myndighetsgemensam infrastruktur för digital post. Av förordningen framgår i huvudsak att Digg ska tillhandahålla en infrastruktur för säker elektronisk post från offentliga aktörer till enskilda, vilka som får ansluta sig till infrastrukturen, att Digg får föra register över anslutna samt hur personuppgifterna i registret får behandlas. När det nu föreslås att det ska ställas krav på myndigheterna att använda infrastrukturen är denna reglering inte tillräcklig.

Den nya regleringen innebär att en skyldighet införs för kommuner och regioner att använda infrastrukturen vilket inskränker det kommunala självstyret. En sådan inskränkning kan enligt 8 kap. 5 § regeringsformen endast ske genom lag. Det behövs därför en ny lag för att reglera kommuner och regioners användning av infrastrukturen.

Ett alternativ till lagreglering när det gäller de statliga myndigheternas användning av infrastrukturen hade varit att i till exempel regleringsbrev ange att de ska ansluta sig och använda infrastrukturen för vissa utskick. Sådana åtgärder har tidigare skett men dock inte lett till att alla myndigheter anslutit sig. Med hänsyn till att det är av vikt att hela den offentliga förvaltningen nu samordnas och att den enskilde får värdet av en mer samlad kommunikation från myndigheter har vi gjort bedömningen att sådana punktinsatser inte är att föredra och att det är bättre att reglera kraven i lag. Erfarenheter från Norge och Finland visar även att det finns en risk att enbart en anvisning om att använda ett visst system inte får önskad effekt, utan myndigheterna kan ändå fortsätta att kommunicera med enskilda i den eller

de kanaler man använder sedan tidigare. Även detta talar för en lagreglering också när det gäller de statliga myndigheterna.

Vi föreslår därför en ny lag om användning av den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post. Förordningen om myndighetsgemensam infrastruktur för digital post, vars bestämmelser reglerar vissa frågor om tillhandahållande av infrastrukturen, utgör ett komplement till den nya lagen och kommer att finnas kvar.

Statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter ska tillämpa lagen

Myndigheter som har mycket kontakt med enskilda är ofta redan anslutna till Mina meddelanden och använder infrastrukturen, om än i varierande omfattning. Undantag finns dock, exempelvis är inte domstolarna anslutna. De som inte är anslutna är i övrigt främst myndigheter som har liten eller ingen kommunikation med enskilda, myndigheter med särskilda säkerhetskrav på sin verksamhet eller myndigheter som har egna system som de använder i stället. Det finns även vissa kommuner och regioner som inte är anslutna.

Den nya lagen ska reglera användning av den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post. Bedömningen av vilka myndigheter som ska omfattas av lagen måste därför i mycket utgå från vilka som skulle ha förutsättningar att faktiskt skicka försändelser till enskilda genom infrastrukturen.

Genom utredningen har det blivit tydligt att statliga myndigheters kommunikation med enskilda kan variera mycket. Det finns myndigheter vars kontakter med enskilda är mycket begränsade då deras uppdrag främst avser analyser, omvärldsbevakning, forskning eller att bistå andra delar av förvaltningen med kunskap.

En del statliga myndigheter har främst utskick till enskilda av reaktivt slag, till exempel svar på frågor om myndighetens verksamhet eller ett statligt museums besked om öppettider och studiebesök. Det finns även myndigheter som skickar ut försändelser av mer informativ karaktär som riktar sig till en bred allmänhet. Ett exempel är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som har skickat broschyren *Om krisen eller kriget kommer* till alla hushåll i Sverige. Vid dessa typer av försändelser har myndigheten sällan tillgång till person- eller organisationsnummer på ett sådant sätt som krävs för att det ska vara möjligt att skicka via infrastrukturen. Det-

samma gäller för enskilda som begär ut allmänna handlingar där det inte finns något krav på att den enskilda ska ange några identitetsuppgifter. Myndigheter som enbart har dessa typer av utskick till enskilda behöver därför inte tillämpa lagen.

När myndigheter bedriver förvaltnings- eller rättskipande verksamhet med behov av kommunikation med enskilda har de däremot ofta tillgång till person- eller organisationsnummer i sina ärenden och därmed möjlighet att göra utskick genom infrastrukturen. De statliga förvaltningsmyndigheterna ska därför tillämpa lagen.

Samtliga kommuner och regioner bedriver förvaltningsverksamhet och har kommunikation med enskilda. Såsom redan angetts i föregående avsnitt (kapitel 8) bedömer vi att det finns goda förutsättningar för att kommuner och regioner ska omfattas av ett krav på användning av infrastrukturen i sin förvaltningsverksamhet, särskilt som de redan i betydande utsträckning är anslutna till den. Även de kommunala förvaltningsmyndigheterna ska därför tillämpa lagen.

Även om lagen gäller för förvaltningsmyndigheterna är det, som kommer framgå i avsnitt 9.3.3, endast viss del av deras försändelser – myndighetspost – som ska skickas genom infrastrukturen. Förvaltningsmyndigheter som helt saknar den sortens kommunikation med enskilda kommer därmed inte att omfattas av den nya lagens krav på användning. I bestämmelsen med krav på användning av infrastrukturen ingår vidare en möjlighet att avstå om det finns skäl som talar emot användningen, se avsnitt 9.3.3.

Även domstolarna ska tillämpa lagen

Domstolarna, samt nämnder och andra myndigheter inom Sveriges Domstolar,⁷ har hittills inte varit anslutna till Mina meddelanden. Som angetts i kapitel 7 finns ett inriktningsbeslut för domstolarna om att ansluta relevanta meddelandeflöden till infrastrukturen under 2024. I Domstolsverkets verksamhetsplan 2023–2025 angavs att åtgärder för digital kommunikation med medborgare genom Mina meddelanden är en av Domstolsverkets prioriterade insatser, något som upprepades i verksamhetsplanen för 2024–2026.⁸

⁷ I Sveriges Domstolar ingår förutom domstolarna även Domstolsverket, hyres- och arrendenämnderna, rättshjälpsnämnden och rättshjälpsmyndigheten. Se årsredovisning 2023, Sveriges Domstolar.

⁸ Domstolsverkets verksamhetsplan 2024–2026, diarienummer 956-2022.

Domstolarna är inte förvaltningsmyndigheter och omfattas därmed inte av det ovan redovisade förslaget att förvaltningsmyndigheter ska tillämpa lagen. Nämnder och andra myndigheter inom Sveriges Domstolar som inte räknas som domstolar skulle däremot i egenskap av förvaltningsmyndigheter omfattas.

Liksom för myndigheterna bör i domstolarnas fall en bedömning göras av förutsättningarna, särskilt vad gäller den rättskipande verksamheten, att tillämpa lagen om användning av infrastrukturen.

Det finns en del faktorer som begränsar domstolarnas möjligheter att använda infrastrukturen för utskick.

En del av domstolarnas kommunikation med enskilda sker redan digitalt, till exempel genom e-post eller säker e-post. Det kan vidare antas att domstolar, med tanke på deras verksamhet, i relativt hög utsträckning behöver använda sig av delgivning vid kommunikation med enskilda. Den myndighetsgemensamma infrastrukturen kan användas vid delgivning, men det faktum att tvåvägskommunikation inte är möjlig kan ha gjort det mindre attraktivt för domstolar att använda infrastrukturen i sådana situationer. Infrastrukturen är därtill sämre anpassad för domstolarnas verksamhet med hänsyn till storleksbegränsningen för ett meddelande på 2 MB.

Relevant är vidare 9 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut m.m., där det framgår att domstolar bör expediera domar och andra handlingar via fysisk post, om inte mottagaren begärt annat. Det faktum att en mottagare har skaffat en digital brevlåda för myndighetspost kan ses som en begäran om att expediera handlingar till den brevlådan. Den tolkningen har dock inte varit självklar för alla. En myndighet som anser att en sådan tolkning skulle gå för långt, utgår antagligen från att myndighetspost inte bör skickas via infrastrukturen så länge mottagaren inte aktivt anvisat det i det aktuella målet eller ärendet.⁹

Även med beaktande av dessa omständigheter finns dock enligt vår bedömning starka skäl att ändå låta domstolar och andra myndigheter inom Sveriges Domstolar omfattas av den nya lagen om användning av infrastrukturen. Deras rättskipande verksamhet gäller i hög grad enskilda och genererar en betydande mängd utskick till dessa enskilda.¹⁰ Att låta domstolar stanna kvar utanför den krets som ska

⁹ Jämför även prop. 2021/22:279, *Snabbare lagföring av brott*, s. 35f.

¹⁰ Enligt uppgift från Domstolsverket gjordes 6,4 miljoner utskick genom verksamhetsstödet för mål- och ärendehantering inom Sveriges Domstolar 2022.

omfattas av lagen skulle innebära en väsentlig lucka i det offentliga digitala kommunikation med enskilda och riskerar att bidra till en mer permanent skillnad jämfört med andra myndigheter. Viktigt är också, såsom ovan nämnts, att Domstolsverket har uttalat målsättning om att börja kommunicera med hjälp av Mina meddelanden.

Med hänsyn till ovanstående anser vi att det finns skäl att domstolarna ska omfattas av den nya lagen med krav på att göra vissa utskick genom infrastrukturen. Lagen blir tillämplig i rättskipande verksamhet, som är av central betydelse i kommunikationen med enskilda, men också i förvaltningsverksamhet som förekommer hos domstolar samt tillhörande nämnder och andra myndigheter.

Det finns inte anledning att undanta några myndigheter

Vi har övervägt om det bör finnas en reglering som undantar vissa förvaltningsmyndigheter från kravet på att tillämpa lagen om användning av infrastrukturen. Det skulle till exempel kunna gälla myndigheter som av säkerhetsskäl inte vill använda infrastrukturen alls. Det finns vidare myndigheter som redan har digital kommunikation med enskilda via andra vägar, såsom myndighetens Mina sidor eller motsvarande, och myndigheter med en begränsad verksamhet som sällan föranleder försändelser till enskilda, där kravet får en mer begränsad effekt på enskildas myndighetspost. Vid en jämförelse kan resursåtgången och kostnaderna, däribland den kommande avgiften för anslutning eller användning, i vissa fall anses bli oproportionerliga i förhållande till den förmodade samhällsnyttan.

Enligt vad som redogörs för i kommande avsnitt blir dock kravet på att skicka via infrastrukturen inte absolut. Vi föreslår att det ska finnas möjlighet för en myndighet att bedöma om skäl finns att låta utskick ske på annat sätt. Det borde därför inte finnas något behov av en reglering som helt undantar vissa myndigheter från att tillämpa lagen. En myndighets anslutning till och användning av infrastrukturen, eller dess beslut att inte ansluta sig, får i stället följas upp genom myndighetens löpande redovisningar.

Offentliga aktörer som inte omfattas av lagen

Vi vill betona att även om det nu ställs krav på vissa offentliga aktörer att tillämpa den nya lagen innebär det inte på något sätt att användningen av infrastrukturen begränsas för de offentliga aktörer som inte omfattas av lagen. Dessa får fortsätta att ansluta sig till och använda infrastrukturen utifrån vad som gäller i dag.

9.3.3 Infrastrukturen som utgångspunkt för myndigheters utskick

Vår bedömning: För att öka användningen av infrastrukturen Mina meddelanden är det nödvändigt att ställa krav på statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter samt domstolar att använda infrastrukturen. Det behöver också regleras vilka slags försändelser som myndigheterna ska skicka genom den.

Vårt förslag: Ett krav införs på att myndighetspost skickas genom infrastrukturen Mina meddelanden enligt följande:

- Myndighetspost definieras som skriftliga beslut, underrättelser eller andra handlingar som genereras i offentliga aktörers förvaltnings- eller rättskipande verksamhet och som skickas till enskilda.
- Kommunala och statliga förvaltningsmyndigheter samt domstolar ska skicka myndighetspost genom infrastrukturen, om inte säkerhetsskäl eller andra skäl talar emot det.
- 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.

Inledande överväganden

Vi har övervägt om det skulle vara tillräckligt att enbart reglera statliga och kommunala myndigheters anslutning till infrastrukturen

och låta en ökad användning komma av sig själv. För att nyttan med en gemensam digital infrastruktur för kommunikation med enskilda ska realiseras fullt ut krävs dock att den används i större utsträckning än vad som sker i dag. Med hänsyn till att anslutna myndigheter inte skickar allt som de skulle kunna skicka genom infrastrukturen gör vi därför bedömningen att regeln bör utformas som ett krav på att skicka snarare än som ett allmänt krav på att ansluta sig. Det skulle även underlätta för myndigheterna, till exempel avseende utvecklingsinsatser, om det finns en tydlig reglering om vad som ska skickas genom infrastrukturen.

Överväganden kring vad som ska skickas genom infrastrukturen

Vi har övervägt om det ska regleras att alla utskick till anslutna enskilda ska gå genom infrastrukturen Mina meddelanden. Som tidigare nämnts finns det dock en oklarhet kring om detta egentligen är målsättningen med infrastrukturen eller om den enbart ska vara en ersättning för, alternativt ett komplement till, andra kanaler. Sådana alternativa kanaler, såsom myndigheters egna Mina sidor, fungerar ofta väl inom de områden där de används i dag. Vi har därför utgått från de förutsättningar som föreligger och vilka utskick som utifrån dessa är lämpliga att reglera att de ska gå genom infrastrukturen.

Som angetts i föregående avsnitt finns det utskick som är sådana att de inte kan skickas genom infrastrukturen, till exempel allmän information till en enskild, då myndigheten inte har tillgång till mottagarens person- eller organisationsnummer. Vi föreslår i stället att kravet ska vara att infrastrukturen ska användas för myndighetspost. Med myndighetspost menas skriftliga beslut, underrättelser och andra handlingar som genereras i förvaltningsverksamhet eller rättskipande verksamhet och som skickas till enskilda. I dessa fall har myndighetens utskick en eller flera specifika adressater, och person- eller organisationsnummer förekommer ofta i denna typ av ärenden. Kravet gäller skriftliga handlingar, av det slag som myndigheter annars brukar skicka med fysisk post.

Det finns en tydlig nytta med att rikta om myndighetspost som i dag skickas till fysisk brevlåda till infrastrukturen, till exempel ur tids-, miljö- och kostnadssynpunkt. Vi gör därför bedömningen att

huvudregeln bör vara att anslutna till infrastrukturen ska få sin myndighetspost digitalt i stället för i pappersform med posten.

När det gäller myndighetspost som redan skickas digitalt men via andra kanaler kan det finnas skäl att rikta om dessa flöden till infrastrukturen, till exempel för att det är säkrare än e-post eller för att den enskilde ska få nytta av att ha sin myndighetspost samlad i en kanal. Enligt oss finns det dock även några tydliga nackdelar med att reglera att infrastrukturen ska vara den enda digitala kanalen. Då det inte skett någon egentlig styrning av myndigheternas digitalisering har det, som framgår av kapitel 7–8, utvecklats ett flertal myndighets-interna digitala lösningar som används i stället för infrastrukturen. Om det skulle ställas krav på att all digital kommunikation i enskilda ärenden ska gå genom Mina meddelanden skulle de kostnader och arbetsinsatser som lagts ner för att ta fram dessa lösningar vara bortkastade och myndigheterna skulle behöva vidta omfattande åtgärder för att i stället rikta om sina digitala flöden till infrastrukturen.

De myndighetsinterna lösningarna är vidare inte sällan mer funktionella än Mina meddelanden, till exempel erbjuder de ofta möjlighet till tvåvägskommunikation, att skicka andra typer av filer eller till att bekräfta delgivning digitalt. Ett krav på att alla digitala utskick ska ske via infrastrukturen skulle därmed medföra att både myndigheter och enskilda skulle vara hänvisade till en kommunikationslösning som är sämre anpassad för deras behov. Det finns en risk att det skulle låsa användarna vid en digital lösning som inte är optimal. Det finns som tidigare angetts en osäkerhet kring om hur infrastrukturen ska se ut i framtiden och vilka funktionaliteter som ska finnas. Det är heller inte givet att särskilda funktionaliteter som tvåvägskommunikation eller delgivning med bekräftelsemöjlighet genom Mina meddelanden kommer att skapas bara för att de efterfrågas. Det går därför inte att säga att begränsningarna i funktionalitet är av övergående karaktär. Detta talar emot att uppställa ett krav på användning av infrastrukturen Mina meddelanden för all digital kommunikation.

Med anledning av vad som ovan redovisats gör vi bedömningen att det inte finns förutsättningar att reglera att alla digitala utskick av myndighetspost till anslutna enskilda ska gå genom infrastrukturen. Det bör i stället vara en utgångspunkt för hur dessa utskick ska ske men det kan finnas skäl att avstå, bland annat om det redan används andra digitala sätt.

Regeln innebär därmed inte att det införs en rätt för enskilda att få all sin myndighetspost via den myndighetsgemensamma infrastrukturen. Regleringen innebär inte heller att digitala utskick blir huvudregeln för alla enskilda. De enskilda som inte har förutsättningar att kunna ta emot digitala försändelser har även fortsättningsvis rätt att få sin myndighetspost på andra sätt som är anpassade för dem. Vi bedömer därför att den nu föreslagna regleringen inte står i strid med likabehandlingsprincipen.

Undantag när utskick kan ske på annat sätt

Kravet på att skicka genom infrastrukturen gäller förstås endast när detta är möjligt. Utskick till enskilda som inte är anslutna till Mina meddelanden som mottagare, eller som avlagt sig digital post från avsändande myndighet, omfattas inte av kravet.

Eftersom det ytterst är avsändande myndighet som är ansvarig för att en försändelse skickas på lämpligt sätt måste det vidare finnas en möjlighet att skicka på andra sätt om säkerhetsskäl eller andra skäl föreligger, även om den berörda personen är ansluten.

Säkerhetsskäl som kan tala emot att myndighetspost skickas via infrastrukturen, kan handla dels om informationssäkerhetsaspekter, dels om andra aspekter som ryms inom begreppet säkerhet. Det är den avsändande myndigheten som bedömer om säkerhetsskäl föreligger som föranleder att myndighetsposten skickas på annat sätt.

Andra skäl för att inte använda infrastrukturen kan vara att särskilda hänsyn behöver tas till förekomsten av känsliga personuppgifter eller starkare former av sekretess. Ett annat skäl för att skicka på annat sätt kan vara att myndighetsposten gäller ett slags ärenden eller frågor där myndigheten brukar kommunicera med enskilda via annan digital kanal, såsom via Mina sidor eller liknande.

Ytterligare skäl för att skicka på annat sätt kan vara lagkrav på utskick per post, att försändelsen är sådan att den rent praktiskt inte kan skickas digitalt, avsaknad av uppgift om person- eller organisationsnummer för den enskilde eller behov av att använda vissa former av delgivning. Om den enskilde begärt att få sin post på annat sätt än genom infrastrukturen är det också ett skäl att inte använda den.

Det blotta faktum att en myndighet endast sällan behöver skicka försändelser till enskilda då sådana ärenden endast utgör en liten del

av deras verksamhet utgör i sig inte skäl att avstå från användning av infrastrukturen. Att myndighetens system inte är kompatibelt med utskick via infrastrukturen eller att myndigheten har en pappersbase-rad ärendehantering kan endast under en kortare övergångsperiod ut-göra skäl att inte använda infrastrukturen.

Annan digital post i infrastrukturen påverkas inte

Även om det nu endast regleras att myndighetspost ska gå genom in-frastrukturen finns det inget som hindrar att även andra digitala ut-skick från myndigheten skickas via infrastrukturen om avsändaren be-dömer att det är lämpligt. För att tydliggöra detta föreslår vi att det förs in i regleringen i ett eget stycke.

Eftersom kravet på myndigheter av använda infrastrukturen inte påverkar rådande förhållanden för andra offentliga aktörer, saknas anledning att i lagen ta upp dessa aktörers möjlighet att använda sig av infrastrukturen.

9.3.4 Alternativa åtgärder är inte tillräckliga

Vår bedömning: Det finns alternativa åtgärder som också hade ökat myndigheternas användning av infrastrukturen Mina meddelanden men de är inte tillräckliga.

Det finns alternativa åtgärder som också hade ökat myndigheternas användning av infrastrukturen Mina meddelanden.

Av vår enkätundersökning framgår att flera statliga myndigheter inte har övervägt att ansluta sig till infrastrukturen. Även vid möten med vissa kommuner och regioner har framkommit att anslutning till Mina meddelanden inte varit en fråga som varit uppe i deras verk-samhet. Det tyder på att arbetet med att främja användandet av infrastrukturen inte har varit tillräckligt framgångsrikt.

En alternativ åtgärd för att få fler myndigheter att ansluta sig till och använda infrastrukturen skulle därför kunna vara att Digg skulle få i uppdrag att prioritera sitt främjandearbete och att vara ett stöd för myndigheterna i omställningen. Det skulle till exempel kunna ske genom en uppsökande verksamhet till de myndigheter som inte är anslutna eller genom att erbjuda extra stöttning till små kommu-

ner och myndigheter som ännu inte är så digitaliserade och som saknar egna it-resurser.

Vi konstaterar att som läget är i dag har Digg fått genomföra flera större uppdrag och projekt sedan myndigheten bildades år 2018. Det skulle behöva skapas eller frigöras en betydande kapacitet hos myndigheten för ytterligare omfattande insatser, om främjandearbete ska kunna få en effekt motsvarande en tvingande anslutning. Endast främjandearbete bedömer vi därför inte som tillräckligt för att åstadkomma den önskvärda ökningen av myndigheters användning.

Vår enkätundersökning visar att flera statliga myndigheter inte tycker att fördelarna med att skicka via infrastrukturen är tillräckligt stora. De anger juridiska och praktiska hinder som skäl för att infrastrukturen inte används i större omfattning. Som juridiska hinder nämns exempelvis olika associationsrättsliga bestämmelser i bland annat aktiebolagslagen (2005:551) som förutsätter utskick genom fysisk post.¹¹

En annan alternativ åtgärd för att öka användningen av infrastrukturen skulle därmed kunna vara att göra den mer fördelaktig att använda för myndigheterna. Det skulle till exempel kunna ske genom att se över och ändra juridiska regelverk, till exempel bestämmelser som hindrar digitala utskick eller genom att lägga till efterfrågade funktionaliteter i infrastrukturen, såsom en särskild delgivningsmöjlighet, tvåvägskommunikation och fler filformat för försändelserna. En del sådana åtgärder har även identifierats i den tidigare utredningen *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*.¹²

Det finns också en viss osäkerhet, som flera myndigheter nämnt i kontakten med oss, kring hur staten tänker sig att infrastrukturen ska se ut och användas på längre sikt, till exempel angående användningsområde och funktionaliteter. Infrastrukturens roll i den offentliga förvaltningens digitalisering är oklar.

En ytterligare alternativ åtgärd skulle därför kunna vara att en nationell plan eller strategi för digitaliseringen formuleras där anslutning av myndigheterna till infrastrukturen pekas ut som en prioriterad åtgärd, dock utan ett direkt krav. En sådan plan skulle kunna innehålla till exempel att fokuserade insatser genomförs för att ansluta myndigheter inom vissa sektorer med en tydlig tidtabell samt en formulering av hur infrastrukturen är tänkt att användas och se ut i framtiden.

¹¹ Se bilaga 3, Utskickade enkäter till statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar.

¹² SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*.

Att lägga fram en tydlig plan skulle potentiellt kunna öka användningen av infrastrukturen.

I dagsläget finns det ingen färdig plan eller strategi och framtagandet av en sådan kommer att ta tid. Såsom tidigare framhållits är det av vikt att inte skjuta upp åtgärder som främjar digitalisering av den offentliga förvaltningen i väntan på en eventuell framtida strategi från statens sida. Vi gör därför bedömningen att det är nödvändigt att ställa krav på myndigheterna för att öka användningen av infrastrukturen Mina meddelanden.

9.3.5 Inskränkningen av den kommunala självstyrelsen är proportionerlig

Vår bedömning: Förslagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Vi bedömer att denna inskränkning är proportionerlig i förhållande till den förväntade samhällsnyttan.

Av 1 kap. 1 § regeringsformen framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas bland annat genom kommunalt självstyre. I 1 kap. 7 § regeringsformen anges att det finns kommuner på lokal och regional nivå. Ytterligare bestämmelser avseende kommunerna finns i 14 kapitlet regeringsformen.

Den kommunala självstyrelsen betyder bland annat att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse samt de övriga angelägenheter som bestäms i lag.¹³ Det finns även bestämmelser om självstyre i kommunallagen (2017:725). Där anges att Sverige är indelat i kommuner och regioner som på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller annan författning.¹⁴

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av kommunernas självstyrelse inte vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att uppnå de ändamål som motiverat inskränkningen. Bestämmelsen innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen utifrån en proportionalitetsprincip.

¹³ 14 kap. 2 § regeringsformen.

¹⁴ 1 kap. 1–2 §§ kommunallagen (2017:725).

Proportionalitetsbedömningen innefattar två delar, dels en noggrann analys av de konsekvenser ett förslag till ny lagstiftning får för den kommunala självstyrelsen, dels en avvägning mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.¹⁵ Vid intresseavvägningen ska en prövning ske av olika alternativ till reglering och om det finns en möjlighet att nå samma mål med mindre ingripande sätt bör det väljas.

När det nu ställs krav på att kommuner och regioner ska använda infrastrukturen Mina meddelanden för utskick inskränks det kommunala självstyret. Förslaget kommer inledningsvis att innebära en ökad resursåtgång för kommuner och regioner i form av vissa kostnader och arbetsinsatser för att införa systemet, men på sikt kommer det att leda till besparingar både i pengar och arbetskraft, se vidare kapitel 11 om konsekvenser. Möjligheten för kommunerna och regionerna att även fortsättningsvis skicka på andra sätt, om säkerhetsskäl eller andra skäl föreligger, begränsar kravets ingrepp i deras självstyre. Att genomföra förslaget är av vikt för att få en större nytta av den myndighetsgemensamma infrastrukturen och för att anslutna enskilda ska kunna få sin post samlad, vilket är i enlighet med de politiska målen för digitalisering och förvaltning. Som redovisats i tidigare avsnitt är alternativa åtgärder inte tillräckliga. Relevans i sammanhanget har även det faktum att många kommuner självmant har valt att ansluta sig till infrastrukturen och att infrastrukturen på det sättet redan har kunnat visa sin effektivitet för den kommunala förvaltningen. Vi gör därför bedömningen att inskränkningen av det kommunala självstyret är proportionerlig.

9.3.6 Förväntade effekter av regleringen

De nya reglerna kommer att leda till att myndigheters användning av digital post ökar. En ny grupp, domstolarna samt nämnder och myndigheter med uppgifter inom domstolväsendet, kommer att behöva ansluta sig till infrastrukturen. Vi tror att ökad användning från avsändarnas sida också kommer att leda till att fler enskilda kommer att ansluta sig som mottagare i större utsträckning. Detta gäller särskilt bland företagen då dessa har mycket kommunikation bland annat med kommunerna.

¹⁵ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 212.

Det är för närvarande gratis för myndigheter att ansluta sig till infrastrukturen Mina meddelanden. Det är även förhållandevis enkelt att ansluta sig då det endast krävs ett avtal med Digg. Det är därmed inte just nu förenat med några kostnader eller större arbetsinsatser för myndigheter att enbart ansluta till infrastrukturen. Däremot kan myndigheten behöva lägga ner resurser för att ansluta system till infrastrukturen för att faktiskt kunna skicka samt för att internt kartlägga och anpassa informationsflöden och verksamhetssystem till digitala utskick.

Den nya lagen om auktorisationssystem, som trädde i kraft den 1 januari 2024, innebär att det kommer vara möjligt att ta ut en avgift från myndigheter för anslutning till eller användning av infrastrukturen Mina meddelanden. Arbetet med framtagande av avgiftsmodell för anslutning eller användning pågår hos Digg. Att en avgift för anslutning eventuellt kommer att tas ut talar i någon mån mot att uppställa krav på myndigheterna. Med beaktande av värdet i att samordna myndigheterna och den offentliga förvaltningen är det dock inte ett tillräckligt starkt skäl för att inte införa krav. En eventuell avgift kan tvärtom vara en motivation för myndigheterna att använda infrastrukturen i större utsträckning.

Förslaget kommer inledningsvis att innebära ökade kostnader för anpassningar och arbetsinsatser för myndigheter som ännu inte alls är anslutna, men på sikt bedöms anslutning att leda till vissa besparingar i både pengar och andra resurser. Det är svårt att uppskatta både vilka inledande kostnader som kommer att krävas och vilka besparingar som det kommer att leda till då myndigheternas förutsättningar skiljer sig mycket åt. Det finns möjlighet till undantag från regeln om användning av infrastrukturen av säkerhets- och andra skäl. Tekniska begränsningar under en övergångstid där omställning till infrastrukturen sker kan utgöra ett sådant skäl för att inte använda infrastrukturen. Därför bedömer vi att kostnaderna för anpassning kommer att kunna spridas ut över en viss tid och därmed bli hanterbara. Därutöver finns det för de myndigheter som endast skickar i begränsad utsträckning till enskilda och vars system inte är kompatibla med infrastrukturen en möjlighet att använda en tilläggstjänst till Microsoft Outlook. Det handlar om en s.k. plugin-tjänst som tillhandahålls av Digg och som möjliggör utskick till enskilda via Mina meddelanden.

När det gäller besparingar måste beaktas att det i framtiden inte längre kommer att vara gratis att skicka via infrastrukturen. Det kommer även att finnas försändelser som inte kan skickas genom Mina meddelanden på grund av begränsningar i infrastrukturen eller särskilda krav på hur de ska skickas. Det finns vidare anledning att anta att portokostnaderna för den fysiska posten kommer att öka med anledning av de minskade brevvolymererna.

9.4 En statlig lösning för tillhandahållande av myndighetspost behövs

Vår bedömning: Det bör säkerställas att staten tillhandahåller en lösning för enskilda att ta emot digital myndighetspost som är tillgänglig för alla.

Vårt förslag: 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.

9.4.1 Nuvarande reglering

Idag finns en statlig digital brevlåda i form av Min myndighetspost. Både fysiska och juridiska personer kan ansluta sig som mottagare i brevlådan. Det finns inte något uttryckligt uppdrag till Digg att tillhandahålla brevlådan; det är inte heller någon självklar tolkning att tillhandahållandet ingår i uppdraget till myndigheten att tillhandahålla den myndighetsgemensamma infrastrukturen.

Till skillnad från de privata brevlådorna omfattas den statliga brevlådan av flera regelverk som ställer vissa krav på offentliga tjänster. *EU-förordningen om elektronisk identifiering och betrodda tjänster*

(eIDAS)¹⁶ innebär att medborgare och organisationer ska kunna använda e-legitimationer utfärdade i sina hemländer även i offentliga e-tjänster i andra länder. Varje myndighet, region och kommun ansvarar för sina offentliga e-tjänster och att dessa accepterar utländska e-legitimationer som publicerats inom ramen för eIDAS. I Sverige är ansvaret för eIDAS delat då Digg har ett övergripande ansvar för e-legitimationer medan Post- och telestyrelsen (PTS) har ett övergripande ansvar för betrodda tjänster, såsom lösningar för elektroniska underskrifter. PTS har i en rättsutredning 2018 bedömt att Min myndighetspost är en betrodd tjänst enligt eIDAS-förordningen.

*EU-förordningen om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden och hjälp- och problemlösningstjänster (SDG)*¹⁷ syftar till att tillhandahålla information via en gemensam digital ingång, till att göra det möjligt att utföra ärenden online över medlemsstaternas landsgränser och till att minska administration för privatpersoner och företag. Som ett led i dessa syften finns sedan december 2020 webbplatsen ”Your Europe” som är en gemensam digital ingång till Europa.

Förordningen ställer krav på att offentliga aktörer ska erbjuda vissa tjänster helt online. Den ställer också krav på att det ska finnas en gemensam digital ingång (Single Digital Gateway, SDG) och att den enskilde bara ska behöva lämna sina uppgifter en gång (Only-Once Principle, OOP). Det förutsätter att medlemsländerna har nationella portaler som erbjuder e-tjänster för enskilda. Förordningen innebär också att offentliga digitala tjänster ska erbjudas EU-/EES-medborgare på samma sätt som för medborgare i landet. I förordningen anges att användare ska kunna underteckna och signera handlingar elektroniskt i enlighet med eIDAS-förordningen. Digg är nationell samordnare för Sverige och har tagit fram en genomförandeplan för införandet.

Digg har under 2023 påbörjat en anpassning av Min myndighetspost så att den förblir en robust och säker lösning över tid. Det ska också bli möjligt för enskilda från andra länder att använda sina godkända e-legitimationer vid handhavande av brevlådan. Arbeta med

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

anpassning pågår i skrivande stund. Digg har i sitt budgetunderlag 2025–2027 föreslagit att dagens infrastruktur genomgår en större transformation för att skapa en mer ändamålsenlig och effektiv infrastruktur för framtiden.¹⁸ I samband med en systemförnyelse av Min myndighetspost ska det skapas förutsättningar för att kunna vidareutveckla brevlådan till att fungera som en s.k. visningsklient, och vidareutveckla bakomliggande lagringsstrukturer till ett centralt lager för digital post.

Lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service (DOS-lagen), som genomför EU:s webbtillgänglighetsdirektiv,¹⁹ innehåller bestämmelser som innebär krav på tillgänglighet till digital service som tillhandahålls av en offentlig aktör.²⁰ Digital service som tillhandahålls av en offentlig aktör genom en teknisk lösning under aktörens kontroll ska följa tillgänglighetskrav enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.²¹ Tillgänglighetskraven ska även, så långt det är möjligt, gälla även för tekniska lösningar som står under en tredje parts kontroll.²² Enligt den tillhörande förordningen²³ är Digg tillsynsmyndighet och har rätt att meddela föreskrifter med stöd av lagen.

9.4.2 Tillhandahållande av en statlig digital funktion för mottagande av myndighetspost bör förtydligas

För närvarande finns det en statlig brevlåda, Min myndighetspost, och flera privata alternativ att välja mellan för enskilda. Det har dock tidigare hänt att privata brevlådor har lagts ner eller lämnat infrastrukturen; det kan inte uteslutas att det skulle kunna ske även med de befintliga brevlådorna. Därtill är det oklart vilken ersättning som kommer att utgå till brevlådorna med anledning av de nya reglerna om auktorisationssystem och därmed om de kommer att finna det lönsamt att fortsätta erbjuda mottagande av myndighetspost för sina kunder.

¹⁸ Digg, *Budgetunderlag 2025–2027*, dnr 2024–0931.

¹⁹ Europarådets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.

²⁰ 1 § lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

²¹ 10 § lagen om tillgänglighet till digital offentlig service.

²² 11 § lagen om tillgänglighet till digital offentlig service.

²³ Förordningen (2018:1938) om tillgänglighet till digital offentlig service.

Om det ställs krav på myndigheter att använda infrastrukturen för utskick är det viktigt att det alltid finns en digital brevlåda, eller annan lösning med motsvarande funktionalitet, för enskilda att ta emot och läsa myndighetspost. När nu myndigheters utskick via infrastrukturen ska öka är det också av vikt att enskilda som inte vill ingå avtal med privata aktörer ska ha tillgång till en annan lösning.

Vi gör därför bedömningen att det även fortsatt behöver finnas en statlig funktion för att kunna ta emot och läsa digital myndighetspost. Denna funktion utgör ett komplement till privata brevlådor och är ytterst en redundant lösning och garanti för att enskilda och myndigheterna har möjlighet att ta emot respektive skicka digital post.

Det är dock inte givet att möjligheten att ta emot digital post bör tillgodoses genom just en digital brevlåda. Uppdraget bör i stället gälla tillhandahållande av en funktion, som kan vara en digital brevlåda men också en motsvarande lösning, för att ta emot och tillgängliggöra myndighetspost. Detta för att ta höjd för framtida utveckling där andra lösningar än en brevlåda kan bedömas lämpligare. Ett exempel är om det skulle bli aktuellt att bygga någon form av portal för myndighetskontakter såsom finns i vissa andra länder.

Det bör också finnas en särskild statlig funktion då det är lättare för staten att uppfylla krav på tillgänglighet i en egen lösning jämfört med att ställa motsvarande krav på de privata brevlådorna. I det ligger både att den funktionen ska vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättning eller andra hinder och att den ska vara tillgänglig för inloggning med samtliga godkända typer av e-legitimation.

I uppdraget att tillhandahålla en funktion för att tillgängliggöra och lagra myndighetspost som skickats genom infrastrukturen Mina meddelanden ligger även att ansvara för utveckling, drift och förvaltning av den.

9.5 Ingen ändring av personuppgiftsansvar

Vår bedömning: 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.

Ett utskick genom infrastrukturen Mina meddelanden innebär att personuppgifter behandlas på flera olika sätt. Avsändande myndighet behandlar personuppgifter inom ramen för sin verksamhet och bestämmer sedan att utskick ska ske, vad det ska innehålla och till vem det ska skickas. Den personuppgiftsbehandling som sker i samband med utskick av en försändelse är automatiserad. Av kapitel 4 framgår hur ett meddelande skickas och vilka aktörer som är involverade i personuppgiftsbehandlingen.

Frågan om eventuella ändringar i ansvaret för personuppgiftsbehandling har diskuterats i utredningen mot bakgrund av våra direktiv. Vi bedömer att våra förslag inte medför några ändringar i nuvarande hantering av en försändelse.

Vårt förslag till en ny lag med krav på användning av den digitala infrastrukturen skulle kunna anses ha relevans för ansvarsfördelningen vid behandling av personuppgifter, om det skulle påverka vilka som anses bestämma ändamålen och medlen med personuppgiftsbehandlingen. Det finns flera olika aktörer inom infrastrukturen som på olika sätt behandlar personuppgifter. Enligt artikel 4.7 i EU:s dataskyddsförordning²⁴ är den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer både ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter ansvarig för behandlingen, dvs. hur och varför en behandling ska utföras. Detta ansvar kan vidare regleras genom personuppgiftsbiträdesavtal eller i nationell rätt, i enlighet med artikel 28.3 dataskyddsförordningen. Digg tillämpar allmänna villkor vid avtal om användning av infrastrukturen som reglerar personuppgiftsansvar vid utskick.

När det gäller avsändande myndigheter finns inte skäl att nu införa regler om ansvar för behandling av personuppgifter i deras verksamheter utifrån den handläggning som sker där. Eftersom avsändande myndighet bestämmer innehållet i meddelandet, hur det ska skickas och till vem bedömer vi att avsändande myndighet kommer att vara personuppgiftsansvarig för meddelandena och innehållet i dem även efter ikraftträdandet av vårt förslag.

Fastän det nu ställs krav på myndigheterna att göra vissa utskick genom infrastrukturen är kravet inte absolut utan det är även fortsättningsvis ska vara upp till avsändande myndighet att avgöra om

²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

inte skäl talar emot att så ska ske. På samma sätt som vid slagning mot andra register, till exempel Statens personuppgiftsregister (SPAR), är det därmed upp till myndigheten att avgöra om uppgifter från FaR ska hämtas eller inte, och det är myndigheten som är ansvarig för behandlingen av uppgifterna efter att uppgifterna hämtats.

Att det nu ställs krav på myndigheterna att skicka genom infrastrukturen ska inte heller utgöra ett skäl för myndigheter att börja behandla de personuppgifter som krävs för utskick att börja göra det. Som angetts i avsnitt 9.3.3 är i stället avsaknaden av nödvändiga personuppgifter skäl till att inte skicka försändelser genom infrastrukturen, då dessa behövs för att försändelsen ska nå mottagaren.

När det gäller personsuppgiftsansvaret för hantering av personuppgifter i brevlådorna i övrigt finns det inte skäl att reglera det särskilt, eftersom det inte ställs några krav på mottagare att vara anslutna till infrastrukturen. Digg är redan infrastrukturansvarig myndighet och har föreskriftsrätt. Som sådan är det Digg som bestämmer villkoren för andra aktörer som vill ansluta sig till infrastrukturen. På motsvarande sätt kommer det att vara Digg, som tillhandahållande myndighet med föreskriftsrätt, som bestämmer villkoren för godkännande av leverantörer enligt lagen om auktorisationssystem och som bestämmer vilka avtal som ska gälla för offentliga aktörer. Enligt de allmänna villkoren förbinder sig användarna att följa de krav och villkor som Digg beslutat, vilket Digg ska följa upp, och Digg har möjlighet att stänga av användare som missköter sig.

Vi ser inte att Diggs roll ändras genom kravet på myndigheter att använda infrastrukturen. Diggs hantering i detta avseende utgör en tillämpning av gällande dataskyddsregler som inte behöver kodifieras nu genom nationell lagstiftning. Här ska också beaktas att Digg planerar omfattande ändringar i infrastrukturen och dess gränssnitt mot digitala brevlådor. Det ankommer i första hand på Digg att följa upp sin tillämpning, om vårt förslag eller sådana utvecklingar av infrastrukturen som Digg planerar, ger anledning till det.

Det framgår också redan av nuvarande förordning att Digg är personuppgiftsansvarig för FaR och att personuppgifterna i registret får behandlas, dels för att föra en aktuell förteckning över anslutna enskilda, dels för att expediera digital post från offentliga aktörer. Vi anser inte att det finns någon anledning att ändra denna reglering med anledning av nu lagda förslag.

9.6 Inget krav på enskilda att vara anslutna till en digital brevlåda

Vår bedömning: 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.

9.6.1 Även utan reglering kommer antalet mottagare att fortsätta öka

När det gäller enskilda har över sex miljoner, cirka 75 procent, av den vuxna befolkningen och 245 000, cirka 23 procent, av företagen redan möjlighet att ta emot digital myndighetspost genom infrastrukturen. Det finns därmed en stor anslutningsgrad bland mottagarna, särskilt bland privatpersonerna.

Enligt Diggs prognos utifrån de senaste årens utvecklingstrend kommer 7,1 miljoner att ha en brevlåda år 2027. Även om det är svårt att göra prognoser angående den digitala utvecklingen finns det inget som tyder på att antalet anslutna enskilda skulle minska. Det som möjligen skulle leda till en sådan utveckling skulle vara om det skulle uppstå en debatt kring säkerheten i infrastrukturen till exempel om den eller brevlådorna skulle utsättas för en extern attack. Även externa attacker på andra digitala tjänster i statens regi skulle kunna leda till ett bristande förtroende för digitala tjänster och därmed en minskad anslutning.

En annan risk skulle kunna vara om den största brevlådeoperatören Kivra skulle lägga ner sin verksamhet, eller välja bort att leverera myndighetspost till exempel på grund av bristande lönsamhet. Det skulle medföra att en mycket stor del av mottagarna försvann vid samma tillfälle. Det är möjligt att en del av dem då skulle söka sig till en annan brevlåda för att få sin myndighetspost men det är inte säkert att så skulle ske.

Det som också möjligen skulle kunna leda till en minskning är om de nya reglerna om auktorisationssystem leder till sådana avgifter att anslutna avsändare eller utskick minskar vilket skulle kunna påverka även antalet mottagare i negativ riktning.

Det mesta tyder dock på att antalet anslutna enskilda kommer att fortsätta öka. Allteftersom fler offentliga aktörer ansluter och börjar

skicka genom infrastrukturen är det troligt att även fler mottagare kommer att inse fördelarna och ansluta sig. Enligt den nya lagen om auktorisationssystem kommer det att vara möjligt för fler avsändare, till exempel kommunala bolag, att ansluta sig till infrastrukturen. Vid samtal med kommunerna har framkommit att dessa skickar mycket post till företag och det finns därmed anledning att tro att antalet företag som tar emot post digitalt skulle öka om fler kommuner var anslutna och skickade mer.

Vårt förslag i det tidigare delbetänkandet (SOU 2023:4) om längre postbefordringstid skulle också kunna leda till att fler mottagare i stället vill ha sin post digitalt.

9.6.2 Krav på enskilda att vara anslutna skulle medföra krav på det allmänna att göra det möjligt för dem att ansluta sig

Även om antalet mottagare ökar, och troligen kommer fortsätta öka, kommer det inte att gå att uppnå en fullständig anslutning av alla enskilda på frivillig väg. Genom att rikta krav mot enskilda på anslutning skulle en högre anslutningsgrad uppnås.

Bland de privatpersoner som inte är anslutna finns det troligen en del som rent faktiskt skulle kunna ha en brevlåda men som aktivt valt bort det eller som ännu inte övervägt att skaffa det. En annan, och successivt växande, andel är dock sådana personer som inte har möjlighet att använda en brevlåda. Det kan bero på att dessa personer till exempel saknar den e-legitimation som behövs för att skaffa sig en brevlåda, men också på individuella svårigheter att rent praktiskt hantera en sådan som uppstått på grund av funktionsnedsättning, hög ålder eller social utsatthet.

En förutsättning för att ställa krav på privatpersoner att vara anslutna till Mina meddelanden måste vara att dessa ges förutsättningar att vara det. Samma utgångspunkt gäller för juridiska personer, för vilka brevlådorna är dåligt anpassade och incitamenten att ha en digital brevlåda för myndighetskontakter inte är lika starka.

För att nå dem som skulle kunna skaffa och hantera en brevlåda är det vidare av vikt att staten blir bättre på att informera om fördelarna med digital myndighetspost och på att tydliggöra syftet med att använda den, det vill säga att statens resurser kan användas på ett bättre sätt. Det är också av vikt att nyttan för den enskilde att ha en

brevlåda blir tydlig och att det kan ses som en fördel. Hela användningskedjan i systemet måste uppfattas vara användbar och tillgängligt av både juridiska och fysiska personer.

I Sverige finns i dag Statens servicecenters 144 servicekontor dit enskilda kan gå för att få service i vissa myndighetsärenden. Det finns dock ingen allomfattande offentlig medborgarservice, likt Danmarks borgerkontor, dit enskilda kan gå för att få hjälp med alla sina offentliga ärenden. Detta påverkar förutsättningarna för många personer att bli digitalt delaktiga eftersom de inte har möjlighet att gå någonstans för vägledning och stöttning i ett inledande skede. Det skulle därför behöva ske en utbyggnad av offentlig service, med service- eller medborgarkontor i varje kommun, för att möjliggöra för enskilda att få hjälp med att använda digitala tjänster. Dessa kontor skulle behöva utformas med hänsyn till den enskildes personliga integritet och behoven hos människor med olika förutsättningar, vilket skulle medföra betydande kostnader.

En tvingande anslutning som mottagare till Mina meddelanden skulle innebära ett intrång i den personliga integriteten som den enskilde inte samtyckt till, till exempel genom att personuppgifter skulle registreras och hanteras utan samtycke i ett offentligt register. En övergång till digital post skulle också medföra att den enskildes post hanterades på ett annat sätt och utsattes för andra risker än vid fysisk post. Krav på enskilda att vara anslutna som mottagare skulle leda till att staten förväntas ta ansvar för dessa aspekter inom ramen för den obligatoriska lösningen.

När det gäller gruppen som inte kan skaffa brevlåda eller som skulle ha svårigheter att hantera den har även dessa personer rätt till en offentlig förvaltning som är anpassad för dem och för deras behov. För dessa personer har det offentliga ett ansvar att undanröja de hinder för delaktighet som digitaliseringen har skapat. En digitalisering av deras post genom tvång riskerar att leda till att de tvingas hantera digitala lösningar som de inte behärskar, att de måste ta hjälp för att kunna hantera dem eller till att de inte hanterat dem alls vilket leder till exkludering. Åtgärder bör därför enligt oss i första hand syfta till att stötta och motivera dessa personer i deras digitalisering samt, när det inte är möjligt, att säkerställa deras rätt till en förvaltning utifrån deras behov.

En del av problemen enligt ovan skulle visserligen kunna åtgärdas genom möjlighet till undantag eller genom att det införs en möjlig-

het att välja bort digital post. Även en undantagshantering ställer krav på att det finns ett fysiskt kontor dit enskilda kan gå för att söka undantag.

9.6.3 Flera anpassningar behöver göras vid ett krav på enskilda

Ett krav på enskilda att ansluta sig skulle även kräva en undantagsmöjlighet och en prövning av undantagsfallen för att därvid sortera bort de som faktiskt skulle kunna ha digital post men som av olika skäl inte vill ha det. En sådan prövning skulle vara resurskrävande och leda till att det skulle bli svårare för de personer som faktiskt behöver undantas att bli det, med risk för misstag i ärenden om personer med behov av undantag inte lyckas anmäla det på rätt sätt.

Även andra åtgärder kring infrastrukturen skulle behövas. Ombudshanteringen skulle behövas se över, till exempel om det skulle införas en begränsning avseende läsrättighet enbart till viss post, en möjlighet för avsändare att se vilka som har läsrättighet samt eventuell sammankoppling med ett nationellt register, såsom Bolagsverkets Mina ombud. Det skulle även behövas en sammankoppling mellan andra register för de som blir förhindrade att ta emot sin post digitalt, till exempel människor som frihetsberövas eller sätts under god man eller förvaltare. När det gäller de senare är ett problem att det inte finns ett nationellt register över dessa personer.

Möjligheten för mottagare att välja bort vissa avsändare i brevlådorna skulle behövas tas bort, vilket också medför att dess självreglerande effekt på myndigheternas utskick försvinner. Det skulle därför behövas riktlinjer för vad offentliga aktörer får skicka via infrastrukturen med tillhörande uppföljning.

Skyddet för digital post motsvarar inte det som finns för fysisk post. Enligt oss finns det skäl att anta att skyddet för den digitala posten skulle behöva stärkas om det skulle bli krav på att ta emot sin myndighetspost digitalt.

När det gäller de juridiska personerna är det endast de som är registreringspliktiga som har möjlighet att skaffa en digital brevlåda varför ett eventuellt krav skulle behöva begränsas till dem. Anslutningsgraden bland dessa är betydligt lägre än bland privatpersonerna vilket i någon mån talar för att ställa krav på dem. Det har dock framkommit att brevlådorna är dåligt anpassade till företag, till exempel för

att det kräver att företrädare loggar in med sin personliga e-legitimation och för att det inte finns möjlighet till vidarefördelning av posten. Digg har i sitt budgetunderlag för 2025–2027 begärt pengar för att se över funktionaliteten för företagen och för att öka anslutningen av dem. Ett krav skulle även försvåra för företrädare som saknar svensk e-legitimation att bedriva verksamhet.

9.6.4 Mottagare som är svåra att nå

En fördel med att ställa krav på enskilda skulle vara att offentliga aktörer får det enklare att nå dem med utskick. Flera av de aktörer som vi pratat med har uttryckt att det är ett problem att vissa enskilda är svåra att nå och att ett krav på dem att ha en digital brevlåda hade löst detta.

Vårt uppdrag har inte utgått från att lösa problemet med att vissa enskilda är svåra att nå och föreslå åtgärder för att komma till rätta med detta. I korthet kan ändå sägas att ett obligatorium för enskilda att ha digitala brevlådor för myndighetspost visserligen hade underlättat för offentliga aktörer att skicka digitalt till dem. Människors användning av sin digitala brevlåda skulle i en sådan situation stimuleras om en konsekvens av offentliga aktörers utskick till brevlådan exempelvis skulle vara att någon form av bekräftad delgivning anses uppstå. Men om det är oklart om personen i fråga faktiskt tar del av det som skickas motverkas dock det grundläggande syftet med all kommunikation, det vill säga att den når mottagaren och att denne tar del av den. Erfarenheter från våra grannländer visar också att man där gjort bedömningen att det inte är tillräckligt för delgivning att bara skicka till en digital brevlåda, det krävs i stället någon form av bekräftelse på mottagandet av handlingen såsom digital signering eller ett läskvitto. För dem som skulle vilja hålla sig undan utskick skulle det därmed fortsatt vara möjligt att göra detta.

9.6.5 Vår sammanfattade bedömning

När det gäller de enskilda gör vi sammanfattningsvis bedömningen att det inte finns förutsättningar att ställa krav på dem att vara anslutna till en digital brevlåda. Infrastrukturen är i dag inte anpassad för att kunna hantera ett sådant krav vad gäller personer med bris-

tande förutsättningar att använda en brevlåda. Den erbjuder inte heller de funktionaliteter som privatpersoner och juridiska personer i så fall behöver ha tillgång till. Innan det kan vara aktuellt att rikta krav mot enskilda skulle därför omfattande åtgärder behöva vidtas för att omhänderta dessa aspekter, vilket bedöms medföra stora kostnader. Med hänsyn till detta och till den befintliga, höga anslutningsgraden, särskilt bland privatpersoner, bedömer vi att nyttan av tvång inte överstiger samhällskostnaden på sådant sätt att det är motiverat med krav på anslutning.

9.7 Möjliga åtgärder för en större nytta av infrastrukturen Mina meddelanden

Som tidigare nämnts finns det anledning att anta att bristande anslutning till eller användning av infrastrukturen till viss del beror på olika hinder eller begränsningar i det befintliga systemet. Vår bedömning är att det inte kommer att vara möjligt att få mesta möjliga nytta av infrastrukturen om inte dessa hinder och begränsningar undanröjs. Även om det inte har varit möjligt att inom ramen för denna utredning lägga fram fullständiga förslag i dessa delar vill vi ändå i följande avsnitt peka på olika åtgärder som skulle kunna vidtas.

9.7.1 Åtgärder för ett utökat användande av infrastrukturen

Under vårt arbete har det framkommit att det finns en del begränsningar kring infrastrukturen som motverkar att offentliga aktörer använder den för utskick (se kapitel 7 och 8).

Som tidigare beskrivits har det utifrån infrastrukturens nuvarande funktionalitet inte funnits anledning att peka ut någon huvudsaklig kanal för det allmännas kommunikation med enskilda. Det är svårt att avgöra hur infrastrukturen Mina meddelanden utvecklas i framtiden. Digg har, som tidigare nämnts, i sitt budgetunderlag för 2025–2027 redovisat förslag med omfattande förändringar i infrastrukturen. Det finns dock en osäkerhet om vilken roll infrastrukturen är tänkt att ha i digitaliseringen av förvaltningen i framtiden. En möjlighet är att infrastrukturen Mina meddelanden fortsätter såsom i dagsläget att existera som ett komplement till andra digitala kanaler.

Flera myndigheter har efterlyst vissa funktionaliteter som i dag saknas i infrastrukturen, till exempel särskilda delgivningsmöjligheter, fakturahantering, tvåvägskommunikation och möjlighet att skicka andra filformat. Vi konstaterar att dessa önskemål inte på något sätt är nya utan att de förts fram i olika sammanhang genom åren.

Vi har inom ramen för utredningen inte haft i uppdrag att göra en översyn av infrastrukturen i sig eller att föreslå hur denna skulle kunna förändras, och lägger därför inte något förslag om det. Vi förordar dock att en översyn görs av infrastrukturen och hur den ska se ut framöver. I en översyn av infrastrukturen bör ingå en analys av de funktionaliteter som myndigheter efterlyser och det lämpliga att föra in dessa i infrastrukturen, eller om det finns andra och bättre lösningar. Det är särskilt av vikt för myndigheter att veta vilka funktionaliteter som kommer att finnas i infrastrukturen framöver inför planering och beslut om att lägga resurser på att utveckla egna lösningar.

Flera myndigheter har även nämnt att det finns lagregler som hindrar utskick via infrastrukturen, till exempel avseende preskriptionsavbrott när det gäller fordringar eller att det står angivet att vissa utskick ska ske till en bestämd fysisk adress. En del av dessa regler har lyfts fram i den enkätundersökning som genomförts, se bilaga 3.

Vi har övervägt att införa en generell regel som likställer utskick till en digital brevlåda med utskick till en fysisk, motsvarande den regel som finns i den isländska lagen.²⁵ Krav på att skicka fysisk post inom olika regleringar skulle därigenom kunna uppfyllas genom digitala utskick. Att genom en generell bestämmelse ändra samtliga formkrav av viss typ är dock inte lämpligt enligt svensk lagstiftningstradition utan ändringar bör i stället ske i varje bestämmelse som innehåller ett formkrav.²⁶ Det har inte inom ramen för vårt uppdrag varit möjligt att kartlägga alla dessa juridiska begränsningar, skälen till deras tillkomst och föreslå ändringar. Vi förordar i stället att myndigheterna själva göra en översyn av vilka hindrande lagregler som finns och föreslå ändringar kring dessa som en del i deras digitaliseringsarbete.

Såsom nämnts tidigare har en del myndigheter även lyft att det finns behov av en tvåvägskommunikation i infrastrukturen. En sådan möjlighet skulle kunna underlätta för myndigheter att i större om-

²⁵ Jämför art. 7 i Lög um stafrænt pósthólf í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda (2021 nr 105).

²⁶ Jämför *Gröna boken – riktlinjer för författningsskrivning* (Ds 2014:1), s. 111.

fattning göra utskick genom infrastrukturen. En annan faktor som har nämnts är att anslutning till Mina meddelanden för juridiska personer sker utifrån organisationsnummer. Större företag kan vara en enda juridisk person men ha kontor, fabriker eller andra lokaler på ett flertal ställen i landet. För kommunala myndigheter vars kontakter normalt endast avser den verksamhet som finns inom deras kommungränser, kan det vara omständligt om myndighetspost hamnar centralt i företaget och därmed kanske osäkert om den lokala verksamheten nås av posten. En möjlig lösning på detta ligger antagligen i en större variation av åtkomstmöjligheter utifrån behörighet och fullmakter.

Det har även framförts att det bör göras en utredning kring rättsverkan av utskick till digitala brevlådor, såsom i frågan om preskription av krav, samt om det ska knytas särskilda delgivningssätt till utskick från de digitala brevlådorna. Vad gäller det sistnämnda konstaterar vi att det är av betydelse för rättssäkerheten att delgivning behåller som utgångspunkt att mottagaren därmed får en reell möjlighet att ta del av innehållet i en handling, och inte reduceras till en rättslig konstruktion där elektroniska leveranskvitton räcker för att föra över ansvar till den enskilde. Vi pekar vidare på att det redan finns existerande delgivningssätt där utskick genom infrastrukturen kan utnyttjas. Genom en ändring i 22 § delgivningslagen (2010:1932) har lagstiftaren också underlättat användningen av förenklad delgivning för handlingar som skicka på elektronisk väg.

Det finns en osäkerhet kring om infrastrukturen Mina meddelanden kommer att vara tillräckligt säker även vid kris, krig eller höjd beredskap, särskilt med beaktande av det ändrade säkerhetsläget i Sverige och omvärlden. Enligt den översyn som Digg gjort (se kapitel 4) finns det vissa säkerhetsrisker förknippade med infrastrukturen varför myndigheten rekommenderar vissa åtgärder.²⁷ Det är oklart om dessa åtgärder kommer att vidtas. Diggs översyn har inte gjorts utifrån förutsättningen att det skulle vara tvingande att använda infrastrukturen för myndigheter. En obligatorisk anslutning i enlighet med våra förslag kan anses påverka förutsättningarna kring denna fråga.

²⁷ Digg *Översyn av infrastrukturen för säkra elektroniska försändelser*, den 15 december 2022, dnr I2022/01309.

9.7.2 Åtgärder för att öka antalet mottagare i infrastrukturen

Antalet mottagare i infrastrukturen Mina meddelanden skulle kunna öka ytterligare, utöver den ökning som bedöms ske utan några vidare åtgärder.

Som tidigare angetts finns det enskilda som inte är anslutna till infrastrukturen men som skulle kunna vara det. Det kan vara dels de som valt bort att få sin myndighetspost digitalt, dels de som inte har funderat så mycket på det. Det är viktigt att staten försöker att få dessa att ansluta sig på frivillig väg i stället för att överväga tvingande anslutning.

För att ytterligare öka på anslutningsgraden förordar vi att det bör bli standard att myndigheterna informerar om möjligheten att få utskick via infrastrukturen Mina meddelanden. Därvid bör informeras om möjligheten att få myndighetspost i den statliga funktionen Min myndighetspost eller, tillsammans med annan digital post, i en privat digital brevlåda. Sådan information bör till en ringa kostnad kunna göras tillgänglig på en framträdande plats på myndigheternas webbplatser. I handläggning av vissa ärenden borde det, beroende på hur kommunikationen normalt sker i dessa fall, vara möjligt för myndigheten att lämna motsvarande information i utskick till den enskilde eller vid dennes användning av myndigheternas e-tjänster.

Det kan vidare vara lämpligt att i nationella informationsinsatser försöka öka antalet mottagare. Digg och PTS har ett ansvar för att informera och främja digitalisering. Digg, men även Sveriges kommuner och regioner m.fl. samverkar också med PTS inom ramen för Digitalidag, en plattform för att öka människors tillvaratagande av digitaliseringens möjligheter. Det bör i den information som myndigheterna ger till allmänheten kunna fokuseras på att de enskilda som har förutsättningar för det i större utsträckning borde ta emot sin myndighetspost digitalt. I detta sammanhang kan man lyft fram de fördelar som finns för både den enskilde och samhället, genom att digitala utskick är snabbare, säkrare och mer miljövänliga än fysiska utskick och frigör statens resurser för bättre service för medborgarna.

10 Konsekvenser för den samhällsomfattande posttjänsten och för brevmarknaden

10.1 Inledning

Vi ska enligt våra direktiv, förutom att redovisa konsekvenser som uppstår för enskilda och offentliga aktörer, också särskilt beskriva konsekvenserna för den samhällsomfattande posttjänsten.

För att ge en sammanhållen bild av den samhällsomfattande posttjänsten har vi valt att lägga denna konsekvensanalys för sig här i kapitel 10.

I kapitel 11 redovisar vi konsekvenserna för enskilda och offentliga aktörer samt i övrigt i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244).

Nedan beskriver vi det förslag som medför konsekvenser för den samhällsomfattande posttjänsten samt även vad som inträffar om de föreslagna åtgärderna inte införs (nollalternativet).

10.2 Förslaget om skyldighet för avsändare att använda Mina meddelanden

10.2.1 Effekter på brevmarknaden

Vi lämnar två förslag men det är bara det ena som har betydelse för den samhällsomfattande posttjänsten och för postmarknaden. Det som har betydelse är förslaget om att en lag införs med krav på att vissa offentliga aktörer ska använda den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post. De som omfattas av lagen är statliga

och kommunala myndigheter samt domstolar i sin rättskipande verksamhet.

Detta förslag bör påskynda myndigheternas digitalisering av posthanteringen och därmed nedgången i brevvolymer. I detta kapitel redogör vi närmare för hur minskningen av brevvolymer har sett ut tidigare, hur vårt förslag kan komma att påverka mängden fysisk post och därmed vilka konsekvenserna det får för den samhällsomfattande posttjänsten. Förändringar i brevvolymer kan även påverka och få konsekvenser för aktörerna och för konkurrensen på brevmarknaden samt för prisutvecklingen.

10.2.2 Nollalternativet

Om en reglering inte kommer till stånd är vår bedömning att antalet statliga myndigheter som skickar meddelanden via Mina meddelanden kommer att öka något samt att de som är anslutna kommer att skicka mer genom infrastrukturen. Ökningen kommer dock inte att ske i samma takt och omfattning som med en reglering. Utifrån nuvarande anslutningstakt för kommuner och regioner är vidare vår bedömning att de flesta, men troligen inte alla, kommer att vara anslutna inom några år och att de kommer att skicka mer genom infrastrukturen, men att användningen kommer att variera utan tydlig styrning.

Eftersom en fortsatt ökad anslutning till och användning av Mina meddelanden bedöms ske även utan reglering, kommer volymen myndighetspost som skickas via infrastrukturen att öka, vilket kommer att minska volymerna när det gäller den fysiska posten. Under utredningens gång har det vidare framkommit att de flesta myndigheter arbetar med en ökad digitalisering av sin verksamhet i någon omfattning. Det finns därför anledning att tro att även de som inte planerar att skicka just genom infrastrukturen kommer att öka sina digitala utskick men då genom andra kanaler. Den totala mängden fysiska brev som skickas från myndigheterna kommer därmed att minska oavsett om det sker någon reglering eller ej.

I vilken omfattning brevvolymer kommer att gå ned även om en reglering inte kommer till stånd är svårt att bedöma. Post- och telestyrelsen (PTS) följer endast upp vilken faktisk nedgång som har skett och gör inte några prognoser när det gäller den framtida nedgången av brevvolymer. PTS pekar dock på att nedgången hittills har

fortsatt att accelerera och att det inte finns något som tyder på att det inte kommer att fortsätta.

10.3 Den samhällsomfattande posttjänsten

Den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige regleras i postlagen (2010:1045). De svenska postreglerna har sin grund i EU:s postdirektiv.¹

Enligt första kapitlet i postlagen är den samhällsomfattande posttjänsten en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare ska kunna ta emot postförsändelser och, till rimliga priser för befordran, avlämna sådana försändelser. Med postförsändelser avses brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kilo. I tredje kapitlet samma lag finns bestämmelser med närmare krav på den samhällsomfattande posttjänsten.

PTS är tillståndsmyndighet² och ska fortlöpande följa utvecklingen på postområdet. Myndigheten ska också bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare.³

I Sverige har den samhällsomfattande posttjänsten hittills säkerställts genom att PTS i tillståndsvillkoren för Postnord Group AB (Postnord) har ålagt bolaget att tillhandahålla tjänsten.⁴

Post som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten ska som huvudregel samlas in och delas ut minst fem arbetsdagar i veckan. PTS får medge undantag från denna regel vilket också har skett för vissa geografiska områden. Det nuvarande kvalitetskravet är att 95 procent av breven som lämnats in för tvådagarsbefordran ska ha delats ut inom två arbetsdagar.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (EGT L 15, 21.1.1998), s. 14.

² Postförordningen (2010:1049).

³ Förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

⁴ PTS beslut 2023-02-20, *Tillståndsvillkor för Postnord Group AB*, dnr 21-15680.

10.4 Postmarknaden i Sverige

Postmarknaden i Sverige består av två delar: brevmarknaden och paketmarknaden. Brevmarknaden riktar sig traditionellt i första hand mot distribution av skriftliga meddelanden, medan paketmarknaden omfattar distribution av varor och andra fysiska föremål.

Brev som är avsedda för skriftliga meddelanden brukar delas in i sändningar, kontorspost och brevlådepost.

Med sändningar avses serier av försändelser med samma format och vikt som vanligtvis produceras industriellt med hjälp av datorstöd. Sändningarna omfattade ungefär 83 procent 2020 av volymerna på den svenska marknaden för inrikes brev. Sändningar produceras i regel i tryckerier som även kuverterar och sorterar posten. Det kräver stora investeringar för en aktör att etablera sig på denna marknad.

Kontorspost avser post som normalt frankeras i frankeringsmaskin och som vanligtvis distribueras som enstaka försändelser.

Brevlådepost slutligen är post som postas i brevlåda, vanligtvis frankerad med frimärken, och som distribueras som enstaka försändelser.

10.4.1 Brevvolymernas utveckling

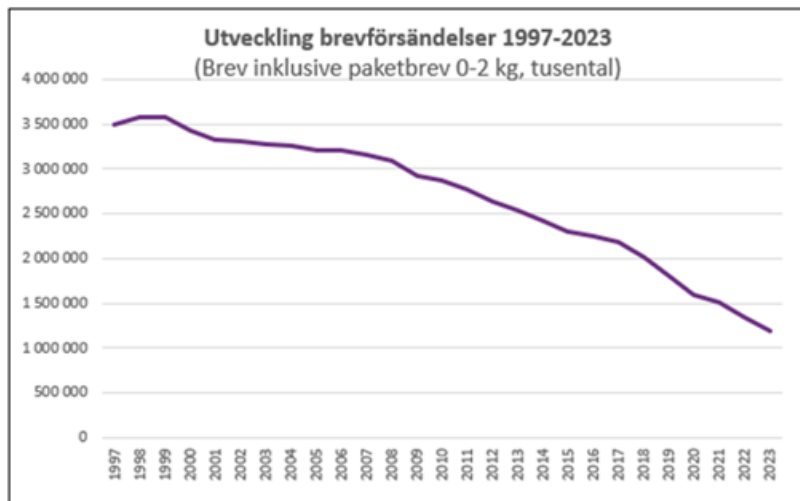
Det totala antalet brevårsändelser och omsättningen på brevmarknaden minskar kontinuerligt. De traditionella breven avsedda för att skicka skriftliga meddelanden minskar men däremot ökar de så kallade paketbreven. PTS har infört termen ”paketbrev” för småpaket upp till 2 kilo avsedda för att skicka varor och föremål, som delas ut i regelbundna utdelningsslingor. Dessa är i postlagens mening brev.

Under 2023 delades det ut cirka 1,2 miljarder brevårsändelser på den svenska brevmarknaden. Drygt 1,1 miljarder av dessa var traditionella brev och cirka 63 miljoner var paketbrev. Jämfört med föregående år har det totala antalet brevårsändelser minskat både i termer av volymer (–12 %) och i termer av omsättning (–4 %). För de traditionella breven, det vill säga exklusive paketbrev var dock volymnedgången 13 procent, och 10 procent när det gäller omsättningen. Paketbreven däremot har ökat kraftigt med 15 procent i volymtillväxt och 26 procent i omsättning.

Sedan millennieskiftet har brevvolymerna i Sverige sjunkit varje år. Utvecklingen med minskande brevmängder har accelererat under de senaste åren. Under perioden 2000 till 2010 var den genomsnitt-

liga årliga förändringen (CAGR⁵) –1,7 procent, under 2010–2020 låg den på –5,8 procent och under 2020–2023 på –9,2 procent.⁶ Nedanstående figur visar hur utvecklingen har sett under 1997–2023.

Figur 100.1 Utveckling brevolymer inklusive paketbrev 1997–2023



Källa: PTS

Sedan 2017 har minskningen varit kraftigare vilket framgår av figur 10.1 ovan och tabell 10.1 nedan.

⁵ Compound Annual Growth Rate.

⁶ PTS, *Svensk Postmarknad 2024*, PTS-ER-2024:2.

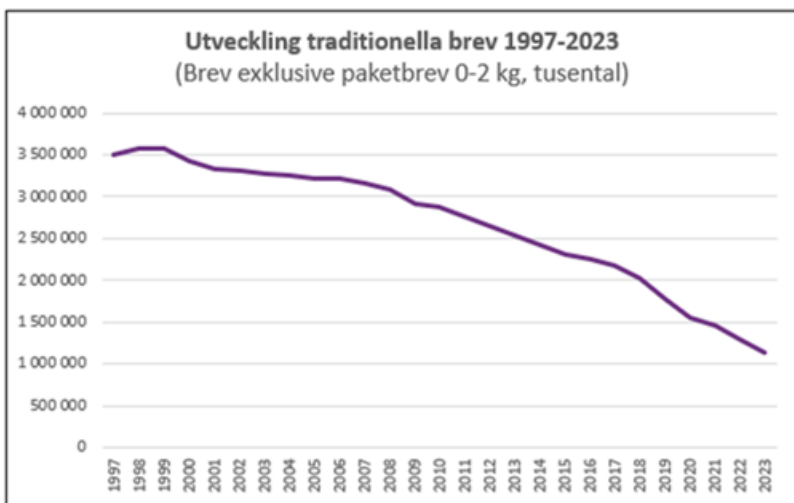
Tabell 10.1 Antal brev i Sverige 2000 samt 2016–2023

År	Antal miljoner brev	Index (100 = år 2000)
2000	3 427,3	100
...		
2016	2 252,6	65,7
2017	2 179,0	63,6
2018	2 019,5	58,9
2019	1 807,8	52,7
2020	1 590,8	46,4
2021	1 504,5	43,4
2022	1 349,5	39,4
2023	1 189,3	34,7

Källa: PTS, Svensk postmarknad 2024

Figuren och tabellen ovan innefattar både brev och paketbrev. Eftersom paketbrev innehåller fysiska föremål, och därmed inte kan skickas digitalt, påverkas de inte av ett krav på att skicka myndighetspost via Mina meddelanden. Som tidigare nämnts har volymen paketbrev ökat vilket innebär att den nedåtgående kurvan för de traditionella breven är brantare om inte paketbreven räknas med. Nedanstående kurva i figur 10.2 visar utvecklingen enbart för brev, det vill säga med paketbreven exkluderade, under perioden 1997–2023.

Figur 10.2 Utveckling brevvolymer exklusive paketbrev 1997–2023



Källa: PTS, Svensk Postmarknad 2024.

Nedgång i brevvolymer sker inom alla länder i EU. Den genomsnittliga nedgången för EU-länderna under 2017–2021 var runt 7,3 procent.⁷

10.4.2 Portokostnadernas utveckling

I postförordningen (2010:1049) finns regler om prissättning som tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten måste ta hänsyn till vid prisändringar. Prishöjningstaket följer av 9 § förordningen och avser frimärkta brevframsändelser som väger högst 250 gram. Av förordningen framgår att priset inte får höjas mer än summan av inflationen och de ökade styckkostnader som volymnedgången medför.⁸ PTS bevakar att postförordningens pristak följs.

Utvecklingen av priset på porto har ökat mer frekvent efter 2017 än det gjorde under tidigare år. En ny pristaksregel som tillät prishöjningar som inte bara speglade inflationstakten utan även volymutvecklingen infördes 2019. Priset på portot för 1:a klass brev var 7 kronor 2017 och priset har därefter stigit kontinuerligt. I januari 2021 höjdes portot från 11 kronor till 12 kronor. Därefter har det höjts till 13 kronor 2022 och till 15 kronor 2023.

I januari 2024 höjdes portot för ett 1:a klass frimärkt brev med maxvikt 50 gram med 3 kronor till 18 kronor.⁹ Enligt ett pressmeddelande från Postnord har höjningen gjorts för att kompensera för intäktsbortfall som beror på att brevvolymer har minskat och på att inflationen är hög.¹⁰ Det framgår även av pressmeddelandet att volymen frimärkta inrikesbrev minskade med 20 procent jämfört med året innan. Vidare skriver Postnord att bolaget räknar med att brevvolymer kommer att fortsätta att minska.

Detta avser alltså priset på 1:a klass frimärkta brev som är ett av de högre priserna på marknaden. Stora användare av brevförmedlingstjänster som myndigheter, kommuner och regioner upphandlar sina tjänster vilket betyder att de kan få betydligt lägre priser.

⁷ Europeiska kommissionen, *Main developments in the postal sector (2017–2021)*, Volume 1: Main report, november 2022.

⁸ Postförordningen (2010:1049) och *Svensk postmarknad 2023*, PTS-ER-2023:11, s. 29.

⁹ PTS, *Svensk postmarknad 2021*, PTS-ER-2021:10, *Svensk postmarknad 2022*, PTS-ER-2022:16 och *Svensk postmarknad 2023*, PTS-ER-2023:11.

¹⁰ Postnord, *Portotabeller för brev inrikes och Pressmeddelande, Fallande brevvolymer och hög inflation höjer portot*, 2023-11-30, www.postnord.se.

10.4.3 Myndigheternas portokostnader

Det är Kammarkollegiet som upphandlar och sluter ramavtal för statliga myndigheter. Avropsberättigade statliga myndigheter under regeringen ska avropa från de statliga ramavtalen enligt förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning.¹¹

Vi har tittat på ramavtalen för leverantörerna av brevförmedlingstjänster för innevarande avtalsperiod¹² och för den förra¹³ för att se hur priserna har förändrats.

Enligt avtalet för den förra perioden var priset 9 kronor för förmedling av A-post med en vikt upp till 50 gram. För förmedling av sorterade brevsändningar A-post i normal zon var priset 4,61 kronor för volymer om 500–4 999 försändelser. För sorterade brevsändningar B-post låg priserna mellan 2,55 och 3,64 kronor för volymer mellan 5 000 och 10 000 försändelser.

I de nya ramavtalen är priset 10 kronor för A-post, 4,84 kronor för sorterad brevsändning A-post och mellan 3,48 och 4,13 kronor för sorterad brevsändning B-post.

Priserna har således ökat i de senare ramavtalen. Enligt ramavtalen för de båda leverantörerna kan prisjusteringar ske även under pågående avtalsperiod enligt vissa villkor. Bland annat framgår att ramavtalsleverantören äger rätt att justera priser på grund av betydande och varaktiga förändringar i volymer av brevårsändelser. Sådana prisjusteringar ska motsvara ramavtalsleverantörens faktiska ökade kostnader. Det innebär att leverantören måste kunna verifiera att volymändringen är betydande och varaktig. Kammarkollegiet ska därefter godkänna prisändringen.¹⁴

När det gäller kommuner och regioner är det företaget Adda inom Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som upphandlar och tecknar ramavtal. Aktörer inom offentlig sektor på kommunal och regional nivå blir genom att betala en årlig serviceavgift till Adda avropsberättigade till ramavtalen. Det är frivilligt att avropsanmäla sig till avtalet och en kommun eller region kan även välja att upphandla på egen hand.

¹¹ Kammarkollegiet, Brevförmedlingstjänster, Vem får avropa?, www.avropa.se.

¹² Ramavtalsperiod 2023-07-01 – 2027-06-30.

¹³ Ramavtalsperiod 2019-12-13 – 2023-06-30.

¹⁴ Kammarkollegiet, ramavtal 2023-03-24, Postförmedlingstjänster 2021, Ref.nr. 23.3.10135-2021-001 Postnord, Ref.nr. 23.3.10135-2021-002 Citymail.

Inom Addas ramavtal finns det sex ramavtalsleverantörer. Priserna för A-post 1–50 gram ligger mellan 7,80 och 10 kronor. För sorterade sändningar A-post ligger priset på 4,84 kronor för volymer mellan 5 000 och 10 000 försändelser.

Även inom Addas ramavtal kan prisjusteringar ske under pågående avtalsperiod och måste godkännas av Adda. Det framgår av Addas webbplats att flera av leverantörerna har höjt och kommer att höja sina priser på grund av ändrade omständigheter och varaktiga förändringar i volymer av brevårsändelser.¹⁵

10.5 Myndighetsposten

För att ta reda på hur våra förslag kan komma att påverka den samhällsomfattande posttjänsten, och postmarknaden i övrigt, har vi sökt efter information om de volymer fysisk post som skickas från statliga myndigheter, kommuner och regioner. Vidare har vi försökt bedöma hur stor andel av den fysiska myndighetsposten som kan komma att påverkas av våra förslag, det vill säga hur mycket av den fysiska posten som både skulle kunna digitaliseras och skickas genom infrastrukturen utifrån dess funktionalitet i dag.

Vi har haft kontakter med Postnord angående den post som skickas genom den samhällsomfattande posttjänsten och hur bolagets verksamhet skulle påverkas om ett obligatorium att ta emot eller skicka digital myndighetspost skulle införas. Eftersom förändringar i brevvolymerna även påverkar andra postoperatörer och aktörer på brevmarknaden har vi också haft kontakt med några av dessa.

För att närmare bedöma hur stor andel av myndighetsposten från de statliga myndigheterna som kommer att påverkas av förslagen har vi använt resultatet av vår enkätundersökning, uppgifter när det gäller statsredovisningens utgifter för post från Ekonomistyrningsverket (ESV) samt statistik från Myndigheten för digital förvaltning (Digg) rörande antal meddelanden som skickas via Mina meddelanden. När det gäller kommuner och regioner har vi fått ta del av underlag från SKR samt statistik från Digg. Vidare har vi varit i kontakt med PTS när det gäller bedömningen av hur förändringar i brevvolymerna kan komma att påverka den samhällsomfattande posttjänsten.

¹⁵ Adda inköpscentral, Fastighetsnära tjänster, Postförmedlingstjänster 2022, avtalsinformation, www.adda.se.

10.5.1 Myndighetspost via Postnord

Eftersom den samhällsomfattande posttjänsten i dag tillhandahålls av Postnord påverkas företaget av förändringar i brevvolymerna, bland annat då det har betydelse för den fortsatta finansieringen av tjänsten.

Enligt *Postnord* utgjorde posten från myndigheter, kommuner och regioner cirka 15 procent av alla adresserade försändelser som hanterades inom Sverige av bolaget under 2022. Postnord hanterade totalt 970 miljoner försändelser detta år och därmed uppgick myndighetsposten till cirka 145,5 miljoner försändelser.

Postnord har bedömt att bolagets intäkter skulle minska med cirka en miljard kronor årligen från 2026 jämfört med nuvarande prognos om ett obligatorium skulle införas för både avsändare och mottagare från 2026. I detta belopp ingår inte paket men däremot en del kringtjänster, till exempel transporter, sortering och andra närliggande uppdrag som utförs åt offentlig sektor, vilket motsvarar cirka 10 procent av beloppet. Postnord uppger att bedömningen är att cirka 50 procent av de totala intäkterna och 60 procent av försändelseintäkterna från offentlig sektor skulle bli berörda.

Av de minskade intäkterna härrör 450 miljoner kronor från statliga myndigheter, 250 miljoner kronor från regioner och 150 miljoner kronor från kommuner. Därutöver räknar Postnord med ett ytterligare intäktsbortfall om 200 miljoner kronor från företag och organisationer. Detta utifrån ett antagande om att fler mottagare skulle leda till att även privata aktörer skulle börja skicka mer till de privata digitala brevlådorna.

Postnord menar att ett obligatorium som är begränsat till avsändande myndigheter, regioner och kommuner skulle ge en effekt på Postnords verksamhet som är förhållandevis likvärdig med om obligatoriet skulle omfatta både avsändare och mottagare. Bolaget menar att det är sannolikt att den del av befolkningen som redan är uppkopplad till en digital brevlåda kommer att omlokalisera sin post dit samt att ett obligatorium för avsändare kommer att ge incitament för dem som inte är uppkopplade att skaffa en digital brevlåda. Postnord uppger dock också att det likväl kan antas att en del av befolkningen fortsatt kommer att föredra att få sin post fysiskt så länge möjligheten finns.

Som framgår av avsnitt 9.6 föreslås inte något obligatorium för enskilda varför en ökning av antalet mottagare inte kommer att ske som

en direkt följd av vårt förslag. Även om det troligen skulle ske en ökning även av mottagare som en indirekt följd när det blir krav på myndigheter, regioner och kommuner är vår bedömning att det inte innebär ett ytterligare intäktsbortfall i den storleksordning som Postnord räknar med. Det troliga är att anslutningar och även anslutningstakten bland enskilda kan fortsätta att öka men att det sker under en längre tid.

Av det intäktsbortfall som Postnord beräknat om 850 miljoner kronor enbart från offentliga aktörer fördelas dessa med cirka 53 procent på statliga myndigheter, cirka 29 procent på regioner och cirka 18 procent på kommuner. Enligt Postnord motsvarar dessa procent-satser ungefär de olika offentliga aktörernas respektive andel av brevmängden. Det skulle innebära att av de cirka 145,5 miljoner myndighetsbrev som Postnord hanterade 2022 kom cirka 77 miljoner från de statliga myndigheterna, cirka 42 miljoner från regionerna och cirka 26 miljoner från kommunerna.

10.5.2 Myndighetspost via andra aktörer

Ett minskat behov från myndigheternas sida att skicka fysiska försändelser till enskilda kommer också att påverka övriga postoperatörer som anlitas för sådan post.

Enligt postlagen krävs det tillstånd för att bedriva postverksamhet. PTS är tillståndsmyndighet. Det finns 24 postoperatörer i Sverige som har tillstånd att bedriva verksamhet. Enligt PTS har antalet varit relativt konstant under de senaste åren.¹⁶

Som tidigare nämnts har staten, kommunerna och regionerna ramavtal med olika postleverantörer när det gäller brevförmedlingstjänster. Omsättningen på ramavtalet för staten uppskattas till totalt 2 945 miljoner kronor exklusive moms under löptiden fyra år. Den uppskattade omsättningen har beräknats utifrån vad föregående ramavtal har omsatt. Om man räknar bort de tjänsteområden i ramavtalet som inte är aktuella att kunna skickas till en digital brevlåda, det vill säga direktreklam, posttidningar, utrikes brevfrösendelser och paket, uppgår den uppskattade omsättningen till 2 612 miljoner kronor för fyra år.¹⁷ Utslaget per år blir det 653 miljoner kronor. De upp-

¹⁶ PTS, Postoperatörer, www.pts.se.

¹⁷ Kammarkollegiet, Upphandlingsdokument, postförmedlingstjänster 2021, 16.7 Omsättning, www.avropa.se

handlade ramavtalsleverantörerna för staten är CityMail Sweden AB (Citymail) och PostNord Sverige AB (Postnord).¹⁸

För kommuner och regioner finns det sex ramavtalsleverantörer för posttjänster. Det är Citymail, Postmästaren i Hälsingland AB, Postnord, Skaraborgs Marknadskonsult Aktiebolag, Svensk Hemleverans Handelsbolag samt SvHL Norr Kommanditbolag. I ramavtalsunderlaget från 2022, som avser perioden mars 2023 och fyra år framåt, framgår att det uppskattade totala behovet för de tjänster som omfattas är 2 100 miljoner kronor, det vill säga 525 miljoner kronor per år. Vidare framgår att enligt det tidigare ramavtalet från 2017 uppgick omsättningen för år 2021 till 346 466 000 kronor.¹⁹

10.5.3 Myndighetspost via Mina meddelanden

De statliga myndigheterna

Som redovisats i kapitel 7 ser förutsättningarna för de statliga myndigheterna att ansluta sig till och använda infrastrukturen Mina meddelanden ganska olika ut. Vissa myndigheter är redan anslutna och skickar i hög utsträckning försändelser via infrastrukturen samt har ett pågående arbete för att ansluta fler system. Andra myndigheter har inte vidtagit några sådana steg av olika skäl. De myndigheter som skickar mest via infrastrukturen och som har stor andel av sina utskick kopplade till den, såsom Skatteverket och Transportstyrelsen, har trots detta också bland de högsta kostnaderna för fysisk post.

Myndigheterna uppger olika anledningar till att de inte ansluter sig eller skickar mer via Mina meddelanden. Vissa har planer på att ansluta sig men långtifrån alla. En del myndigheter har ingen kontakt med enskilda och skickar därmed ingenting. Även de som redan är anslutna, eller som har planer på att ansluta sig, ser olika hinder och begränsningar för användningen. Det som nämns är till exempel att funktionaliteterna i tjänsten är begränsade när det gäller storlek och format och dubbelriktad kommunikation. Ett annat skäl som anges är behov av fakturahantering med betalningsfunktion. Vissa myndigheter har inte tillgång till person- eller organisationsnummer vilket innebär att de inte kan nå mottagaren via Mina meddelanden. Andra har

¹⁸ Brevförmedlingstjänster, Leverantör, www.avropa.se.

¹⁹ Adda inköpscentral, Upphandlingsdokument, Postförmedlingstjänster 2022, Upphandling och ramavtal, leverantörer, www.adda.se.

främst kontakter med enskilda som av olika skäl inte kan få en digital brevlåda, till exempel för att de är utländska medborgare eller för att de inte kan få e-legitimation. Det finns därutöver ett antal juridiska hinder, se bilaga 3 för exempel. Eftersom det finns hinder mot viss användning av infrastrukturen skulle alltså en del myndighetspost inte kunna skickas genom Mina meddelanden även om det skulle bli krav på det.

Alla dessa faktorer medför svårigheter när det gäller att bedöma i vilken omfattning vårt förslag kommer att öka mängden myndighetspost som skickas genom infrastrukturen och därmed hur stor påverkan det skulle få för den fysiska posten. Om de nämnda hindren och begränsningarna skulle åtgärdas i någon omfattning skulle det givetvis medföra möjligheter att skicka mer genom infrastrukturen än vad som nu kommer vara möjligt.

Utöver dessa osäkerheter kommer det också att ta tid för myndigheter att utveckla och anpassa system för att kunna skicka försändelser till enskilda. Med hänsyn till att vi inte föreslår ett krav på mottagare att ha digitala brevlådor är en ytterligare begränsning att det inte kommer att vara möjligt att nå alla via de digitala brevlådorna. Detta medför betydande svårigheter att bedöma hur stor del av den fysiska myndighetsposten som kan bli digital och hur lång tid det kommer ta.

I kapitel 7 redovisas i vilken utsträckning de statliga myndigheterna skickar försändelser via Mina meddelanden i dag. I flera fall arbetar myndigheterna för att minska antalet fysiska utskick i så stor utsträckning som möjligt men där återstår ändå en del som inte kan skickas digitalt. En skyldighet för myndigheterna kommer därför inte att innebära att allt som i dag skickas fysiskt kommer att gå till en digital brevlåda i framtiden.

Enligt underlag från Postnord skickade de statliga myndigheterna cirka 77 miljoner brev under 2022. Vi har tittat på vilka utgifter myndigheterna har för post och tittar då på år 2022, det vill säga samma år som uppgiften från Postnord. Enligt de uppgifter myndigheterna skickar till ESV uppgick de statliga myndigheternas totala utgifter för post till cirka 897 miljoner kronor för 2022.²⁰ Detta belopp innefattar alla utgifter som myndigheterna redovisar för post, det vill

²⁰ Statsredovisningen, Post, utgifter, utomstatliga. Inrapporterade siffror från myndigheterna till ESV. Vi använder 2022 års siffror här för att jämföra med samma år som Postnord redovisat.

säga att det inte enbart avser portokostnader. Eftersom det finns två upphandlade leverantörer, Citymail och Postnord, innebär det även att det inte enbart behöver vara Postnord som har anlåtats.

I kapitel 7 redovisar vi att de sexton myndigheterna med störst utgifter för post (över tio miljoner kronor vardera) är alla utom Domstolsverket och Försvarsmakten anslutna till Mina meddelanden. Med dessa två myndigheter borträknade uppgår de totala postutgifterna för de övriga till cirka 695 miljoner kronor under 2022, det vill säga cirka 77 procent av de totala postutgifterna för alla statliga myndigheter. Motsvarande siffror för 2023 är 687 miljoner kronor och 76 procent av de totala postutgifterna.

Det faktum att flertalet av de myndigheter med högst postkostnader redan är anslutna, och att de arbetar för en fortsatt ökad användning, talar för att vårt förslag inte kommer medföra att alla fysiska försändelser blir digitala och att nedgången i brevvolymerna inte kommer att sjunka motsvarande den andel som dessa myndigheter står för i dag. Myndigheterna uppger att de inte kan skicka alla sina försändelser digitalt på grund av regleringar som kräver fysiska brev, begränsningar i infrastrukturen samt då alla mottagare inte är anslutna till infrastrukturen.

Utöver de myndigheter som nämnts ovan är ytterligare ett antal myndigheter anslutna till Mina meddelanden. Sammanlagt hade dessa kostnader för post som uppgick till totalt cirka 62 miljoner kronor under 2022 (67 miljoner 2023). Bland dem finns myndigheter där utskicken via Mina meddelanden skulle kunna öka enligt vår enkätundersökning. Vårt förslag att införa skyldigheter för myndigheter att skicka via Mina meddelanden kan därmed få en viss påverkan på mängden fysisk post från dessa myndigheter. Deras sammanlagda utgifter för post är dock inte lika höga och därmed inte heller volymer fysisk post.

De myndigheter som inte är anslutna till Mina Meddelanden i dag har utgifter för post som uppgår till cirka 140 miljoner kronor (150 miljoner 2023). Det innebär att det bör finnas en viss möjlighet för dem att styra om från fysisk till digital post. Bland dessa myndigheter finns dock flera myndigheter som inte bedriver förvaltningsverksamhet mot enskilda eller som skickar väldigt lite. Det finns också myndigheter som skulle kunna ha säkerhetsskäl för att inte använda infrastrukturen.

Vår sammanfattande bedömning är att förslaget kommer att ge en viss effekt på den fysiska brevvolymen från de statliga myndigheterna men hur stor den blir är mycket svårt att avgöra. Ett försök till beräkning skulle bygga på alltför många osäkra antaganden för att vara meningsfull.

Vår bedömning är sammanfattningsvis att förslaget kommer att få effekt på brevvolymerna från statliga myndigheter men att den kommer att bli begränsad, åtminstone på kort sikt, och utspridd under flera år.

Kommunerna

Vi har fått ta del av ett utkast till skrivelse som SKR-koncernen har tagit fram om erbjudande om införande och utveckling av digital post som avses skickas ut till samtliga kommundirektörer i juni 2024. Vi har fått tillåtelse att använda underlaget i vårt arbete.

I utkastet finns en förenklad modell för att beräkna effekterna av att skicka digitalt via Mina meddelanden. Enligt beräkningsexemplet skickar en kommun med 40 000 invånare cirka 250 000 postförsändelser under ett år till privatpersoner och företag vilket motsvarar lite drygt sex försändelser per invånare. Det har inte varit möjligt att få fram uppgifter kring hur stor del av utskicken som går till privatpersoner och hur stor del som går till företag. Det har heller inte varit möjligt att få fram uppgifter om hur mycket post som skickas till barn. Vissa utskick till barn skickas till exempel till målsmans digitala brevlåda.

Med hjälp av denna förenklade beräkning skulle antalet försändelser för hela landet från kommunerna kunna uppskattas. I december 2023 var lite drygt 10,5 miljoner personer folkbokförda i Sverige.²¹ Totalt sett skulle det därmed innebära att kommunerna skickar knappt 66 miljoner försändelser till enskilda och företag under ett år.

Som vi tidigare har redovisat är flertalet kommuner redan anslutna till Mina meddelanden men användningen varierar. Från Diggs statistik om de 25 största avsändarna månad för månad framgår att några kommuner skickar förhållandevis mycket under vissa månader. Enligt SKR är det endast ett fåtal kommuner som har en betydande trafik i tjänsten vilket innebär att fler verksamheter och pro-

²¹ SCB, *Lägsta folkökningen på 22 år*, Statistiknyhet den 2024-02-22, www.scb.se.

cesser skulle kunna ställas om och skicka digitalt i stället. SKR anger att cirka 80 procent av försändelserna skulle kunna skickas digitalt via Mina meddelanden och i denna uppskattning har man tagit hänsyn till vissa begränsningar. Det skulle innebära en minskning med totalt drygt 52 miljoner fysiska försändelser för alla kommuner.

Med tanke på att det finns begränsningar bland annat i de funktionaliteter som Mina meddelanden har samt att det är 75 procent av privatpersonerna men bara 20 procent av företagen som har en digital brevlåda i dag är den framräknade volymen enligt vår bedömning sannolikt i överkant och för högt räknad. Vi har inte kunnat få fram något ytterligare underlag för att göra en annorlunda beräkning men gör ett antagande om det skulle kunna vara ned till 50 procent som kan skickas via Mina meddelanden. Ett grovt räknat spann skulle då ligga mellan 33 och 52 miljoner försändelser.

Kommunerna använder flera olika postleverantörer enligt de ramavtal som finns för kommuner och regioner. Det betyder att flera leverantörer kan påverkas av att kommunernas fysiska myndighetspost minskar. Som tidigare nämnts skickar kommunerna cirka 26 miljoner försändelser via Postnord, vilket skulle kunna minska med mellan 13 och 21 miljoner om mellan 50 och 80 procent i stället skulle skickas via Mina meddelanden.

Regionerna

Inom regionerna är det främst inom vården som kontakterna med enskilda sker enligt de regioner vi har varit i kontakt med.

En av de regioner som skickar mest via Mina meddelanden i dag, enligt statistik från Digg, är Region Östergötland som skickar ut kallelser via infrastrukturen. Regionen skickade totalt cirka 1,2 miljoner försändelser via Mina meddelanden under 2023. I slutet av 2023 var antalet invånare cirka 470 000 i Östergötlands län.²² Det motsvarar att cirka 2,5 försändelser per invånare skickas via Mina meddelanden.

Liksom för kommunerna har det inte varit möjligt att få fram uppgifter om hur stor andel av posten som skickas till vuxna, till barn eller till juridiska personer.

²² Folkmängd 31 december 2023, www.scb.se. Varje län utgör även en region, se Arbetet på regional nivå, www.regeringen.se.

Vi har inte fått någon motsvarande bedömning av hur mycket en region skulle kunna skicka. Enligt Postnord skickar regionerna 42 miljoner försändelser via dem. Ett antagande skulle därför kunna vara att regionerna skickar något mindre än kommunerna men mer än vad Region Östergötland gör i dag och att antalet försändelser uppgår till fyra meddelanden per invånare per år. Det skulle i så fall innebära totalt cirka 42 miljoner fysiska försändelser från regionerna. Det finns ingen uppgift om hur stor andel av dessa som skulle kunna skickas genom infrastrukturen. Eftersom alla mottagare inte är anslutna, och utifrån att det nu inte heller föreslås krav på dem att bli det, kan det dock antas att det även för regionerna skulle behövas göra ett avdrag på cirka 20 procent, vilket skulle innebära att den fysiska post som skulle kunna skickas genom Mina meddelanden istället uppgår till cirka 34 miljoner.

Av Diggs statistik över de 25 avsändare per månad som skickar mest via Mina meddelanden framgår att 11 regioner ingår där. Dessa regioner skickade sammanlagt cirka 4 miljoner försändelser genom infrastrukturen 2023. Det varierar hur mycket de olika regionerna skickar och alla regioner är inte redovisade varje månad vilket kan innebära antingen att de inte finns bland de 25 som skickar mest eller att de inte skickar något alls. Den region som skickar mest är Region Östergötland som skickade drygt en miljon försändelser under 2023. Enligt antagandet ovan om totalt cirka 34 miljoner försändelser och med avdrag av de 4 miljoner som redan skickas, skulle den brevvolymin som skulle kunna ställas om från fysisk till digital post för regionerna därmed bli cirka 30 miljoner försändelser. Liksom för kommunerna bygger denna beräkning på osäkra antaganden och att det framräknade antalet sannolikt ligger för högt. Även här görs därför ett antagande om att antalet kan ligga mellan cirka 50 procent och 80 procent av den totala volymen vilket innebär mellan 17 och 30 miljoner försändelser skulle kunna skickas via Mina meddelanden i stället för som fysisk post.

Utifrån ovanstående mycket förenklade beräkningsmodell, som bygger på flera osäkra antaganden, skulle den totala volymen som skulle kunna ställas om från fysisk till digital post från kommuner och regioner räknas samman till totalt mellan cirka 30 och 50 miljoner försändelser. Som tidigare nämnts är det 68 miljoner försändelser från kommuner och regioner som hanteras av Postnord.

Det finns dock anledning att tro att dessa siffror i verkligheten kommer att vara betydligt lägre då de bygger på antagandet om att all fysisk post skulle kunna digitaliseras medan det, som angetts i avsnittet angående myndigheterna, i själva verket är mycket som inte skulle skickas digitalt. När det gäller kommunerna är en stor osäkerhetsfaktor vidare att de skickar mycket till företag där anslutningsgraden till digitala brevlådor är betydligt lägre än för privatpersonerna.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att förslaget kommer att ha en större effekt på de fysiska postvolymerna från kommuner och regioner än på den från statliga myndigheter. Det ska dock påpekas att vår beräkning inte tar hänsyn till den pågående digitaliseringen i övrigt vilket skulle kunna ge en minskning av fysiska brev oavsett vilket förslag vi lägger.

10.6 Konsekvenser för den samhällsomfattande posttjänsten

10.6.1 Framförda synpunkter

PTS

Myndighetens bedömning är att det fysiska brevet har en starkare ställning i Sverige än vad det hade i Danmark när obligatoriet infördes där. Ett obligatorium kan dock medföra att det finns fler skäl även för sådana som inte omfattas av obligatoriet att övergå till digitala kanaler. Det är troligt att även den privata marknaden kommer att använda mer digital post om den offentliga sektorn gör det, då det blir enklare och billigare även för dem.

Obligatoriet för mottagare i Danmark att kunna ta emot myndighetspost i en digital brevlåda innebar en drastisk förändring för postoperatörerna. Ett motsvarande obligatorium i Sverige skulle kunna innebära att staten snabbare och i större omfattning kommer behöva finansiera den samhällsomfattande posttjänsten. Ett obligatorium för avsändare skulle dock kunna innebära en långsammare och mer hanterbar övergång till digital post. Det skulle kunna ge marknaden och utförarna av posttjänster möjligheter till successiva lösningar och anpassningar.

Volymfallet till följd av digitalisering sker dock ändå och eventuella obligatorier kommer enbart ha en viss effekt på hastigheten enligt PTS. Det är därför viktigt att så många avsändare och mottagare som möjligt är anslutna till den digitala infrastrukturen när servicenivåerna för den fysiska posten ofrånkomligen måste anpassas till nya förutsättningar. Detta för att säkerställa att det finns fungerande digitala alternativ till den fysiska posten som är snabba och tillförlitliga. PTS pekar på att om det fortfarande är många som skickar och tar emot fysisk post beroende på brister i de digitala alternativen, kvarstår ett onödigt starkt beroende av fysiska posttjänster.

En nedgång i brevvolymer kan medföra en serviceförsämring för medborgarna genom att servicenivåer av posttjänsterna behöver sänkas, men man skulle parallellt kunna modernisera förväntningar och krav. Behovet av finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten skulle därmed kunna bli mindre och övergången till digital post smidigare. Ett införande av någon form av obligatorium skulle kunna medföra att kvalitetskraven för den fysiska posten behöver ses över.

Postnord

Vi har ställt ett antal frågor till Postnord, som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten, om hur verksamheten skulle påverkas om någon form av obligatorium skulle införas.

Postnord har i sina svar gjort ett antagande om att ny lagstiftning eller annan reglering är på plats från den 1 januari 2026. Bolaget menar att effekten kommer att synas även före detta datum mot bakgrund av erfarenheter från Danmark.

Ett obligatorium enbart för myndigheter skulle ge en likvärdig effekt på verksamheten som ifall det skulle omfatta både mottagare och avsändare. Postnord menar att om det är fler avsändare ökar incitamentet för enskilda att skaffa en digital brevlåda. Bolaget tror dock att en del av befolkningen skulle vilja ha kvar sin fysiska post så länge det är möjligt.

Mot bakgrund av ovanstående menar Postnord att cirka 20–25 procent av bolagets intäkter från de adresserade breven skulle gå förlorade, vilket motsvarar cirka en miljard kronor. Eftersom bolaget redan genomför möjliga effektiviseringar och rationaliseringar med hänsyn

till befintlig nedgång i volymerna skulle det motsvara en minskning av resultatet.

Postnord menar att den samhällsomfattande posttjänstens självfinansieringsgrad skulle minska snabbare vid ett obligatorium. Bolaget menar även att det inte skulle finnas behov av en samhällsomfattande posttjänst i samma utsträckning eftersom digital kommunikation skulle ersätta det fysiska flödet. Det obligatorium som infördes i Danmark medförde stora konsekvenser för postväsendet. Det var svårt att upprätthålla kvalitetskraven för det nationella postväsendet i Danmark när volymerna sjönk så dramatiskt.

10.6.2 Bedömning av konsekvenser

Vår bedömning om hur stora volymer post som påverkas bygger på ett antal antaganden vilket gör beräkningen mycket osäker. Vår bedömning är vidare att en omläggning från fysisk till digital post inte kommer att ske vid ett tillfälle utan att det i stället kommer att ske successivt under en längre tid.

Vi lämnar inte något förslag om att mottagare ska vara skyldiga att ha en digital brevlåda varför antalet mottagare med digitala brevlådor inte ändras direkt av vårt förslag. Det kan dock innebära incitament för fler att skaffa brevlådor i takt med att fler avsändare skickar digital post. Vår bedömning är dock att det också kommer att ske successivt.

Den svenska brevmarknadens brevvolymer uppgick 2023 till cirka 1,2 miljarder och volymerna minskar varje år. Vårt förslag kommer att innebära att den årliga nedgången påverkas något. Vi har inte gjort någon beräkning av hur mycket statliga myndigheter kommer att kunna minska sin fysiska post eftersom det finns så många osäkerhetsfaktorer. Vi bedömer dock att det kommer att ske en minskning. När det gäller kommuner och regioner har vi gjort en förenklad beräkning och kommit fram till att det skulle kunna innebära en minskning med mellan 30 och 50 miljoner försändelser totalt. Som tidigare angetts kommer den faktiska nedgången troligen att vara mycket mindre med hänsyn till begränsningarna i infrastrukturen, till att det inte blir krav på mottagare och till att det finns mottagare som inte kan ha en digital brevlåda.

Vår bedömning är att förslaget kommer att öka den årliga procentuella nedgången under några år. Vår bedömning är vidare att de volymer som hanteras av Postnord påverkas på samma sätt. Förutsättningarna för finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten kommer därmed att påverkas då den medför nedgång av porto-intäkter. Minskade volymer kan dock medföra att priserna på portot höjs vilket i sin tur kan kompensera för intäktsbortfall.

Allt kan dock inte digitaliseras och alla enskilda kommer inte att skaffa en digital brevlåda. Det innebär att nedgången i brevvolymerna med anledning av vårt förslag efter några år förmodligen kommer att plana ut. Det finns ett behov av fysisk myndighetspost även i framtiden, men på en lägre nivå. Nivån beror bland annat på om, och i vilken mån, begränsningar och juridiska hinder undanröjs. Vår bedömning är att det finns ett fortsatt behov av fysisk postdistribution. Förutom att det kommer att finnas ett bestående behov av att kunna skicka fysisk myndighetspost under normala förhållanden finns det också säkerhetsskäl att bevara en fysisk postdistribution.

När brevvolymerna går ned snabbare medför det att tidpunkten när den samhällsomfattande posttjänsten inte längre kan finansiera sig själv och när den därmed kan innebära en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren inträffar tidigare. Hur stort finansieringsbehovet blir beror på vilken servicenivå som anses acceptabel. I vårt tidigare betänkande, *Posttjänst för hela slanten*, lämnade vi förslag om finansieringsmodell för den samhällsomfattande tjänsten. Vi lämnade även förslag om en ytterligare befordringsdag till tre dagar.

När brevvolymerna går ned medför det att priserna för portot stiger. Priserna har höjts kontinuerligt och de fortsätter att stiga. De ramavtal staten, kommunerna och regionerna har medger att priserna kan höjas på grund av varaktiga förändringar i volymer av brev-försändelser vilket också har skett. Samtidigt som höjda priser kan kompensera för intäktsbortfall medför försämrade service och högre priser att digitaliseringen drivs på ytterligare eftersom det är snabbare och billigare att skicka digitalt.

Den nedgång i brevvolymerna och efterfrågan på postdistributions-tjänster som vårt förslag medför kan innebära att en ytterligare översyn och modernisering av servicenivåerna för den samhällsomfattande posttjänsten kan behöva göras för att minska behovet av statlig finansiering. Kostnaderna för staten kan annars bli mycket höga om finansiering genom statligt stöd ska utgå för en samhällsomfattande

posttjänst som inte längre motsvarar behovet och efterfrågan på tjänsterna.

10.7 Konsekvenser för aktörer och för konkurrensen på brevmarknaden

10.7.1 Framförda synpunkter

Vi har träffat några aktörer på brevmarknaden för att få deras syn på vårt uppdrag och vilka konsekvenser ett införande av skyldigheter när det gäller digital post skulle kunna få. Synpunkter framförda av Postnord framgår i avsnitt 10.6.1.

Citymail

Den digitaliseringstrend som pågår i dag sker i en takt som marknaden kan hantera och det finns ett distributionsnät som kan ge service. Antalet fysiska brev går ner med 10 procent per år och Citymail tror att den utvecklingen kommer bestå under ett antal år. Så småningom kommer utvecklingen att plana ut och antal fysiska brev hamna på cirka 30 procent av nuvarande nivå. Det kommer fortfarande att finnas behov av fysisk post, alla vill inte ha sin post digitalt och allt kan inte digitaliseras. Många väljer även fysisk post av säkerhetsskäl enligt bolaget.

Om nedgången skulle gå snabbare än 10 procent per år kommer det att bli problem enligt Citymail. Det som främst skulle kunna skapa problem är om ett obligatorium införs för enskilda. Däremot finns det förståelse för att staten vill styra myndigheterna att använda digital post. Om ett obligatorium införs kommer priserna att gå upp kraftigt eftersom det blir färre försändelser och det kommer att bli svårt att ställa om på ett hållbart sätt. Postleverantörerna använder sin infrastruktur för leveranser av till exempel paket och det är en växande del. En alltför snabb nedgång i brevvolymerna medför att servicen bli sämre för både brev och paket. När den fysiska posten blir dyrare och långsammare driver det också på digitaliseringen.

Citymail menar att en ökad digitalisering inte leder till färre transporter eftersom utkörningen måste ske i samma slingor ändå även det blir färre brev. Därmed minskar inte utsläppen av koldioxid på

grund av färre transporter. Däremot påverkas utsläppen om utskrift på papper minskar.

Arena för framtidens distribution

Arena för framtidens distribution är ett initiativ av branschorganisationer och privata aktörer. Enligt en skrivelse till oss verkar Arena för framtidens distribution för ökad konkurrens och mångfald på de marknader där Postnord är verksamma. Huvudmännen är Fria Postoperatörers förbund, 21 Grams AB, Svensk Direktreklam och Grafiska Företagen.

Den övergripande kommentaren från organisationen är att marknaden bör ha ansvaret för digitaliseringsutvecklingen och att förändringar inte bör drivas fram av politiska initiativ som kan få negativa bieffekter. Vid en snabb digitalisering riskerar konkurrensen inom den fysiska distributionen att rubbas. Den fysiska posten från det offentliga utgör inte en oväsentlig andel av det totala postflödet och den har därmed stor betydelse för den ekonomiska bärkraften i distributionsnäten. Intäkterna från den offentliga posten uppskattas till cirka 10–15 procent. För Postnords konkurrenter är den offentliga posten direkt avgörande för bärkraften.

Enligt organisationen har privata postoperatörer redan i dag en vacklande lönsamhet och de skulle sannolikt inte klara en snabbare volymminskning än i dag. Den utveckling som pågår i dag, med en successiv minskning av den fysiska posten, är för aktörerna relativt förutsägbar och därmed hanterbar utifrån bemanning och kostnader. De vanliga breven ger ekonomisk finansiering för att utveckla digitaliseringsvägar och paketmarknaden. Om de traditionella brevlödena minskar kommer priserna att öka även för distribution av paket.

Om privata postoperatörer skulle gå omkull skulle det utgöra ett hårt slag mot konkurrensen även på paketbrevmarknaden enligt Arena för framtidens distribution. Traditionella brev samproduceras med paketbrev. Det är tillsammans som dessa produkter skapar ekonomisk bärkraft för privata postoperatörer och som möjliggör deras konkurrensförmåga på e-handelsmarknaden. Vidare framförs att detta är unikt för den svenska marknaden som därmed inte är jämförbar med den danska där den direkta konkurrensen med Postnord Danmark gällande traditionella brev och paketbrev varit och är blygsam.

Arena för framtidens distribution ser en betydande risk för att det rikstäckande nätet för fysisk distribution av post monteras ned och att det är oåterkalleligt. De fysiska flöden som är kvar, för att de inte enkelt, eller inte alls kan digitaliseras, kommer att vara för små för att bära kostnaderna för en rikstäckande infrastruktur utan stora prishöjningar. Det finns behov av en alternativ och fysisk kanal för distribution i vissa lägen. Nackdelen med posthanteringen är att den är personalintensiv men det innebär också att den kommer att fungera även vid kriser. Det kommer inte att komma in någon ny aktör som bygger upp ett nät utan man måste bevara de nät som finns.

Arena för framtidens distribution pekar även på att posten mellan företag är beroende av den fysiska infrastrukturen och att lantbrevbäraren är en viktig del i detta eftersom de når alla delar av landet. En minskning av brevvolymer kommer därmed också att påverka brev och paket företag emellan.

10.7.2 Bedömning av konsekvenser för aktörer

Vi har ingen anledning att ifrågasätta postaktörernas uppfattning om att en högre takt än den nuvarande, om cirka 10 procent per år, kan skapa problem för dem och att en snabbare volymnedgång kan innebära att det blir mer oförutsägbart och svårare för dem att anpassa sin verksamhet. Förslaget kommer därmed att kunna få konsekvenser för aktörer på brevmarknaden.

Eftersom vårt förslag riktar sig till myndigheter, kommuner och regioner bör det i första hand vara de postleverantörer med ramavtal som påverkas av en lägre efterfrågan på distribution av brev. Kommuner och regioner kan dock göra egna upphandlingar varför även andra aktörer kan komma att påverkas, även om brevmarknaden troligen domineras av Postnord och Citymail då det inte finns lika stor konkurrens som på paketmarknaden. I de fall upphandling av andra brevleverantörer sker kan det röra små aktörer. För 2023 finns det enligt Statistiska Centralbyråns statistikdatabas 1 301 budbils-, kurir och andra postföretag varav 1 095 har 0 anställda, 127 har 1–4 anställda, 39 har 5–9 anställda 16 har 10–19 anställda, 6 har 20–49 anställda och 3 har 50–99 anställda. Det finns även stora företag inom denna grupp, 4 har mellan 200 och 499 anställda och det finns 11 som har över 500 anställ-

da.²³ Dessa aktörer skulle kunna påverkas negativt om efterfrågan på fysisk distribution av brev sjunker.

Vårt förslag påskyndar den digitalisering som redan pågår i samhället och som påverkar brevvolymer. Aktörerna på brevmarknaden anpassar sig till denna utveckling. Om utvecklingen går fortare än i dag kan svårigheter uppstå. Vår bedömning är dock att nedgången i brevvolymer med anledning av vårt förslag kommer att ske successivt och att det därmed bör finnas tid för aktörerna att anpassa sig. Vårt förslag skulle även kunna leda till en ökad efterfrågan på tjänster som tillhandahåller snabbare fysisk distribution om sådan krävs, till exempel budtjänster om den normala postgången blir för långsam.

Vi ser ingen ytterligare påverkan på berörda företag än den vi redan har redovisat här. Vi har inte funnit anledning att ta någon särskild hänsyn till de mindre aktörerna. Vårt förslag påskyndar digitaliseringen och därmed efterfrågan på fysisk postdistribution. Den ökade digitaliseringen är dock en trend i samhället som alla aktörerna på marknaden behöver anpassa sig till.

10.7.3 Bedömning av konsekvenser för konkurrensen

Konkurrensen på brevmarknaden kommer också att kunna påverkas av fallande brevvolymer. Konkurrensen i dag är inte så hög på brevmarknaden. Som tidigare nämnts är Postnord är den största aktören på marknaden för traditionella brev med en marknadsandel på 70–75 procent, därefter kommer Citymail med 20–25 procent och övriga aktörer är mycket små. Marknadsandelarna avseende volymer respektive omsättning under 2023 framgår av nedanstående tabell.

²³ SCB, Statistikdatabasen, Företag (FDB) efter näringsgren SNI 2007 och storleksklass. År 2008–2023, SNI 53.2 budbils-, kurir och andra postföretag. www.statistikdatabasen.scb.se.

Tabell 10.2 Marknadsandelar och marknadskoncentration (traditionella brev)

Postoperatör	Marknadsandel Traditionella brev (volym) (0–2 kg)		Postoperatör	Marknadsandel Traditionella brev (omsättning) (0–2 kg)	
Postnord	70–75 %	–1	Postnord	85–90 %	–2
Citymail	20–25 %	1	Citymail	10–15 %	1
Early bird (10 st)	1–5 %	0	Early bird (10 st)	1–5 %	0
Lokala aktörer	<1 %	0	Lokala aktörer	<1 %	0
HHI	61 %	–1	HHI	76 %	–2

Källa PTS, Svensk postmarknad 2024.

PTS mäter marknadskoncentration genom Herfindahl-Hirschman Index (HHI). Myndigheten har på brevmarknaden beräknat ett värde på 61 procent när det gäller volym, vilket innebär en hög marknadskoncentration. En viss minskning av koncentrationen, med en procentenhet, har skett sedan 2022 men PTS konstaterar att brevmarknaden fortfarande är en högt koncentrerad marknad.

När det gäller marknadsandel och koncentration beräknat på omsättning ligger det ännu högre, 85–90 procents marknadsandel och 76 procent HHI. Även här har dock marknadskoncentrationen minskat något.²⁴

Vårt förslag kan innebära en minskad efterfrågan på fysiska brev-tjänster. Brevvolymerna sjunker redan i dag men en snabbare takt kan göra det svårare att ställa om till annat, vilket särskilt skulle kunna drabba mindre aktörer som riskerar att slås ut. Det skulle kunna ha en negativ påverkan på konkurrensen på brevmarknaden och leda till en ökad marknadskoncentration. Brevmarknaden domineras dock av Postnord och Citymail som har ramavtal med både stat, kommuner och regioner. En minskad efterfrågan på brevförmedlingstjänster skulle i första hand påverka bolagen med ramavtal och därmed ha begränsad påverkan på konkurrensen.

²⁴ I Svensk Postmarknad 2024 ges denna förklaring till Herfindahl-Hirschmann Index (HHI): ett mått på marknadskoncentration, beräknat som summan av de kvadrerade marknadsandelarna. Ett HHI-värde som understiger 15 % innebär låg marknadskoncentration, ett värde mellan 15 och 25 % innebär måttlig marknadskoncentration, ett värde över 25 % är hög marknadskoncentration. Svensk postmarknad 2024, PTS-ER-2024:2.

11 Konsekvenser i övrigt

11.1 Inledning

I kapitel 9 har vi redovisat våra överväganden och vårt förslag om att en ny lag införs med krav på vissa offentliga aktörer att använda den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post, Mina meddelanden. Vi föreslår också att regeringen tydliggör att det ingår i Myndigheten för digital förvaltnings (Digg) uppgift att tillhandahålla en funktion som möjliggör mottagande och visning av digital post för mottagaren, nuvarande Min myndighetspost eller motsvarande framtida funktion.

I detta avsnitt redogör vi för konsekvenserna av våra förslag i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244).

Enligt våra direktiv ska vi även särskilt redovisa konsekvenserna för den samhällsomfattande posttjänsten av de förslag vi lämnar. Denna redovisning görs i kapitel 10.

11.2 Problemet och förslag till lösningar

Av våra direktiv framgår att anslutningstakten till befintliga nationella digitala tjänster generellt sett är långsam och att aktörer har framhållit att det finns behov av åtgärder för att öka den, exempelvis genom krav på obligatorisk anslutning eller användning.

När det gäller avsändarna av digital myndighetspost är det förhållandevis få av de statliga myndigheterna som är anslutna och anslutningstakten är låg. Domstolarna är inte anslutna alls. På kommun- och regionsidan är andelen anslutna större och även anslutningstakten är högre. Bland de avsändare som är anslutna varierar det även i vilken utsträckning infrastrukturen används för utskick. I vissa fall sker det i

stor omfattning medan det i andra till exempel bara skickas digital post från någon enstaka förvaltning i en kommun.

På mottagarsidan är en förhållandevis stor andel av privatpersonerna anslutna för att ta emot digital myndighetspost i en digital brevlåda. Anslutningen ökar också kontinuerligt. Däremot är andelen anslutna mindre och anslutningstakten lägre på företagsidan.

Enligt Digg är det ett problem att den förvaltningsgemensamma infrastrukturen inte används i större omfattning eftersom det riskerar att underutnyttja dess potentiella samhällsnytta.¹

Fördelarna med digital post via Mina meddelanden är enligt våra utredningsdirektiv flera. Det är snabbare och billigare än vanlig post vilket innebär att det finns besparingsmöjligheter. Det är också miljövänligare eftersom det bland annat sparar papper och andra resurser som går åt vid fysisk hantering. Mottagaren har tillgång till sin post oavsett var denne befinner sig och den går att läsa på dator, surfplatta eller i mobilen. Digital post via Mina meddelanden är även säkrare än vanlig e-post. Meddelanden skickas via infrastrukturen på ett säkert sätt och ingen obehörig kan läsa eller komma åt posten eftersom mottagaren loggar in med sin e-legitimation. Ju fler som använder infrastrukturen, desto större är nyttan för både avsändare och mottagare.

Det finns flera orsaker till att problemet med att infrastrukturen inte används i större omfattning har uppstått. Ett skäl är att det inte har funnits någon tydligt uttalad plan för infrastrukturen eller någon styrning av hur den ska användas. Det har lett till att flera andra kommunikationslösningar har vuxit fram parallellt med Mina meddelanden. Avsaknaden av en tydlig plan har resulterat i en otydlighet och osäkerhet kring vad myndigheterna bör satsa på.

Ytterligare en anledning till att användningen inte är så hög är att Mina meddelanden inte har alla funktionaliteter som efterfrågas av avsändarna. Det har inneburit dels att vissa avsändare inte har sett någon nytta med att ansluta sig, dels att andra system har varit nödvändiga att använda i stället.

Vidare är det frivilligt för både mottagare och avsändare att ansluta sig vilket har medfört att anslutning till infrastrukturen inte alltid har prioriterats av myndigheterna. Några myndigheter har dock haft i uppdrag av regeringen att ansluta sig eller att öka andelen utskick.

¹ Digg, *Översyn av infrastrukturen för säkra elektroniska försändelser*, Rapportering av uppdrag, 15 december 2022, s. 14.

De flesta av dessa myndigheter är anslutna och använder infrastrukturen i dag.

Omfattningen av problemet skiljer sig åt mellan de olika avsändarna, vilket vi redogör för i kapitel 7 och 8.

I våra kontakter med olika offentliga aktörer har det framkommit att det finns en efterfrågan på ökad styrning när det gäller vilka kanaler som ska användas för kommunikation med enskilda. Vårt förslag tydliggör på vilket sätt statliga myndigheter, kommuner och regioner ska använda den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post för kommunikation med enskilda.

Målet med vårt förslag är att enskilda ska få en bättre offentlig service, som är mer enhetlig över hela landet, och att statens resurser ska användas på bästa sätt. Det ska också bidra till att uppfylla de förvaltnings- och digitaliseringspolitiska målen.

När vi nu föreslår att det blir krav på myndigheterna att skicka via infrastrukturen kommer mängden försändelser via infrastrukturen att öka ytterligare över tid. Det måste därför säkerställas att det alltid finns en digital brevlåda, eller annan motsvarande funktion, för enskilda att ta emot digital post. Det kommer att finnas enskilda som inte vill ingå avtal med privata aktörer utan vill ha tillgång till en annan lösning. Det har tidigare också hänt att privata brevlådor har lämnat infrastrukturen och det kan inte uteslutas att det skulle kunna hända även i framtiden. Digg tillhandahåller i dag den statliga digitala brevlådan Min myndighetspost dock utan att det tydligt framgår att myndigheten har ett sådant uppdrag. För att säkerställa att det alltid finns åtminstone en brevlåda att skicka till bör det förtydligas att ett sådant uppdrag finns.

Nedan beskriver vi förslagen, vad som inträffar om de föreslagna åtgärderna inte införs (nollalternativen) samt om det finns alternativa åtgärder som skulle kunna övervägas.

11.3 Förslaget om skyldighet för avsändare att använda Mina meddelanden

Vi föreslår att en ny lag införs med krav på vissa offentliga aktörer att använda den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post, Mina meddelanden. Av lagen framgår att statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter samt domstolar ska skicka myndig-

hetspost genom infrastrukturen, om inte säkerhetsskäl eller andra skäl talar emot det. Med myndighetspost avses skriftliga beslut, underrettelser och andra handlingar som genereras i offentliga aktörers förvaltnings- eller rättskipande verksamhet och som skickas till enskilda. Kommunala förvaltningsmyndigheter innefattar både kommunala och regionala myndigheter.

11.3.1 Nollalternativet

Antalet anslutna mottagare och avsändare i infrastrukturen har hittills ökat kontinuerligt. Även antalet meddelanden genom infrastrukturen har ökat. Det tidigare cirkulära problemet för infrastrukturen att mottagare inte anslöt för att det inte fanns avsändare och tvärtom är därmed inte lika stort. Det är i stället allt fler mottagare och avsändare som ansluter sig då deras respektive nyttor av anslutning ökar ju fler som är anslutna på andra sidan och ju mer som skickas genom infrastrukturen.

Om en reglering inte kommer till stånd är vår bedömning att antalet anslutna statliga myndigheter inom infrastrukturen ändå kommer att fortsätta öka, om än i långsammare takt. Det finns ett antal myndigheter som funderar på att ansluta sig till Mina meddelanden och bland annat domstolarna har med det i sina verksamhetsplaner för de närmaste åren (se avsnitt 7.4.3). Om dessa planer förverkligas är dock inte säkert, utan kan komma att påverkas av andra prioriteringar, vilket skulle kunna innebära att det inte leder till någon anslutning eller att det skjuts på framtiden. Det är inte heller alla myndigheter som har planer på att ansluta sig till Mina meddelanden.

När det gäller kommuner och regioner är många redan anslutna och den fortsatta anslutningstakten är hög. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) bedriver även ett utvecklingsarbete tillsammans med kommunerna när det gäller digitalisering där anslutning till Mina meddelanden finns med. Vår bedömning är att de flesta kommuner och regioner troligen kommer att ansluta sig även om en reglering inte kommer till stånd mot bakgrund av de potentiella resursmässiga besparingar som digital post medför. Men även här kommer anslutningen att gå i långsammare takt.

Användningen av infrastrukturen skiljer sig åt mellan olika statliga myndigheter, kommuner och regioner där vissa enbart använder

den för enstaka utskick medan andra använder den så mycket som möjligt. Även om antalet meddelanden genom infrastrukturen troligen kommer att öka även utan styrning finns det en risk för att denna ojämna användning kommer att bestå varför nyttan av infrastrukturen inte förverkligas fullt ut. Det finns även en risk för att utveckling av andra digitala lösningar prioriteras i stället för användning av den befintliga gemensamma infrastrukturen. Vi bedömer problemet som varaktigt och att det inte kommer att avta om inte styrningen blir tydligare.

11.3.2 Alternativ lösning

En alternativ lösning till att reglera vad som ska skickas genom infrastrukturen är att endast reglera ett krav på anslutning till den. För att nyttan av infrastrukturen ska realiseras är det dock inte tillräckligt att avsändare är anslutna till den, det är också nödvändigt att de faktiskt använder den för utskick. Det finns redan i dag flera offentliga aktörer som är anslutna till infrastrukturen men som inte använder det mer än för något enstaka utskick. En regel om enbart anslutning skulle därför inte självklart medföra något incitament för att öka antalet utskick genom denna kanal och infrastrukturen skulle därmed inte användas i största möjliga utsträckning.

Se även våra överväganden avseende andra alternativa åtgärder i avsnitt 9.3.4.

11.4 Förslaget om tillhandahållande av funktion för mottagande av digital post

Vi föreslår att regeringen tydliggör att det ingår i Diggs uppgift att tillhandahålla en funktion som möjliggör mottagande och visning av digital post för mottagaren, nuvarande Min myndighetspost eller motsvarande framtida funktion. Detta kan ske till exempel genom en ändring av förordningen (2018:357) om myndighetsgemensam infrastruktur för digital post eller genom ett tillägg till förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

11.5 Nollalternativet

Digg tillhandahåller redan i dag den statliga brevlådan Min myndighetspost och det kan antas att myndigheten kommer att fortsätta med det. Att inte införa ett förtydligande om att myndigheten har i uppgift att tillhandahålla brevlådan, eller en motsvarande funktion, skulle därmed inte självklart medföra att brevlådan försvinner. Det finns dock en otydlighet enligt Digg om deras uppdrag att tillhandahålla infrastrukturen även innefattar tillhandahållandet av brevlådan.

Digg har aviserat planer för en vidareutveckling av Min myndighetspost för att möta framtida behov, vilket förutom resurssättning förutsätter ett tydligt mandat för Digg att genomföra den. Vidareutvecklingen kan också innebära att Min myndighetspost i framtiden inte längre skulle anses vara en digital brevlåda utan i stället skulle bli ett annat slags lösning med funktionalitet för mottagande och tillgängliggörande av meddelanden.

Sammantaget kan det inte uteslutas att Digg utan ett klagörande skulle kunna tolka det som att myndigheten inte har ett mandat att driva denna utveckling och till och med skulle lägga ner brevlådan. Därigenom skulle det inte längre finnas någon statlig brevlåda, eller annan motsvarande funktion, och därmed inte heller ett säkerställt alternativ för mottagning av digital myndighetspost.

11.5.1 Alternativ lösning

En alternativ lösning vore att en annan myndighet än Digg får i uppdrag att tillhandahålla brevlådan eller motsvarande funktion. Det saknas dock egentliga skäl för en sådan förändring, särskilt som förslaget främst är avsett som ett förtydligande av ett redan pågående uppdrag.

11.6 Vilka berörs av förslagen?

Vårt huvudsakliga förslag innebär skyldigheter för avsändare vilket i första hand medför konsekvenser för dem. Förslagen berör dock övriga aktörer som agerar inom ramen för den myndighetsgemensamma infrastrukturen Mina meddelanden. Det berör alltså även förmedlare som utför en förmedlingstjänst, brevlådeoperatörer, den infra-

strukturansvariga myndigheten Digg samt mottagare, det vill säga privatpersoner och företag (se även avsnitt 4.1.2).

11.7 Konsekvenser för avsändare

11.7.1 Konsekvenser för statliga myndigheter

Förslaget om skyldighet för statliga myndigheter att använda Mina meddelanden för att skicka myndighetspost kommer att påverka de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. De myndigheter som inte är anslutna till infrastrukturen kommer att behöva ansluta sig för att kunna skicka till enskildas digitala brevlådor. Det kan i sin tur medföra behov av anpassningar av myndigheternas ärendehanteringssystem och postrutiner. Även de myndigheter som är anslutna men som inte skickar allt via infrastrukturen kan komma att behöva göra anpassningar.

Att göra en konkret beräkning av vilka besparingar och kostnader vårt förslag medför för de statliga myndigheterna har inte varit möjligt. Skälet till detta är bland annat att det finns stora skillnader i både möjligheter att spara och i tillkommande kostnader mellan myndigheterna. Långt ifrån alla myndigheter har vidare kunnat lämna uppgifter som skulle kunna ligga till grund för en sådan beräkning. Därtill är det ännu inte klart vilka avgifter som kommer utgå för användning av infrastrukturen enligt den nya lagen (2023:704) om auktorisations-system i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post (lagen om auktorisationssystem). I kapitel 7 beskriver vi förutsättningarna för myndigheterna att skicka digital myndighetspost. Där framgår att omfattningen av utskick till enskilda varierar och att det kan finnas begränsningar som gör att det inte är möjligt att skicka allt digitalt. Vi redogör dock här för de uppgifter som vi ändå har fått fram kring vilka typer av besparingar och kostnader som skulle kunna uppstå.

När det gäller portokostnader har myndigheterna olika sådana för vanliga fysiska brev. Enligt de upphandlade priserna för postförmedlingstjänster kan priserna variera mellan 10 kronor för ett 1:a-klassbrev inrikes som väger högst 50 gram och för sorterade brevsändningar kan priserna variera, beroende på volym, mellan 2,62 och 4,68 kronor

per styck.² Förutom portokostnaden tillkommer andra kostnader för den fysiska posten som papper, kuvertering samt för hantering av brevutskick.

Enligt en tidigare beräkning som Digg har gjort kan en besparing göras på minst tre kronor per försändelse genom att skicka genom infrastrukturen.³ Digg uppger dock att detta är en mycket förenklad beräkning. Enligt Diggs bedömning utifrån denna beräkning gjordes en besparing på cirka 300 miljoner kronor under 2022 för de anslutna myndigheterna genom att de skickade myndighetspost digitalt.

Besparingsmöjligheten kan även vara högre. Enligt uppgifter vi har fått från Försäkringskassan räknar myndigheten med en snittkostnad på 5,64 kronor för fysiska brev och anger att hela denna kostnad skulle kunna sparas då ett digitalt brev inte kostar något att skicka.

Domstolsverket har inte kunnat göra någon bedömning av besparingarna eftersom det beror på i vilken utsträckning domstolarna kan skicka försändelser till enskilda genom Mina meddelanden. Domstolsverket pekar bland annat på storleksbegränsningen inom infrastrukturen samt på att domstolarnas tillgång till personuppgifter varierar från mål till mål.

Att skicka digitalt genom Mina meddelanden kostar inte något i dag. Det kommer dock att ändras i och med att avgifter kommer att tas ut av Digg på grund av de nya reglerna om auktorisationssystem. Eftersom vårt förslag innebär en skyldighet att använda infrastrukturen kommer det även att innebära att avsändarna måste betala dessa avgifter.

I promemorian om auktorisationssystem för elektronisk identifiering och digital post redovisas en av Digg framtagen avgifts- och ersättningsmodell för digital post med en volymbaserad avgift per meddelande.⁴ Vid våra kontakter med Digg framgår dock att den slutliga avgiftsmodellen håller på utformas och att det ännu inte är klart hur modellen kommer att se ut. Den tidigare framtagna modellen kommer därmed sannolikt att ändras.

² Kammarkollegiet, Brevförmedlingstjänster, Prisbilaga PostNord Sverige AB och Prisbilaga Citymail Sweden AB, www.avropa.se.

³ Digg, *Översyn av infrastrukturen för säkra elektroniska försändelser, Rapportering av uppdrag*, I2022/01309, dnr 2021–2901, s. 11.

⁴ Finansdepartementet, Promemoria, *Auktorisationssystem för elektronisk identifiering och för digital post*, s. 50.

Det finns vidare andra kostnader som kan tillkomma för att kunna skicka eller skicka mer genom infrastrukturen, både för myndigheter som är anslutna och för myndigheter som inte är det.

Försäkringskassan, som fungerar som en förmedlare för ett antal andra myndigheter, uppger att det kostar uppskattningsvis cirka 400 000 kronor att ansluta ett system för en myndighet. När Försäkringskassan tar emot en ny myndighet som kund ska den logiska kedjan för utskick byggas upp vilket tar tid. Hur lång tid beror på hur komplicerade utskicken är och hur många olika typer av brev som ska skickas. Om en myndighet har många system som ska anslutas tillkommer ytterligare kostnader. För tillkommande system uppger Försäkringskassan att kostnaden ligger runt 50 000 kronor. Utöver dessa kostnader tillkommer förvaltningskostnader för uppdateringar och liknande på mellan 5 000 och 20 000 kronor per månad. Dessutom får myndigheten som anlitar Försäkringskassan för sina utskick betala 46 öre per sida för ett digitalt brev och 68 öre per sida om brevet behöver skrivas ut på papper.

I vår enkätundersökning bland myndigheterna och domstolarna har det framkommit att en del myndigheter även kan få tillkommande kostnader i form av utvecklingskostnader för system ifall de ska anslutas till infrastrukturen. Det kan till exempel handla om anpassningar och integrering av system.

De flesta myndigheter som besvarade enkäten har inte lämnat någon specificerad beräkning för tillkommande kostnader. I några fall har uppskattningar lämnats om några hundra tusen till någon miljon kronor. I något fall har den uppskattade kostnaden beräknats till runt 20 miljoner kronor men då uppskattades besparingen överstiga denna kostnad.

Vi har fått en mer utförlig beräkning från Centrala studiestödsnämnden (CSN) angående vilka kostnader myndigheten skulle få ifall det blev krav på att skicka genom infrastrukturen. CSN uppger att beroende på om delar av eller alla myndighetens system skulle anslutas skulle utvecklingskostnaderna uppgå till mellan 159 och 238 miljoner kronor samt att ytterligare driftskostnader skulle tillkomma. Vi har varit i kontakt med CSN för att undersöka varför dessa kostnader är så höga och varför de ligger högre än övriga uppskattningar som vi har fått fram. En förklaring är att många av myndighetens system är gamla och inte anpassade för en gemensam utskicksfunktion.

Domstolsverket uppger att beroende på hur mycket befintlig funktionalitet som kan återanvändas i det verksamhetssystem som används, Vera, är verkets preliminära uppskattning en kostnad om 2–4 miljoner kronor för att ansluta domstolarna.

Vi konstaterar att de större kostnader som kan tillkomma är till största delen initiala kostnader för att anpassa och integrera system. I vissa fall kan det till exempel handla om gamla system som behöver uppdateras eller bytas ut. Det finns stora variationer mellan olika myndigheter när det gäller hur stora dessa kostnader är.

Det ska även påpekas att avsändare med få utskick kan använda det tilläggswerktyg till Microsoft Outlook (Outlook plugin) som Digg tillhandahåller. Tilläggswerktyget gör det möjligt för en myndighet att skicka enstaka meddelanden till enskilda via infrastrukturen. Till exempel har Skatteverket uppgett att verket har kunnat skicka ytterligare 200 000 försändelser digitalt genom en sådan användning

Sammanfattningsvis kan kostnader uppstå för myndigheterna i form av dels initiala kostnader för anpassning och integration av system, dels mer bestående rörliga kostnader i form av driftskostnader, ersättning till eventuell förmedlare och av den kommande avgiften för användning av infrastrukturen. Varaktiga besparingar kan ske i form av minskade kostnader för porto, papper, kuvert och för hantering av den fysiska posten. Det kan även ske besparingar genom att en ökad användning av infrastrukturen leder till effektivare hantering inom myndigheten. Det finns stora skillnader mellan myndigheterna, både när det gäller hur stora utvecklingsinsatser som behöver ske samt i vilken omfattning de har kontakter med enskilda. Det är därmed generellt svårt att säga när besparingarna kommer att överstiga kostnaderna.

Eftersom vi inte föreslår ett obligatorium för enskilda att ha en digital brevlåda måste avsändarna också kunna skicka fysiska brev även i fortsättningen. Vidare finns begränsningar i infrastrukturen samt olika juridiska hinder som gör att vissa försändelser fortfarande måste skickas på papper. Myndigheterna kommer därmed även ha fortsatta kostnader för fysiska postförsändelser.

11.8 Förslag till finansiering för statliga myndigheter

I förarbetena till lagen om auktorisationssystem gjordes bedömningen att de ekonomiska konsekvenser som lagen medförde för statliga myndigheter kunde hanteras inom befintliga ramar.⁵ Det angavs även att lagen inte skulle innebära några direkta ekonomiska konsekvenser på sikt eftersom det var frivilligt att ansluta sig till infrastrukturen.

Vårt förslag medför att det inte längre är frivilligt att ansluta sig till infrastrukturen. Den kommande avgiften för användning kommer därmed att behöva betalas av myndigheter som är skyldiga att skicka myndighetspost via infrastrukturen.

Vår bedömning är att ett krav på användning inledningsvis kan medföra vissa kostnader för anpassningar och integration av system. Vårt förslag innebär dock inte att alla digitala utskick av myndighetspost till anslutna enskilda alltid behöver gå genom infrastrukturen. Att de ska göra det bör vara myndighetens utgångspunkt, men det kan finnas skäl att avstå, bland annat om det redan används andra digitala sätt för kommunikation. Kostnaderna för anpassning kan därmed spridas ut över tid. På sikt kan vidare besparingar göras eftersom kostnaden för att skicka fysisk post är betydligt högre än för att skicka digitalt. Vårt förslag är därför att de tillkommande kostnaderna i första hand får hanteras inom befintliga ramar.

Investeringar i system är att se som en verksamhetsinvestering. Verksamhetsinvesteringar är anläggningstillgångar som används i statens verksamhet och kan till exempel avse it-system.⁶ Verksamhetsinvesteringar ska som huvudregel finansieras genom lån i Riksgäldskontoret.⁷ Genom de besparingar som görs på portoutgifter och andra kostnader förknippade med att skicka försändelser på papper frigörs vidare utrymme för myndigheterna att betala ränta och amorteringar för lånen.

För myndigheter med få utskick finns ett tilläggswerktyg till Microsoft Outlook som kan användas i stället för att hela system anpassas.

⁵ Prop. 2023/24:6, *Auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och digital post*, s. 44–45.

⁶ Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, 5 kap, 1–2 §§ och ESV, *Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd om årsredovisning och budgetunderlag* (ESVFA 2022:1), 5 kap. 1–3 §§.

⁷ 2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) samt ESV, *Verksamhetsinvesteringar finansieras enligt lånemodellen*, www.esv.se.

11.8.1 Konsekvenser för kommuner och regioner samt för den kommunala självstyrelsen

Kostnader och besparingar

Som vi redovisat tidigare är flertalet, cirka 64 procent av kommunerna och drygt 70 procent av regionerna, redan anslutna till Mina meddelanden och fortsatta anslutningar sker kontinuerligt.⁸ Vidare pågår ett strategiarbete inom SKR när det gäller digitaliseringen som även innefattar frågan om anslutning till Mina meddelanden.

Vårt förslag medför kostnader för kommunerna och regionerna. Den kommande avgift som Digg avser att ta ut och som följer av de nya reglerna om auktorisationssystem kommer att behöva betalas av både de kommuner och regioner som redan är anslutna och de som kommer att ansluta sig till infrastrukturen för att kunna skicka myndighetspost.

Vi har fått ta del av ett utkast till skrivelse som SKR-koncernen har tagit fram med erbjudande om införande och utveckling av digital post som avses skickas ut till samtliga kommundirektörer i juni 2024. Vi har fått tillåtelse att använda underlaget i utredningen.

I utkastet finns en förenklad modell för att beräkna effekterna av att skicka digitalt via Mina meddelanden. Enligt beräkningsexemplet skickar en kommun med cirka 40 000 invånare och företag ungefär 250 000 postförsändelser till privatpersoner och företag på ett år. Cirka 80 procent skulle kunna skickas digitalt. Från 1 januari 2024 kostar ett frimärke 18 kronor medan att skicka digital post kostar 0,15–0,70 kronor. Med utgångspunkt i sistnämnda siffra skulle det enligt underlaget innebära en besparing om 17,30 kronor per försändelse, sammanlagt 3 460 000 kronor årligen för exempelkommunen utifrån 2024 års portokostnad. Med årlig ökning av portokostnad ökar denna besparing. I denna beräkning har det inte tagits hänsyn till de tillkommande avgifter som Digg kommer att ta ut med anledning av de nya reglerna om auktorisationssystem. Enligt utkastet har införandet initiala kostnader för teknik och förändringsledning men de betalar sig snabbt i minskade löpande kostnader för post.

Samma beräkningsgrund skulle kunna användas för att skala upp till samtliga kommuner. Med utgångspunkten att alla kommuner skickar lika många försändelser i förhållande till antalet invånare och

⁸ Digg, *Statistik och prognoser för digital post*, vecka 18 2024.

företag som exempelkommunen ovan, och dessa skickas till samtliga som har en digital brevlåda, det vill säga knappt 6,5 miljoner, innebär det en besparing på totalt cirka 560 miljoner kronor årligen för samtliga kommuner. I denna besparingsberäkning ingår alltså inte effekterna av de tillkommande avgifterna som Digg kommer att ta ut.

När det gäller kostnader har vi fått muntliga uppgifter från SKR om hur många system en kommun har som är aktuella att ansluta samt kostnaden för anslutning. SKR:s uppskattning är att hälften av kommunerna har ungefär 50 system som kan anslutas och hälften mellan 10 och 15 system som kan anslutas.

Till skillnad från de statliga myndigheterna som oftast har individuella verksamhetssystem framtagna utifrån myndighetens uppgifter, använder sig olika kommuner och regioner i större utsträckning av samma system. Många av dessa system är redan anpassade för att anslutas till infrastrukturen och det är ett tillval som kan göras. Det kostar enligt SKR cirka 20 000 kronor att ansluta ett system. Det finns även en liten driftskostnad per system men enligt SKR är den försumbar.

Engångskostnaden för anslutning till Mina meddelanden uppgår därmed till en miljon kronor var för 145 kommuner och mellan 200 000 och 300 000 kronor var för de resterande 145 kommunerna. Sammanlagt uppgår således engångskostnaden för samtliga kommuners anslutning till mellan 174 och 188,5 miljoner kronor.

Kostnaderna för regionerna har varit svåra att ta fram. Vi har haft en dialog med SKR, med några regioner, med SKR:s inköpsbolag Adda samt med leverantören IDATA för att försöka göra en uppskattning av kostnaderna för regionerna. Vid dessa kontakter har vi dock inte fått fram några konkreta uppgifter när det gäller kostnader och besparingar. IDATA uppger att den tekniska implementeringen inte skiljer i någon större grad mellan regioner och kommuner. Där emot är bolagets erfarenhet att det administrativa arbetet med att genomföra ett tekniskt projekt är mer omfattande i en region jämfört med en kommun. Det är fler inblandade och ledtiderna i projekten kan vara de dubbla eller mer jämfört med motsvarande projekt i en kommun.

Enligt uppgifter från Region Gotland, som är ansluten till Mina meddelanden, finns det system som regionerna använder i sin verksamhet där möjligheten att skicka digital post redan finns som en funktion som ingår i licensen.

Eftersom vi inte har kunnat få fram några konkreta uppgifter om regionernas kostnader respektive besparingar har vi gjort en egen uppskattning som redovisas här. Vi har fått uppgift från IDATA att kostnaden för ett system med möjlighet att skicka försändelser via Mina meddelanden uppgår till 15 000–20 000 kronor, vilket är detsamma som för kommunerna. Implementeringskostnaden ligger dock högre för en region än för en kommun som nämnts tidigare. Kostnaden kan vara den dubbla eller ännu mer eftersom det är fler inblandade i ett sådant här projekt inom en region. Ett antagande skulle kunna vara att det kostar mellan tre och fem gånger så mycket för en region, det vill säga mellan 60 000 och 100 000 kronor per system.

Ytterligare ett antagande skulle kunna vara att en region har ungefär lika många system som en stor kommun, dvs. cirka femtio. Med en kostnad på mellan 60 000 och 100 000 kronor per system innebär det en total kostnad på mellan 63 och 105 miljoner kronor för samtliga regioner.

När det gäller vilka besparingar en region kan göra använder vi samma beräkningsmodell som för kommunerna. I kapitel 10 redovisar vi att den uppskattade volymen av hur mycket regionerna skickar är cirka 4 försändelser per invånare. Om regionen betalar samma porto som kommunerna gör i beräkningsmodellen, dvs. 18 kronor, och sparar 17,30 kronor per försändelse skulle det innebära en besparing på cirka 450 miljoner kronor. Inte heller i denna beräkning har det tagits hänsyn till de tillkommande avgifter enligt de nya reglerna om auktorisationssystem. Besparingen kommer därmed att vara lägre.

Vår bedömning är att besparingen skulle kunna vara lägre både för regioner, men eventuellt även för kommuner, beroende på hur många försändelser de skickar och vilket porto de får betala. Inom Addas ramavtal ligger priset för A-post 1–50 gram mellan 7,80 och 10 kronor. För sorterade sändningar A-post ligger priset på 4,84 kronor för volymer mellan 5 000 och 10 000 försändelser.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Vårt förslag innebär att kommuner och regioner åläggs att använda infrastrukturen för digital post vilket är en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Därmed ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Vi redo-

visar våra överväganden i avsnitt 9.3.5. Vår bedömning är att inskränkningsen är proportionerlig.

11.9 Förslag till finansiering för kommuner och regioner

Våra förslag innebär nya åligganden för kommuner och regioner vilket aktualiserar frågan om finansiering av dessa. I detta avsnitt redogör vi för finansieringsprincipen och hur vi anser att finansieringen av de nya åliggandena bör ske.

En viktig utgångspunkt är att de åtgärder som enligt förslagen måste vidtas för att öka anslutningen till och användningen av infrastrukturen Mina meddelanden bör ses som investeringar, där nyttan mycket snart kommer att överstiga de initiala kostnaderna för anslutning och anpassning. Även om detta inte ändrar frågan om finansieringsprincipens tillämpning i sig bör därmed även den samhällsekonomiska nyttan med förslagen beaktas.

Finansieringsprincipen

Enligt finansieringsprincipen måste staten anvisa medel när den fattar beslut som innebär höjda ambitioner eller nya verksamheter för kommuner och regioner. Finansieringsprincipen är ingen lag men den är godkänd av riksdagen och tillämpas sedan 1993.⁹

Finansieringsprincipen innebär att kommuner och landsting inte får åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa på annat sätt än genom höjda skatter. Om staten fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare bör de statliga bidragen på motsvarande sätt minskas.

Principen ska tillämpas för statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på och är bindande för den kommunala verksamheten. Det kan gälla att staten ger kommuner och regioner nya uppgifter, avvecklar uppgifter, alternativt ändrar ambitionsnivåer eller regler för befintliga åtaganden. Staten ska enligt principen anvisa hur kostnadskrävande förändringar ska finansieras. Vanligtvis sker finansiering genom att det generella statsbidraget höjs.

⁹ Prop. 1993/94:150, *Förslag till slutlig reglering av stadsbudgeten för budgetåret 1994/95*, bilaga 7, s. 30–33.

Däremot tillämpas inte principen för statliga åtgärder som inte direkt tar sikte på, men som ändå får ekonomiska effekter för kommunsektorn. Kommunala merutgifter till följd av demografiska förändringar, den tekniska utvecklingen samt pris- och löneutvecklingen omfattas inte av principen. Konsekvenserna av sådana åtgärder ska i stället beaktas vid den samhällsekonomiska bedömning som görs av det skattefinansierade utrymmet i samband med fastställandet av statsbidragsramen.

Enligt förslaget blir det krav på kommuner och regioner att använda infrastrukturen Mina meddelanden för vissa utskick, om inte säkerhets- eller andra skäl föreligger. Det innebär att det blir krav på dem att ansluta sig till infrastrukturen och anpassa sina verksamheter för att möjliggöra utskick. Förslaget innebär därmed ett nytt åtagande för kommuner och regioner varför finansieringsprincipen är tillämplig.

Finansiering för tekniska förändringar

Att möjliggöra utskick genom infrastrukturen är i mycket fråga om teknisk utveckling. Detta ska ställas i relation till att finansieringsprincipen inte tillämpas vid ändrade intäkter eller kostnader för kommuner och regioner till följd av bland annat tekniska förändringar.¹⁰

Den tekniska utvecklingen och samhällets ökade digitalisering medför att offentlig verksamhet med nödvändighet måste anpassas fortlöpande för att leva upp till enskildas ändrade förväntningar, till exempel att kunna kommunicera digitalt. Utvecklingen innebär besparingsmöjligheter genom att verksamhet kan effektiviseras och automatiseras, till exempel när ett brev skickas digitalt i stället för att lämnas för traditionell posthantering. Samtidigt ställer digitaliseringen andra krav på verksamheter, såsom kring it- och informationssäkerhet, och den kan innebära nya kostnader hänförliga till de tekniska lösningarna.

Det kan övervägas i vad mån finansieringsprincipen är tillämplig när en förändring är en nödvändig följd av tekniska förändringar och den tekniska utvecklingen i samhället.¹¹ Därtill när den, utöver vissa inledande kostnadsökningar, i praktiken relativt omgående kommer

¹⁰ Regeringskansliet och SKR, *Den kommunala finansieringsprincipen*, informationsmaterial (2007-04-16).

¹¹ Jämför regeringens resonemang i prop. 2017/18:14, *Nationella prov – rättvisa, likevärdiga, digitala*, avsnitt 9.2.

leda till betydande kostnadsbesparingar. Den pågående utvecklingen i samhället medför att kommuner och regioner ändå måste digitalisera sin verksamhet, däribland sin kommunikation med enskilda. Det är därtill av vikt att den offentliga verksamheten samordnas och blir mer enhetlig, till exempel genom styrning mot användning av förvaltningsgemensamma tjänster. Då den nu föreslagna statliga åtgärden innebär ett krav på att använda en bestämd teknisk lösning går förslagen ändå till viss del utöver vad som följer av den tekniska utvecklingen i övrigt. Ovanstående resonemang leder ändå till att kostnaderna för förslagen till stor del bör ligga på kommuner och regioner själva och endast till mindre del finansieras genom statliga bidrag.

Förslag till finansiering

Enligt finansieringsprincipen ska nya åliggandet finansieras vid införandet. När en tidigare frivillig uppgift görs obligatorisk, ska utgångspunkten vara att regleringen bör avse hela kostnaden och därmed även den del av verksamheten som tidigare tillhandahållits på frivillig basis. Det betyder att även den del som redan har bekostats av kommunerna eller regionerna frivilligt ska finansieras. Det innebär därmed en retroaktiv finansiering till de som redan är anslutna.

Enligt den redovisning vi gjort tidigare uppgår kostnaden till 174–188,5 miljoner kronor för kommunerna. För regionernas del har vi gjort en beräkning och kommit fram till en kostnad på mellan 63 och 105 miljoner kronor. Både beräkningarna bygger på flera antaganden och tar dessutom inte hänsyn till de tillkommande avgifterna enligt lagen om auktorisationssystem och är därmed mycket osäkra.

I praktiken kommer dock de kollektiva kostnaderna för kommuner och regioner som tillkommer genom våra förslag att vara betydligt lägre eftersom många redan är anslutna. Samtidigt ligger förslagen i linje med tekniska förändringar som kommuner och regioner ändå skulle ha behövt genomföra och de medför stora besparingsmöjligheter. Dessutom innebär vårt förslag inte ett absolut krav att skicka via Mina meddelanden. Förslaget beaktar det faktum att avsändare i varierande utsträckning använder andra digitala kanaler och att det kan finnas skäl att fortsätta använda dessa. Som vi tidigare angett medför detta att det finns skäl för att större delen av kostnaderna ändå bör ligga på kommunerna och regionerna själva.

För att skapa utrymme för den del som ska finansieras måste en omfördelning ske i den statliga budgeten. Detta bör ske genom en omfördelning av medel till kommuner och regioner.

Vårt förslag är därför att den del av finansiering som avser kommunerna sker genom omfördelning från riktade statsbidrag under anslaget 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur, utgiftsområde 22 Kommunikationer¹² till anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommunerna.

Vidare föreslår vi att den del som avser regionerna sker genom en omfördelning av från anslaget 1:11 Prestationsbundna insatser för att korta vårdköerna inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Även denna omfördelning föreslås ske till anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning inom utgiftsområde 25.

Skälen till att omfördelning föreslås ske från dessa områden är att ansvaret för frågan om ökad digitalisering ligger inom ramen för utgiftsområde 22 varför en del av finansieringen bör omfördelas därifrån. Vidare kan regionerna spara mycket på digitala utskick av exempelvis kallelser inom vården. Detta är skälet till att en omfördelning föreslås ske från det anslag som får användas för utgifter för prestationsbundna statsbidrag till regionerna för att kontinuerligt arbeta för att förbättra tillgängligheten i hälso- och sjukvården.¹³

Det tar troligen längre tid än ett år att genomföra investeringarna enligt vårt förslag. Vi föreslår därför att finansieringen av kostnaderna för kommunerna och regionerna delas upp under två år, åren 2026 och 2027. En sammanfattning av finansieringsförslaget framgår av nedanstående tabell. Siffrorna i tabellen är avrundande jämfört med vad som redovisats tidigare i texten.

¹² Prop. 2023/24:1 *Budgetpropositionen för 2024*, utg. omr. 22, s. 43 ff.

¹³ Prop.2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024*, utg.omr. 9, s. 65–66.

Tabell 11.1 Förslag till finansiering

Miljoner kronor

Från anslag	År 1 (2026)	År 2 (2027)	Till anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning, UO 25
1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur, UO 22	87–95	87–95	174–190
1:11 Prestationsbundna insatser för att korta vårdköerna, UO 9	32–53	32–53	64–106
Totalt	119–148	119–148	238–296

11.10 Konsekvenser för förmedlare

Avsändare kan välja att själva förmedla den digitala posten eller att anlita en förmedlare. Det finns ett antal företag och även myndigheter som fungerar som förmedlare inom infrastrukturen. Förmedlarna verkar inom olika områden och kan ha olika typer av erbjudanden. Det finns bland annat förmedlare som är så kallade printleverantörer, det vill säga de genomför ett utskick från en avsändare varvid de skickar via Mina meddelanden till mottagare som är anslutna och via fysisk post om mottagaren inte är ansluten.

Enligt Digg finns det 15 privata förmedlare registrerade men alla är inte aktiva. Det finns även 3 regioner, 2 kommunförbund, 40 myndigheter och 117 kommuner som är registrerade som förmedlare. Vissa förmedlar enbart sin egen digitala post men det finns även de andra som är förmedlare åt andra myndigheter eller kommuner (se även avsnitt 4.1.2).

Vårt förslag bör medföra positiva konsekvenser för förmedlare eftersom kravet kan medföra ökad efterfrågan på deras tjänster både från de avsändare som redan är anslutna och från de som kommer att ansluta sig. För förmedlare som arbetar som printleverantörer kommer troligen efterfrågan på pappersutskick att minska som en följd av vårt förslag. Vårt förslag påskyndar den digitalisering som redan pågår i samhället och som gör att mängden utskick av fysiska brev minskar. Aktörerna anpassar sig till denna utveckling men om utvecklingen går fortare än i dag kan svårigheter uppstå. Vår bedömning är dock att förändringar till följd av vårt förslag kommer att ske

successivt och att det därmed bör finnas tid för aktörerna att ställa om allt eftersom. Eftersom vi inte ställer krav på mottagare att kunna ta emot myndighetspost digitalt kommer det vidare även fortsättningsvis att finnas en efterfrågan på att skicka på papper till de mottagare som inte har någon digital brevlåda.

11.11 Konsekvenser för brevlådeoperatörerna

I dag finns det tre digitala brevlådor för privatpersoner, Kivra Billo och Min myndighetspost, samt tre för företag, Kivra företagsbrevlåda, Fortnox företagsbrevlåda och Min myndighetspost för företag.

Storleken på bolagen bakom de privata brevlådeoperatörerna varierade mellan 9 och 580 anställda under 2022. Omsättningen för dessa operatörer varierade mellan cirka 16,5 miljoner och cirka 1 400 miljoner kronor.¹⁴

Vårt förslag innebär att fler avsändare kommer att skicka digital post till brevlådorna vilket i sin tur innebär ett ökat inflöde av meddelanden i de olika brevlådorna. För brevlådeleverantörerna bör detta vara positivt eftersom nyttan för mottagaren ökar med fler avsändare vilket kan innebära att fler skaffar en brevlåda. Tillkommande kostnader kan uppstå för lagring då det ökade inflödet innebär att fler meddelanden kommer lagras i brevlådorna.

Det kostar ingenting för mottagare att skaffa en digital brevlåda. Myndigheterna betalar för närvarande inte något för att skicka via Mina meddelanden men det kommer att ändras genom lagen om auktorisationssystem. De nya reglerna innebär att en avgift kommer att tas ut av offentliga avsändare och att en ersättning kommer att kunna ges till brevlådeoperatörerna. Storleken på de nya avgifterna och ersättningarna är ännu inte bestämd utan det pågår ett arbete inom Digg för att ta fram en avgiftsmodell.

Då vårt förslag innebär att det blir fler avsändare och fler utskick ökar därmed intäktsmöjligheterna för de digitala brevlådorna. Om fler mottagare ansluter sig till en digital brevlåda ökar det intäktsmöjligheterna ytterligare. Eftersom det finns flera okända och osäkra faktorer när det gäller antal avsändare, antal försändelser och ersättningsmodell är inte möjligt för oss att förutspå hur stor dessa intäktsmöjligheter kan komma att bli.

¹⁴ Kivra AB, Billo AB samt Fortnox aktiebolag, www.allabolag.se.

11.12 Konsekvenser för konkurrensförhållanden

På den digitala brevlådemarknaden är Kivra är den största operatören med 94 procent av det totala antalet anslutna mottagare, cirka 95 procent av de anslutna privatpersonerna och cirka 63 procent av de anslutna företagen. Den näst största operatören är statliga Min myndighetspost med cirka 4 procent av de anslutna privatpersonerna och 31 procent av de anslutna företagen. Billo har cirka 1 procent av de anslutna privatpersonerna och Fortnox företagsbrevlåda har cirka 6 procent av de anslutna företagen (se även avsnitt 4.1.2).

Våra förslag kommer att öka antalet avsändare och volymerna av digital post vilket kommer att beröra befintliga brevlådeaktörer. En stor del av framför allt privatpersonerna är redan anslutna till en digital brevlåda och de flesta är anslutna till Kivra som därmed kommer att beröras mest.

De nya reglerna om auktorisationssystem medför möjligheter för ersättning till brevlådeoperatörerna vilket kommer att gynna befintliga brevlådor. Av förarbetena till lagen framgår att bedömningen är att de nya reglerna även kan innebära att konkurrensen på marknaden ökar.¹⁵ Med hänsyn till den höga anslutningsgraden, särskilt bland privatpersoner, skulle dock en ny brevlådeleverantör i stor utsträckning behöva få mottagare att byta brevlåda för att kunna komma in på marknaden.

När det gäller konsekvenserna för konkurrensförhållandena kan vårt förslag leda till både försämringar och förbättringar.

Det är i dag svårt att flytta över sin digitala post till en ny brevlåda vilket kan minska incitamentet att byta. Det skulle kunna stärka den största operatören Kivras ställning på marknaden när det enligt vårt förslag blir fler aktörer som skickar fler meddelanden till befintliga brevlådor.

Vårt förslag medför dock en ökad nytta när fler avsändare skickar digital post. Det kan i sin tur medföra en ökad anslutningsgrad både bland privatpersoner och bland företag, som har en lägre anslutningsgrad i dag. Det innebär potentiellt nya kunder för de befintliga brevlådeoperatörerna men även för eventuella nya operatörer. Det skulle kunna bidra till bättre förutsättningar för konkurrensförhållandena på den digitala brevlådemarknaden.

¹⁵ Prop. 2023/24:6, *Auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och digital post*, s. 44.

Sammanfattningsvis är det svårt att förutspå om vårt förslag leder till försämringar eller förbättringar när det gäller konkurrensen på marknaden för brevlådeoperatörer.

Genom att det nu sker en reglering av vissa offentliga aktörers användning av infrastrukturen Mina meddelanden för utskick till enskilda kan det innebära att företag som levererar liknande tjänster för säkra digitala försändelser kan påverkas negativt. Även om det inte blir ett absolut krav för myndigheterna att använda infrastrukturen kan regleringen på sikt leda till att även andra digitala flöden leds om dit och att infrastrukturen blir den primära kanalen för säkra digitala försändelser. Det har dock varit svårt att få någon uppfattning om hur stor marknaden är för denna sorts tjänster och hur många företag som eventuellt skulle påverkas.

11.13 Konsekvenser för den infrastrukturansvariga myndigheten Digg

Vårt förslag kommer att innebära att ytterligare aktörer ska ansluta sig som avsändare i infrastrukturen vilket kommer innebära en högre administrativ belastning för Digg. Vidare kommer förslaget innebära att en ökad mängd digital post skickas varför kostnaderna för lagring i den statliga brevlådan kan komma att öka på samma sätt som för de privata brevlådorna.

Digg har lämnat en bedömning av hur stora de tillkommande kostnaderna är med anledning av den ökade administrativa belastningen. Myndighetens bedömning är att det uppstår ett ökat behov av resurser inledningsvis men även att det finns ett permanent behov när fler är anslutna till infrastrukturen. Diggs beräkning är att det kommer att innebära ett behov av tre extra årsarbetskrafter per år och att kostnaderna för det uppgår till totalt 4,8 miljoner kronor årligen.

Av förarbetena till lagen om auktorisationssystem framgår att de ökade kostnaderna för Digg med anledning av de nya reglerna hanteras genom de avgifter myndigheten kommer att ha möjlighet att ta ut från de offentliga aktörer som använder tjänsterna.¹⁶ Vår bedömning är att även de ökade administrativa kostnaderna med anledning av vårt förslag bör kunna hanteras genom detta avgiftsuttag.

¹⁶ Prop. 2023/24:6, *Auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och digital post.*

När det gäller förslaget om ett förtydligande av att Digg har i uppdrag att tillhandahålla den statliga brevlådan eller motsvarande funktion är det endast avsett som klargörande av ett redan befintligt uppdrag. Vår bedömning är därför att det kan hanteras inom myndighetens befintliga ramar.

11.14 Konsekvenser för enskilda som mottagare

11.14.1 Konsekvenser för privatpersoner

Vi föreslår inte någon skyldighet för privatpersoner att ansluta sig till en digital brevlåda. Eftersom vi inte lämnar något förslag som ställer krav på privatpersoner medför det heller inte några konsekvenser för privatpersoner som konsumenter gällande införskaffning, användning eller avyttring av en digital brevlåda för myndighetspost.

Eftersom förslaget innebär krav på avsändarsidan kan det medföra ökade möjligheter för privatpersoner att få mer digital myndighetspost och från fler avsändare. Vår bedömning är att nyttan därigenom ökar för privatpersoner som redan har en digital brevlåda och att incitamenten för dem som ännu inte har någon brevlåda att skaffa en sådan kan öka. Vårt förslag ändrar inte det förhållande att den som inte vill eller kan ansluta sig till en digital brevlåda fortfarande har samma möjlighet som i dag att få sin myndighetspost via fysisk post.

Vårt förslag medför att fler myndigheter, kommuner och regioner kommer att skicka mer myndighetspost digitalt. Mängden fysisk post kommer därmed att minska. Det kommer att påskynda den digitalisering i offentlig förvaltning och i samhället i övrigt som redan pågår. Vi har därför pekat på att det kan finnas anledning att se över servicenivåer när det gäller den samhällsomfattande posttjänsten. Vi lämnar dock inte något förslag när det gäller förändringar av den samhällsomfattande posttjänsten i detta betänkande. Vi har i vårt tidigare betänkande lämnat förslag om en utökad befordringstid från två dagar till tre för brev och då även redovisat vilka konsekvenser det skulle medföra för privatpersoner.

11.14.2 Konsekvenser för företag som mottagare

Vår bedömning när det gäller konsekvenser för företag är densamma som för privatpersoner. Företag är fortsatt fria att själva välja att ansluta sig till en digital brevlåda för att ta emot myndighetspost eller att sluta att ta emot det. Våra förslag innebär ingen förändring. Där- emot kan våra förslag medföra möjligheter för företagen att få mer digital post från fler myndigheter, kommuner och regioner om de så önskar. Nyttan att vara ansluten till en digital brevlåda bör därmed öka även för företag och våra förslag kan medföra att fler företag ansluter sig.

Som nämnts tidigare har vi i vårt tidigare betänkande lämnat för- slag på längre befordringstider och samtidigt redovisat vilka conse- kvenser det medför för företag.

11.15 Överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU

Våra förslag överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

eIDAS-förordningen (eIDAS) innebär att medborgare och orga- nisationer ska kunna använda e-legitimationer utfärdade i sina hem- länder även i offentliga e-tjänster i andra länder.¹⁷ I Sverige är ansva- ret för eIDAS delat då Digg har ett övergripande ansvar för e-legi- timationer medan Post- och telestyrelsen (PTS) har ett övergripande ansvar för betrodda tjänster, såsom lösningar för elektroniska under- skrifter. PTS har i en rättsutredning 2018 bedömt att Min myndig- hetspost är en betrodd tjänst enligt eIDAS-förordningen. Våra för- slag innebär inte någon ändring av infrastrukturen, men en ökning av antalet användare och antalet försändelser kan påverka risker vid tillhandahållandet, vilket det ankommer på Digg att beakta i sitt säkerhetsarbete.

EU-förordningen om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden och hjälp- och pro-

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elek- tronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre mark- naden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

blemlösningstjänster (SDG)¹⁸ syftar till att tillhandahålla information via en gemensam digital ingång, till att göra det möjligt att utföra ärenden online över medlemsstaternas landsgränser och till att minska administration för privatpersoner och företag. Förordningen ställer krav på att offentliga aktörer ska erbjuda vissa tjänster helt online. Det förutsätter att medlemsländerna har nationella portaler som realiserar e-tjänster för enskilda. Förordningen innebär också att offentliga digitala tjänster ska erbjudas EU-/EES-medborgare på samma sätt som för medborgare i landet. Digg är nationell samordnare för Sverige och har tagit fram en genomförandeplan för införandet. Digg har i sitt budgetunderlag 2025–2027 aviserat att man kommer att anpassa Mina meddelanden och Min myndighetspost till kraven i SDG-förordningen.¹⁹ Dessa anpassningar bedöms inte påverkas av våra förslag.

11.16 Samhällsekonomiska konsekvenser

11.16.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vårt förslag kan innebära en viss risk för ökade konsekvenser vid bedrägerier och en ökad risk för dataintrång.

Ett stort antal privatpersoner har en digital brevlåda, drygt sex miljoner är anslutna i april 2024, och antalet fortsätter att öka. Det krävs en e-legitimation för att logga in till digitala tjänster på bank, hos myndigheter och till de digitala brevlådorna. Risken att bli utsatt för bedrägerier där bedragaren kommer åt inloggningsuppgifter har ökat genom den ökade användningen av e-legitimation.

Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) är bedrägerier ett av de vanligaste brotten med drygt 180 000 anmälda fall under 2022. Av dessa beskrivs telefonbedrägerier som det allvarligaste problemet. Bedragare har ofta kartlagt lämpliga brottsoffer innan de ringer upp i syfte att lura till sig kort- eller personuppgifter. Brå har kartlagt bedrägeribrottligheten och har identifierat ett antal sårbarheter hos potentiella brottsoffer. Bland annat nämns digital okunskap och ovana,

¹⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

¹⁹ Digg, *Budgetunderlag 2025–2027*, 2024-03-01, dnr 2024-0931.

stresskänslighet och brist på kritiskt förhållningssätt. Det nämns även att det är särskilt är förknippat med äldre personer. Brå pekar även på att avsaknad av tillgängliga alternativ till digitala tjänster gör att personer som saknar digital vana tvingas lära sig att använda tjänster som de inte behärskar.²⁰

Vi föreslår inget krav på enskilda att ha en digital brevlåda varför förslaget i sig inte kommer att medföra att personer som saknar digital vana i högre utsträckning kommer behöva hantera digitala tjänster eller e-legitimation. Risken för bedrägerier i sig ökar därmed inte genom förslaget.

Vårt förslag innebär dock att antalet avsändare ökar och även mängden myndighetspost till brevlådan. Om en person blir av med sina inloggningsuppgifter vid ett bedrägeri medför det även risk för åtkomst till personens digitala brevlåda och därmed till de försändelser som olika myndigheter har skickat. Ju större mängd uppgifter som finns i brevlådan, desto större skada för den enskilde.

Vårt förslag medför att antalet aktörer som skickar digitala brev öka och även mängden digital post som lagras i brevlådorna. Som framgår av avsnitt 4.3.3 utgör det en risk för informationssäkerheten när en stor mängd digital post från både offentlig sektor och privata aktörer aggregeras hos ett fåtal leverantörer vilket gör det mer intressant ur ett antagonistiskt perspektiv. Enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ökar risken för att skadlig kod överförs till den enskilde om till exempel en ansluten offentlig aktörs system missbrukas.

Förslaget medför därför en viss ökad risk för dataintrång.

Under 2020 polisanmäldes nära 9 000 dataintrång och under 2021 anmäldes 11 500 intrång.²¹

11.16.2 Konsekvenser för den offentliga servicen i olika delar av landet

Vårt förslag får positiva konsekvenser för tillgången till offentlig service i olika delar av landet eftersom det är möjligt att få sin myndighetspost digitalt i stället för till en fysisk brevlåda. Mottagaren kan

²⁰ Brå, *Bedrägerier mot privatpersoner – De förebyggande åtgärdernas träffsäkerhet*, rapport 2023:11, s. 9–10.

²¹ Brå, *Polisanmälda dataintrång, karaktär, utmaningar, utvecklingsområden*, rapport 2022:8.

därmed få sina meddelanden direkt i sin digitala brevlåda och behöver inte vänta på den vanliga posten.

För personer som har svårigheter eller som inte har förutsättningar att kunna inkluderas kan förslaget dock medföra negativa konsekvenser om det skulle leda till att de fysiska möjligheterna till kommunikation med myndigheter avvecklas eller begränsas. Vårt förslag påverkar inte befordringstiden för fysiska brev. Därmed innebär det ingen förändring när det gäller myndighetspost som skickas med vanlig fysisk post. Eftersom vårt förslag påskyndar den digitalisering som redan pågår i samhället har vi dock pekat på att det kan finnas anledning att se över servicenivåer när det gäller den samhällsomfattande posttjänsten. Som nämnts tidigare har vi i vårt tidigare betänkande lämnat förslag på längre befordringstider och samtidigt redovisat vilka konsekvenser det medför bland annat för enskilda.

11.16.3 Effekter på miljön

Tidigare utredningar har pekat på positiva konsekvenser för miljön uttryckt i minskat CO₂-utsläpp när meddelanden skickas digitalt i stället för på papper.²² Det framgår även av våra direktiv att digital post leder till minskade transporter och minskat behov av papper. Vi har varit i kontakt med Digg och med Naturvårdsverket för att kunna göra en uppskattning av effekterna. Här redovisas det vi har kunnat få fram. En djupare analys har inte rymts inom våra ramar.

I en rapport från Digg, *Digitaliseringens klimat- och miljöeffekter, Perspektiv på digitalisering*,²³ framgår att ett genomsnittlig koldioxidavtryck av ett e-postmeddelande är cirka 0,03 gram CO₂. Det framgår även att utsläppen är lägre för ett digitalt meddelande än för ett fysiskt brev. Enligt en beräkning som gjordes för cirka 10 år sedan motsvarar ett genomsnittligt e-postmeddelande en sextiondel av det avtryck som ett vanligt brev orsakar. Enligt Digg ger det dock inte hela bilden av hur stora utsläppen är för digitala respektive fysiska brev. Även e-post skapar avtryck och kan ge olika mycket utsläpp beroende på vilken typ av meddelande det är, om det är långt eller kort, hur det skickas och tas emot samt om det är ett massutskick eller inte. Vidare sparas ett digitalt meddelande ofta och utsläppen

²² Se t.ex. SOU 2015:91, *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden*, bil. 7.

²³ Digg, *Digitaliseringens klimat- och miljöeffekter, Perspektiv på digitalisering*, utgåva 1, 25/5 2023, dnr 2023–2197.

slutar därmed inte i och med att meddelandet skickats eftersom den fortsatta lagringen orsakar fortsatta utsläpp.

Vårt förslag innebär att antalet digitala myndighetsförsändelser ökar och att de levereras till de digitala brevlådorna där de lagras. Enligt Digg används de digitala brevlådorna i många fall som lagringsyta åt brevlådeinnehavarna. När det gäller brevlådan Min myndighetspost har mängden data ökat och brevlådan är en av Skatteverkets största databaser.²⁴ Lagringen medför fortsatta utsläpp men hur stora dessa är beror till stor del på i vilka serverhallar meddelandet lagras och med vilken typ av energimix de drivs.

Vår bedömning är att de fysiska brevvolymererna kommer att påverkas på grund av vårt förslag. Utifrån en mycket förenklad beräkningsmodell, som bygger på flera osäkra antaganden, skulle den totala volymen som ställs om från fysisk till digital post från kommuner och regioner kunna räknas samman till totalt mellan cirka 30 och 50 miljoner. Till detta kommer minskningen av statliga myndigheters brevvolymer.

Enligt Upphandlingsmyndigheten ska utsläpp av koldioxid vid tillverkning av tryck- och kopieringspapper inte beräknas överstiga vissa värden. Det rör sig om mellan 1 000 och 1 600 kilo CO₂/ton beroende på vad papperet är tillverkat av.²⁵ Enligt uppgift från Adda följer deras ramavtal dessa kriterier. Även i Kammarkollegiets upphandlingsdokument för kontorspapper finns uppgifter om hur mycket utsläpp från fossil koldioxid från energianvändning vid tillverkning av massa och papper som tillåts. Där framgår att utsläppen inte ska överstiga värden mellan 1 000 och 1 100 kilo CO₂/ton producerat papper.²⁶ Vi har inte fått fram någon uppgift om vilka utsläppskrav som ställs på kuvert.²⁷ Vi utgår därför enbart från de krav som ställs på kontorspapper.

Vårt förslag innebär skyldigheter att skicka myndighetspost digitalt. För att göra en uppskattning gör vi ett antagande om att ett fysiskt myndighetsbrev väger cirka 10 gram. En minskning av antalet

²⁴ Digg, *Översyn av infrastrukturen för säkra elektroniska försändelser*, Rapportering av uppdrag, 15 december 2022, Dnr. I2022/01309, dnr 2021–2901, s.13.

²⁵ Hållbarhetskriterier tryck- och kopieringspapper, Växthusgaser. EU Ecolabels kriterium 1c för grafiskt papper ska inte överstiga: 1 100 kg CO₂/ton för papper tillverkat av 100 procent avsvartad massa eller returfiber massa, 1 000 kg CO₂/ton för papper tillverkat av 100 procent kemisk massa samt 1 600 kg CO₂/ton för papper tillverkat av 100 procent mekanisk massa. www.upphandlingsmyndigheten.se.

²⁶ Kammarkollegiet, upphandlingsdokument kontorspapper 2021, www.avropa.se.

²⁷ Kammarkollegiet ställer krav på att kuvert är Svanenmärkt. Utsläppsnivåer framgår inte enligt Svanen.

fysiska brev med en miljon skulle då motsvara en minskning av CO₂-utsläpp med cirka 10 ton. En minskning av antalet fysiska brev från kommuner och regioner med 30–50 miljoner innebär därmed en minskning med 300–500 ton CO₂-utsläpp. Till detta kommer minskningen av fysisk post från statliga myndigheter. Eftersom vi inte har kunnat göra någon tillförlitlig beräkning för hur stor minskningen av brevvolymer blir för de statliga myndigheterna har vi heller inte kunnat göra en beräkning av minskade CO₂-utsläpp för dem.

När det gäller vilken påverkan vårt förslag får för transporter har vi varit i kontakt med Postnord och Citymail. Båda har framfört att ett förslag som ger minskade fysiska brevvolymer inte påverkar deras transporter i någon större omfattning eftersom de måste upprätthålla distributionsnäten för de brev som ändå skickas.

Postnord uppger att de inte kan ändra sin infrastruktur i någon större utsträckning om inte kraven på den samhällsomfattande posttjänsten förändras. Med bibehållen infrastruktur medför minskade brevvolymer en mycket marginell påverkan på transporter och nivån på utsläppen påverkas därmed väldigt lite. Postnord pekar även på att eftersom de totala utsläppen alltså inte minskar innebär fallande brevvolymer i stället att utsläppet per brev ökar.

Sammantaget medför dock vårt förslag att utsläppen minskar genom att fler försändelser skickas digitalt.

11.17 Konsekvenser för jämställdheten

Av Diggs statistik framgår att könsfördelningen bland innehavarna av digitala brevlådor är ganska jämn. Männerna ligger på 50,44 procent medan kvinnorna ligger på 49,56 procent. Detta speglar väl könsfördelningen i befolkningen där 50,35 procent är män och 49,65 procent är kvinnor. Bedömningen är därför att vårt förslag, som innebär att antalet avsändare och mängden post till brevlådorna ökar, inte får några konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor.

11.18 Konsekvenser för att nå de integrationspolitiska målen

Alla som uppfyller kraven att få någon av de e-legitimationer som kan användas för att logga in till en digital brevlåda kan också ta del av myndighetspost som skickar digitalt. Det krävs svenskt personnummer alternativt styrkt samordningsnummer, en giltig ID-handling och att personen inte har bott utomlands mer än fem år för att kunna få någon av de svenska e-legitimationerna. Även Foreign eID, det vill säga en e-legitimation från ett annat land i EU som anmälts enligt eIDAS kan användas.²⁸ Om en person inte uppfyller dessa krav innebär det att de inte kan få en e-legitimation och därmed inte någon digital brevlåda. Så ser dock situationen ut även i dag och vårt förslag ändrar inte detta. Vårt förslag får därmed varken några negativa eller positiva konsekvenser för de integrationspolitiska målen.

11.19 Tidpunkt för ikraftträdande

Vi bedömer att de förändringar som våra förslag syftar till att åstadkomma är angelägna. Förslagen bedöms inte kräva någon särskild övergångsperiod utöver den tid som normalt behövs i lagstiftningsprocessen. Någon särskild hänsyn till tidpunkten för ikraftträdande bedöms således inte behövas. De lagförslag vi lämnar föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2026.

11.20 Behov av speciella informationsinsatser

För att få avsedd effekt av förslagen utan onödig fördröjning bedömer vi att det finns behov av att informationsinsatser.

Våra förslag kommer att leda till att nya myndigheter, kommuner och regioner ska ansluta sig till Mina meddelanden. Det kan därför finnas behov av informationsinsatser från Digg till dessa nya avsändare. Myndigheten ska enligt sin instruktion främja användningen av den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post.²⁹ Informationsinsatser bedöms därför ingå i myndighetens uppdrag.

²⁸ www.elegitimation.se och www.frejaeid.com.

²⁹ 4 § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

Syftet med våra förslag är en ökad användning av den myndighetsgemensamma infrastrukturen Mina meddelanden vilket bedöms kunna leda till kostnadsbesparingar och andra positiva effekter för samhället i stort. För att få avsett genomslag behöver dock inte endast de myndigheter och de enskilda som redan känner till och använder Mina meddelanden nås, utan även enskilda som inte gör det. Det är därför lämpligt att förändringar till följd av våra förslag kommuniceras till enskilda.

De myndigheter som med anledning av våra förslag nu ska använda Mina meddelanden bör informera enskilda om detta. Detta kan göras till exempel genom information inom myndighetens webbplats eller på annat sätt som myndigheten finner lämpligt. Att informera på detta sätt kan anses utgöra en del av myndigheters skyldighet att ge service och vara tillgänglig.

PTS har till uppgift att främja att ett väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare enligt de mål som anges i postlagen (2010:1045) och att verka för ökad digital inkludering inklusive tillgänglighet och användbarhet inom digitaliseringsområdet. Myndigheten har enligt sin instruktion dessutom till uppgift att verka för att företag och andra enskilda har förtroende för samt förmåga och möjlighet att använda it och elektroniska kommunikationstjänster.³⁰ Sedan 2024 driver PTS till exempel Digitalidag, en samverkansplattform som syftar till att öka människors tillvaratagande av digitaliseringens möjligheter. Vi bedömer att information om förändringar med anledning av våra förslag kan ske inom ramen för de uppdrag PTS har.

11.21 Övriga konsekvenser

Vi har beskrivit de konsekvenser som förslagen bedöms få. Vi bedömer att förslagen inte får några negativa konsekvenser för sysselsättningen. Vi bedömer att förslagen inte heller får några övriga konsekvenser för företagen än de som redan beskrivits. När det gäller särskild hänsyn till små företag har vi bedömt att det inte föreligger något behov av sådan hänsyn. Därför redovisas inte någon detaljerad bedömning avseende dessa aspekter.

³⁰ 11 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

12 Författningskommentar

Förslag till lag om användning av myndighetsgemensam infrastruktur för digital post

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.

I paragrafen anges lagens innehåll samt vilka som ska tillämpa den. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.2.

Av första stycket framgår att lagen innehåller bestämmelser som reglerar vissa offentliga aktörers användning av den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post. Med den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post avses den infrastruktur som tillhandahålls, under namnet Mina meddelanden, av Myndigheten för digital förvaltning enligt 1 § förordningen (2018:357) om myndighetsgemensam infrastruktur för digital post. Se författningskommentar till 2 § om begreppen offentlig aktör och digital post.

I andra stycket anges att de offentliga aktörer vars användning regleras är kommunala och statliga förvaltningsmyndigheter samt domstolar. Med kommunala och statliga förvaltningsmyndigheter samt domstolar avses samma begrepp som i regeringsformen. Kommunala förvaltningsmyndigheter innefattar således både kommunala och regionala myndigheter. Andra organisatoriska former inom domstolsväsendet än domstolar – Domstolsverket, hyres- och arrendenämnderna, rättshjälpsnämnden och rättshjälpsmyndigheten – omfattas av lagen i egenskap av förvaltningsmyndigheter.

Lagen är inte avsedd att på något sätt begränsa användningen av infrastrukturen för de offentliga aktörer som inte omfattas av den.

2 § Med myndighetspost avses i denna lag skriftliga beslut, underrättelser eller andra handlingar som generas 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.

Paragrafen innehåller en definition av begreppet myndighetspost och definitioner av andra begrepp genom hänvisning till lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.3.

I första stycket finns en definition av vad som avses med begreppet myndighetspost i lagen. Beskrivningen begränsar när berörda myndigheter omfattas av kravet på användning av infrastrukturen i 3 §.

Förutom beslut och underrättelser kan andra skriftliga handlingar till exempel vara kallelser, mottagningsbekräftelser eller information om en tidsfrist. Det är fråga om skriftliga handlingar som myndigheten annars skulle ha framställt i pappersform eller som ett elektroniskt dokument.

Att handlingen genereras i förvaltning- eller rättskipande verksamhet innebär att den framställs inom ramen för ett ärende eller ett mål hos myndigheten i fråga.

Handlingen ska skickas från en offentlig aktör till en enskild; handlingar som enskilda skickar till en offentlig aktör, eller som skickas mellan offentliga aktörer, ingår inte i begreppet myndighetspost.

Hänvisningen i paragrafens *andra stycke* till lagen om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post har främst relevans för begreppen digital post och offentlig aktör, som beskrivs där.

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.

I paragrafen anges hur myndigheterna ska och får använda infrastrukturen för utskick. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.3.

Av första stycket framgår att infrastrukturen som huvudregel ska användas för utskick när det gäller myndighetspost enligt 2 §. Kravet gäller för utskick till enskilda som är anslutna som mottagare i infra-

strukturen och som inte har avsagt sig post från den avsändande myndigheten. Det gäller enbart för sådant som faktiskt är möjligt att skicka genom infrastrukturen, det vill säga inte sådant som måste skickas fysiskt, såsom ett körkort, eller sådant som inte kan skickas på grund av de begränsningar som finns i infrastrukturen till exempel avseende filstorlek eller -format.

Kravet på att skicka myndighetspost genom infrastrukturen är inte absolut utan det är ytterst den avsändande myndigheten som får bedöma när det finns säkerhetsskäl eller andra skäl att frångå huvudregeln.

Med säkerhetsskäl avses dels informationssäkerhet, dels andra säkerhetsaspekter som kan aktualiseras i den verksamhet där handlingen genereras. Bedömningen av vilka säkerhetsöverväganden som är tillräckliga för att avstå från användning av infrastrukturen får göras av den avsändande myndigheten.

Andra skäl som kan tala emot användning av infrastrukturen är exempelvis att myndigheten bedömer det olämpligt på grund av att handlingen innehåller känsliga personuppgifter eller uppgifter för vilka sekretess gäller. Ett annat exempel är att myndigheten bedömer att den enskilde ska delges handlingen på ett särskilt sätt. Infrastrukturen behöver inte heller användas när myndigheten har en annan funktion för digital kommunikation med enskilda, till exempel via Mina sidor eller motsvarande. Hänsyn kan här tas till vad som är smidigast och enklast för den enskilde, jfr. även 6–7 §§ förvaltningslagen (2017:900) och 9–13 §§ förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.

Att en myndighet endast har en fysisk posthantering eller digitala system som inte är anpassade för utskick genom infrastrukturen är däremot inte skäl att inte använda infrastrukturen.

I paragrafens *andra stycke* förtydligas att infrastrukturen inte endast finns till för myndighetspost utan att även annat får skickas genom infrastrukturen. Bedömningen om det är lämpligt att använda infrastrukturen i sådana fall görs av berörd myndighet.

Kommittédirektiv 2020:101

Kommittédirektiv

Finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten

Beslut vid regeringssammanträde den 1 oktober 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten. Syftet är att klargöra hur den samhällsomfattande posttjänsten ska finansieras när den inte längre kan vara fullt ut självfinansierad.

Utredaren ska bl.a.

- analysera möjliga finansieringsmodeller för de tjänster som bör ingå i den samhällsomfattande posttjänsten, däribland modeller som utgår från
 - finansiering genom statsstöd, och
 - upphandling av tjänsterna,
- lämna förslag på hur varje sådan finansieringsmodell bör utformas för att kunna användas i fråga om den samhällsomfattande posttjänsten samt, om det bedöms lämpligt, lämna förslag som innebär
 - att olika tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten finansieras på skilda sätt, och/eller
 - att sådana tjänster i olika delar av landet finansieras på skilda sätt,

- föreslå hur finansieringen ska gå till, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2023.

Uppdraget att föreslå en finansieringsmodell för den samhällsomfattande posttjänsten

Det riksdagsbundna målet för postsektorn är att det ska finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet som uppfyller de krav som anges i postlagen (prop. 2014/15:1 utg.omr. 22, bet. 2014/15:TU1, rskr. 2014/15:86). Inom Europeiska unionen regleras posttjänster i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (postdirektivet). Postdirektivet har ändrats vid ett par tillfällen, senast genom direktiv 2008/6/EG. Syftet med postdirektivet är att stegvis harmonisera Europeiska unionens inre marknad för posttjänster och att säkerställa en samhällsomfattande posttjänst som uppfyller vissa kvalitetskrav.

I postlagen (2010:1045) finns bestämmelser om postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst. För närvarande har 27 företag meddelats tillstånd av Post- och telestyrelsen (PTS) att bedriva postverksamhet (dvs. regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning). Postnord AB är störst på brevmarknaden med en marknadsandel som 2019 uppgick till knappt 80 procent av de utdelade breven. Den näst största operatören är Citymail Sweden AB, vars marknadsandel uppgick till knappt 19 procent av de utdelade breven. Övriga tillståndshavare är förhållandevis små och de flesta bedriver sin verksamhet lokalt eller regionalt (PTS-ER-2020:10). Enligt postlagen ska det finnas en samhällsomfattande posttjänst, dvs. en posttjänst som finns i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser kan avlämna sådana försändelser för befordran. Med postförsändelser avses adresserade försändelser som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken de ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. Den

samhällsomfattande posttjänstökad digitaliseringen avser alltså både brev och paket.

Den svenska samhällsutvecklingen påverkas starkt av digitaliseringen. De ändrade kommunikationsmönster som användningen av ny teknik leder till innebär förändrade förutsättningar och villkor för människor, företag och offentliga institutioner. Sedan 2000 har den totala brevvolymen på den svenska marknaden minskat med 47,3 procent. År 2019 skickades drygt 180 miljoner färre försändelser än 2018, vilket motsvarar en minskning med 10,5 procent. Totalt skickades 1,8 miljarder brev 2019 (PTS-ER-2020:10). Det finns inga tecken på att volymminskningen på den svenska brevmarknaden kommer att avstanna. Det gör att förutsättningarna på postmarknaden kommer att fortsätta förändras i snabb takt. Detta leder till att förutsättningarna för att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst påverkas. PTS konstaterar att distribution av postförsändelser är förknippad med en hög andel fasta kostnader, i form av exempelvis sorteringsanläggningar, fordon och bemanning i utdelningsverksamheten. Det innebär att kostnaderna i utdelningsverksamheten i stor utsträckning förblir oförändrade, trots minskade brevvolymer. Den negativa effekten förstärks av att Sveriges befolkning växer. Kombinationen av sjunkande brevvolymer och fler hushåll och företag att leverera till medför en snabb utveckling mot allt färre försändelser att dela ut vid varje utdelningspunkt. Brevbärarna passerar alltså ett allt större antal adresser utan att det finns några försändelser att dela ut.

Ökad digitalisering och tillgång till bredband har lett till förändrade köpbeteenden och en starkt växande e-handel. E-handeln har under flera år vuxit med 15–20 procent per år, vilket har gett en stark tillväxt för alla varuförsändelser. I Sverige uppgick e-handeln 2018 till 77 miljarder kronor, exklusive e-handel från utlandet. Det innebär att e-handeln utgör cirka 10 procent av den totala detaljhandeln. Många nya aktörer har också etablerat sig på paketmarknaden. Digitaliseringen skapar förutsättningar för att utveckla nya tjänster och en allt mer effektiv logistik. Den snabba utvecklingen inom e-handeln leder också till nya förväntningar och krav från konsumenterna på tillförlitliga och tillgängliga leveranser. Digitaliseringen skapar med andra ord nya affärsmöjligheter på postmarknaden samtidigt som ökade krav på bättre leveranslösningar och en tilltagande konkurrens pressar marginaler och lönsamhet. E-handeln har potential

att leda till mindre trafikolymer och minskad energianvändning för transporter om ineffektiva inköpsresor ersätts med mer effektiva godsleveranser. Denna teoretiska potential realiseras i dag inte i praktiken. Även om e-handeln leder till ökade mängder varuförsändelser är antalet levererade paket fortfarande relativt litet i jämförelse med antalet utdelade brev. Den ökande mängden paket är överlag otillräcklig för att bära verksamheten när brevvolymerna faller. De sex största paketdistributörerna som erbjuder paketleveranser till privatpersoner genom ombud (Bring, Bussgods, DHL, Postnord, Schenker och UPS) levererade tillsammans 127 miljoner paket under 2018. Det kan jämföras med att det 2018 skickades 2,0 miljarder brev. PTS konstaterar att regelverket i framtiden behöver utgå tydligare från att posttjänster tillgodoser olika behov, dels behovet av att kommunicera via skriftliga meddelanden, dels behovet av att skicka och ta emot varuförsändelser (PTS-ER-2019:7).

PTS utser med stöd av 2 kap. 4 § postlagen en eller flera tillhandahållare av hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. För närvarande tillhandahålls den samhällsomfattande posttjänsten av Postnord. Någon ersättning från staten lämnas inte för tillhandahållandet av tjänsten, utan tjänsten är självfinansierad. De ekonomiska förutsättningarna för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten utan någon annan ersättning kommer successivt att försvinna. Den främsta orsaken till det är att förutsättningarna för att kunna finansiera service i gles- och landsbygder med överskott från mer tätbebyggda områden urholkas i snabb takt. Enligt PTS beror det till stor del på att lönsamheten för de tidigare mycket lönsamma brevtjänsterna urholkas i takt med att brevvolymerna sjunker. Med anledning av det som beskrivs ovan ser regeringen ett behov av att utreda hur finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten ska se ut när den inte längre kan vara helt självfinansierad.

Enligt 3 kap. 4 § postlagen ska tillgången till den samhällsomfattande posttjänsten tillförsäkras genom upphandling, om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten. Detta är förenligt med postdirektivet (artikel 7.2). Posttjänster omfattas av lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna. Enligt postdirektivet har en medlemsstat som konstaterar att skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten innebär en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren eller tillhandahållarna vissa möjligheter att agera. Medlemsstaten får

införa ett system för att med offentliga medel kompensera berörda företag eller ett system för att fördela nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster mellan tillhandahållare eller användare (artikel 7.3). Om nettokostnaden fördelas på tillhandahållare eller användare, får medlemsstaterna inrätta en kompensationsfond (artikel 7.4). Vid finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten genom statligt stöd är regelverket om tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, SGEI-regelverket, tillämpligt. SGEI-regelverkets gräns för försumbart stöd (de minimis) är 500 000 euro under en treårsperiod. Stöd upp till 15 miljoner euro per år kan ges enligt kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/21/EU). Om kriterierna i det beslutet inte är uppfyllda, kan stödet ges efter förhandsanmälan och godkännande av kommissionen i enlighet med kommissionens meddelande om Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2011) (2012/C 8/03).

Omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten har i stora delar varit oförändrad sedan avregleringen av postmarknaden 1993. Oberoende av finansieringsform så måste det utredas vilka posttjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten i framtiden. Det måste också utredas vilka posttjänster som ska upphandlas eller finansieras genom statsstöd. Omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten behöver sättas i relation såväl till användarnas behov av posttjänster som till kostnaden för det allmänna att erbjuda den. Kraven på dagens samhällsomfattande posttjänst framgår av 3 kap. 1 § postlagen. För vissa försändelser finns det i 6 § postförordningen (2010:1049) krav på befordringstider. För andra finns en prisreglering i form av ett prishöjningstak i 9 § postförordningen.

Behoven, förväntningarna och förutsättningarna för den samhällsomfattande posttjänsten i dagens digitaliserade samhälle skiljer sig markant från dem som fanns i mitten av 1990-talet, när omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten slogs fast. Post är samtidigt en infrastruktur som behöver fungera både i vardagen och i allvarliga kriser, under höjd beredskap och ytterst krig. Behov, förväntningar och förutsättningar kan också skilja sig åt i olika delar av

Sverige beroende på möjligheterna att utnyttja elektroniska kommunikationer som telefoni och funktionell tillgång till internet, men också utifrån tillgången till fysiska butiker med detaljhandelsförsäljning och annan kommersiell service. Ytterligare en aspekt handlar om distributionen av tryckta nyhetstidningar och tidskrifter. Distribution av tidningar är viktig ur ett demokratiperspektiv och i dag är utdelning via ordinarie postgång en förutsättning för att tidningar ska kunna levereras till hushåll i hela landet.

Det bör klargöras om det är möjligt att låta den samhällsomfattande posttjänsten vara självfinansierad i vissa delar av landet medan den finansieras med statliga medel i andra delar av landet. Det bör även bedömas om det är möjligt att för vissa delar av landet upphandla eller ge statligt stöd till en nivå på postservice som är högre än den generella servicenivån inom den samhällsomfattande posttjänsten.

Inom ramen för analysen av omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten kan det övervägas om det är motiverat att i större utsträckning reglera bl.a. pakethantering genom t.ex. tillståndsplikt eller avgiftsskyldighet som låter tillhandahållare av sådana tjänster bidra ekonomiskt till den samhällsomfattande posttjänsten. Det måste dock noggrant klargöras om en pålaga av sådant slag statsrättsligt är en skatt eller en avgift. Utgångspunkten är att utredningen inte ska föreslå en lösning som innebär att en skatt införs. Om utredningen ändå kommer fram till att en skatt bör införas, ska lagförslag inte lämnas.

Utredaren ska därför

- överväga vilka konkreta tjänster som bör ingå i en samhällsomfattande posttjänst med oförändrad, utökad respektive minskad omfattning, uppskatta kostnaderna för de nämnda alternativen samt förorda ett av dem,
- analysera möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten, däribland modeller som utgår från
 - finansiering genom statsstöd, och
 - upphandling av posttjänsterna,
- lämna förslag på hur varje sådan finansieringsmodell bör utformas för att kunna användas i fråga om den samhällsomfattande posttjänsten med beaktande av olika möjliga omfattningar av denna,

- om det bedöms lämpligt, lämna ett eller flera ytterligare förslag som innebär
 - att olika tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten finansieras på skilda sätt, och/eller
 - att sådana tjänster i olika delar av landet finansieras på skilda sätt,
- med en utförlig motivering förorda ett av de nämnda förslagen,
- inom ramen för sina överväganden i övrigt ta ställning till om det är möjligt och behövt att för vissa delar av landet finansiera posttjänster med en servicenivå som är högre än den generella servicenivån inom den samhällsomfattande posttjänsten,
- i fråga om samtliga förslag, förutom lösningar som innebär en skatt, utarbeta nödvändiga författningsförslag,
- föreslå hur finansieringen ska gå till.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera de samhällsekonomiska effekterna i utredningsarbetets alla delar, från problembeskrivning och syfte till analys av alternativ och motiv till förslag samt bedöma förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244).

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna för avsändare och mottagare av postförsändelser i alla delar av landet samt för regleringsmyndighetens tillsyn vid en förändrad omfattning av den samhällsomfattande posttjänsten. Utredaren ska även analysera och redovisa konsekvenser av sina förslag med avseende på totalförsvarets behov av posttjänster och den återupptagna planeringen för det civila försvaret. Utredaren ska dessutom beskriva hur förslagen påverkar möjligheten att effektivisera och minska växthusgasutsläppen från de transporter som genereras av posttjänster och redovisa konsekvenserna av sina förslag ur ett klimatperspektiv.

Utredaren ska vidare redovisa de konsekvenser och kostnader som förslagen medför för enskilda, för företag, för staten och för regioner och kommuner. Om förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för staten, ska förslag till finansiering lämnas. För-

slagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförelordningen (1998:1474). Kontakter och redovisning av uppdraget Utredaren ska biträdas av en parlamentariskt sammansatt referensgrupp. Vid genomförande av uppdraget ska utredaren även hämta in synpunkter från berörda myndigheter och andra relevanta aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2023.

(Infrastrukturdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:7

Tilläggsdirektiv till Postfinansieringsutredningen (I 2020:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 januari 2023

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 1 oktober 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda möjliga finansieringsmodeller för den samhälls-omfattande posttjänsten (dir. 2020:101).

Uppdraget utvidgas nu. Utredaren ska bl.a.

- utreda förutsättningarna för att införa en skyldighet för privatpersoner, enskilda näringsidkare och juridiska personer att ansluta sig till en digital brevlåda för att kunna ta emot säkra elektroniska försändelser från myndigheter,
- utreda hur ett undantag för privatpersoner som inte har förutsättningar att använda en digital brevlåda kan utformas,
- utreda om det finns behov av ett motsvarande undantag för vissa näringsidkare och juridiska personer, och hur detta i sådant fall bör utformas,
- utreda förutsättningarna för att införa en skyldighet för statliga myndigheter, kommuner och regioner att skicka säkra elektroniska försändelser till digitala brevlådor, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. De nya delarna av uppdraget ska redovisas senast den 14 juni 2024. Ett delbetänkande som avser delarna i de ursprungliga direktiven ska lämnas senast den 31 januari 2023.

Uppdraget att utreda en skyldighet att skicka och ta emot säkra digitala försändelser

Myndigheten för digital förvaltning har enligt förordningen (2018:357) om myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser i uppdrag att tillhandahålla en myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser från myndigheter till enskilda. Infrastrukturen kallas Mina meddelanden.

Anslutningen till Mina meddelanden är frivillig för såväl mottagare och avsändare av meddelanden som leverantörer av elektroniska brevlådetjänster. Mottagare ansluter sig genom att registrera sig för tjänsten, acceptera användarvillkoren och välja en ansluten leverantör av brevlådetjänster. Avsändande myndigheter, kommuner och regioner ansluter sig genom att ingå avtal med Myndigheten för digital förvaltning. De förbinder sig därmed att följa de allmänna villkoren för Mina meddelanden. Leverantörer av brevlådetjänster för digital post kan ansöka om att ansluta sig till infrastrukturen hos Myndigheten för digital förvaltning. Ett av de villkor som ställs för att myndigheten ska ingå avtal med en brevlådeleverantör är att det ska krävas att den enskilda mottagaren loggar in i brevlådan med hjälp av en e-legitimation för att få del av meddelanden som innehåller skyddsvärd information.

Vid årsskiftet 2022/2023 var ca 5,7 miljoner privatpersoner och ca 187 000 företag anslutna till en säker elektronisk brevlåda. År 2020 skickades enligt Myndigheten för digital förvaltning ca 52,7 miljoner meddelanden till sådana brevlådor, år 2021 ca 81,9 miljoner och år 2022 ca 100 miljoner (Fi2023/00093). Den stora ökningen av antalet skickade meddelanden kan till stor del förklaras av införandet av covid-bevis.

Kostnaden för myndigheter, kommuner och regioner att skicka post digitalt är betydligt lägre än för att skicka pappersbrev. Kostnadsbesparingarna avser främst portokostnader, men även kostnader för att hantera fysiska utskick. Myndigheten för digital förvaltning räknar med en besparing på minst 3 kronor per försändelse om post

skickas digitalt i stället för som pappersbrev. Användningen av infrastrukturen för säkra elektroniska försändelser bedöms 2022 ha inneburit en besparing på ca 300 miljoner kronor för de anslutna myndigheterna (Fi2023/00093). För närvarande är det inte förenat med någon avgift att ansluta sig till och skicka digital post via Mina meddelanden. De kostnader som uppstår hos de nämnda offentliga organen är främst kopplade till olika tekniska lösningar. Att skicka post digitalt leder vidare till minskade transporter och minskat behov av papper, till snabbare och säkrare utskick samt till att mottagaren får sin post samlad på ett säkert sätt oavsett var den befinner sig i världen.

Anslutningstakten till befintliga nationella digitala tjänster är generellt sett långsam. Detta gäller såväl myndigheter, kommuner och regioner som privatpersoner och juridiska personer. Flera aktörer har framhållit att det finns behov av åtgärder, exempelvis krav på obligatorisk anslutning eller användning, för att öka anslutningstakten (se t.ex. SOU 2015:91). En del nordiska länder har vidtagit sådana åtgärder och genom dessa uppnått en snabbare anslutningstakt till och bredare genomslag för gemensamma digitala tjänster i samhället. I Danmark är det exempelvis sedan 2014 obligatoriskt för både företag och privatpersoner att ta emot post digitalt från den offentliga sektorn. I Norge är det sedan 2016 obligatoriskt för förvaltningsmyndigheter att erbjuda digital post.

Det finns fortfarande ett digitalt utanförskap i Sverige. Enligt en undersökning av Internetstiftelsen som utfördes 2022 uppger 6 procent av Sveriges invånare att de inte använder internet överhuvudtaget. Det rör sig framför allt om äldre personer (Internetstiftelsens rapport Svenskarna och internet 2022). Enligt samma undersökning uppger var femte person med funktionsnedsättning att han eller hon inte använder internet.

Trots att utrustning och mjukvara tillgänglighetsanpassas kommer det alltid att finnas grupper som har svårt använda vissa digitala tjänster, exempelvis digitala brevlådor. Det finns även personer med förordnad ställföreträdare som inte har tillgång till exempelvis e-legitimation. De personerna bör inte tvingas att använda dessa digitala tjänster, utan erbjudas alternativ som de, utifrån sina förutsättningar, kan använda.

År 2020 var andelen små och medelstora företag med en hög digitaliseringsgrad 71 procent (prop. 2022/23:1 utg.omr. 19, avsnitt 2.6.1). Att använda en digital brevlåda kräver inte avancerade it-kunskaper,

men det kan ändå finnas särskilda skäl till att enskilda näringsidkare och juridiska personer inte ska förväntas kunna ta emot digital post.

Enligt regeringsformen har var och en ett skydd mot undersökning av brev och annan förtrolig försändelse (2 kap. 6 § regeringsformen). Ett skydd för den personliga integriteten i övrigt finns i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), förkortad EU:s dataskyddsförordning, innehåller bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess för uppgifter.

Utredaren ska därför

- utreda förutsättningarna för att införa en skyldighet för privatpersoner, enskilda näringsidkare och juridiska personer att ansluta sig till en digital brevlåda för att kunna ta emot säkra elektroniska försändelser från myndigheter,
- utreda hur ett undantag för privatpersoner som inte har förutsättningar att använda en digital brevlåda kan utformas,
- utreda om det finns behov av ett motsvarande undantag för vissa enskilda näringsidkare och juridiska personer, och hur det i sådant fall bör utformas,
- utreda förutsättningarna för att införa en skyldighet för statliga myndigheter, kommuner och regioner att skicka säkra elektroniska försändelser till digitala brevlådor,
- analysera hur skyldigheten att ansluta sig till en digital brevlåda förhåller sig till skyddet mot undersökning av brev och annan förtrolig försändelse och skyddet för den personliga integriteten i övrigt enligt regeringsformen och offentlighets- och sekretesslagen, och även analysera om en sådan skyldighet är förenlig med EU:s dataskyddsförordning, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utifrån de regler som föreslås redovisa de konsekvenser som uppstår för enskilda, företag, staten, kommuner och regioner. Utredaren ska särskilt beskriva vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för den samhällsomfattande posttjänsten. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren hämta in synpunkter från berörda myndigheter och andra berörda aktörer. Utredaren ska även följa det arbete som sker inom Regeringskansliet på det aktuella området. Utredningstiden förlängs. Det ursprungliga uppdraget om finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten ska redovisas den 31 januari 2023. De tillkommande delarna av uppdraget enligt dessa tilläggsdirektiv ska redovisas senast den 14 juni 2024.

(Finansdepartementet)

Utskickade enkäter till statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar

Följande enkät har skickats till statliga förvaltningsmyndigheter.

Enkät till statliga myndigheter om försändelser till enskilda

Utredningen om digital post (I2020:03) ber om svar från myndigheten på följande frågor.

Svaren skickas senast den 20 oktober 2023 till
i.utredningen.om.digital.post@regeringskansliet.se.

1. Skickar myndigheten någon form av försändelser (digitalt eller fysiskt) till enskilda (privatpersoner, enskilda näringsidkare och juridiska personer)? JA/NEJ

Om NEJ, ombedes ni skicka det nekande svaret till oss så att vi får in den uppgiften. Resterande frågor behöver i så fall inte besvaras.

Om JA, ombedes ni fortsätta att svara på frågorna i enkäten.

2. Hur många försändelser till enskilda skickar myndigheten på ett år?
3. Är myndigheten ansluten till Mina meddelanden? JA/NEJ

Om NEJ, varför inte? Finns det planer på att ansluta och hur ser de i sådana fall ut?

Om JA, besvara a–e:

- a) Hur stor andel (procent) av utskicken till enskilda skickas via Mina meddelanden?
 - b) Hur många handlingstyper skickas via Mina meddelanden och hur stor andel är det av det totala antalet handlingstyper?
 - c) Om inte alla utskick görs via Mina meddelanden, varför inte (kan det t.ex. bero på hinder som teknik, kompetens, interna prioriteringar/ekonomi, juridik, annat)?
 - d) Hur görs resterande utskick (via t.ex. fysisk post, e-post, Mina sidor)? Ange fördelning i procent om möjligt.
 - e) När det gäller utskick med fysisk post:
 - i. Varför skickas det med fysisk post? För det fall det beror på formkrav ange gärna lagrum.
 - ii. Ärendetyper och volym?
 - iii. Vilken kostnad har myndigheten för porto?
4. Vilka konsekvenser skulle det få för myndigheten om det införs ett obligatorium för enskilda att ansluta sig till en digital brevlåda och Mina meddelanden? Kommer det till exempel att medföra:
- a) Besparingar? Redovisa och gör en beräkning om möjligt.
 - b) Tillkommande kostnader? Redovisa och gör en beräkning om möjligt.
 - c) Behov av anpassningar (t.ex. tekniska, organisatoriska, kompetensmässiga, juridiska eller annat)? Redovisa arbetsåtgång och tidsperspektiv om möjligt.
 - d) Annat?
 - e) Blir det någon skillnad i svaren ovan om det endast skulle införas obligatorium för vissa enskilda (privatpersoner, enskilda näringsidkare eller juridiska personer)?

5. Vilka konsekvenser skulle det få för myndigheten om det införs ett obligatorium för myndigheter att ansluta sig till Mina meddelanden eller att skicka digitala försändelser genom Mina meddelanden? Kommer det till exempel att medföra:
- Besparingar? Redovisa och gör en beräkning om möjligt.
 - Tillkommande kostnader? Redovisa och gör en beräkning om möjligt.
 - Behov av anpassningar (t.ex. tekniska, organisatoriska, kompetensmässiga, juridiska eller annat)? Redovisa arbetsåtgång och tidsperspektiv om möjligt.
 - Annat?
6. Några andra medskick för det fortsatta utredningsarbetet?

Myndigheter som besvarat enkäten

Enkäten sändes ut till statliga förvaltningsmyndigheter enligt SCB:s myndighetsregister¹. Följande 173 myndigheter² har svarat.

Allmänna reklamationsnämnden, Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård, Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Blekinge Tekniska Högskola, Bokföringsnämnden, Bolagsverket, Boverket, Brottsoffermyndigheten, Centrala studiemedelsnämnden, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Elsäkerhetsverket, Energi marknadsinspektionen, Etikprövningsmyndigheten, Exportkreditnämnden, Fastighetsmäklarinspektionen, Finanspolitiska rådet, Folke Bernadotteakademien, Folkhälsomyndigheten, Forskarskatte- nämnden, Forum för levande historia, Försvarshögskolan, Försvarsunderrättelsesdomstolen, Försäkringskassan, Gentekniknämnden, Havs- och vattenmyndigheten, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Kristianstad, Högskolan Väst, Högskolans avskiljande- nämnd, ILO-Kommittén, Inspektionen för arbetslöshetsför- säkring, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för

¹ Myndighetsregistret, statliga förvaltningsmyndigheter, www.scb.se.

² Länsstyrelsen i Västra Götaland har lämnat svar för alla 21 länsstyrelser. Domstolsverket har lämnat svar dels som egen myndighet, dels för Sveriges Domstolar.

strategiska produkter, Inspektionen för vård och omsorg, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarkollegiet, Karlstads universitet, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Konstfack, Konstnärsnämnden, Konsumentverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kungliga biblioteket, Kungliga Musikhögskolan, Kungliga Tekniska Högskolan, Kustbevakningen, Kärnavfallsfonden, Lantmäteriet, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Livsmedelsverket, Lunds universitet, Läkemedelsverket, Länsstyrelsen i Västra Götalands län (för alla länsstyrelser), Malmö universitet, Migrationsverket, Moderna museet, Myndigheten för arbetsmiljökunskap, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Myndigheten för kulturanalys, Myndigheten för press, radio och tv, Myndigheten för psykologiskt försvar, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för stöd till trossamfund, Myndigheten för totalförvarsanalys, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Myndigheten för yrkeshögskolan, Mälardalens universitet, Nationalmuseum, Naturvårdsverket, Nordiska afrikainstitutet, Notarie-nämnden, Nämnden mot Diskriminering, Patent- och registreringsverket, Patentombuds-nämnden, Pensionsmyndigheten, Polarforskningssekreteriatet, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Revisorsinspektionen, Riksarkivet, Rättsmedicinalverket, Same-tinget, Sida, Skatterättsnämnden, Skatteverket, Skogsstyrelsen, Skolväsendets överklagandenämnd, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Spelinspektionen, Statens ansvarsnämnd, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, Statens centrum för arkitektur och design, Statens energimyndighet, Statens geotekniska institut, Statens haverikommission, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Statens institutionsstyrelse, Statens konstråd, Statens kulturråd, Statens maritima och transporthistoriska museer, Statens medieråd, Statens museer för världskultur, Statens servicecenter, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statens tjänstepensionsverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Stockholms konstnärliga högskola, Stockholms universitet, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Styrelsen för samefonden, Svenska institutet, Svenska institutet för europapolitiska studier,

Sveriges geologiska undersökning, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, Trafikanalys, Trafikverket, Transportstyrelsen, Tullverket, Umeå universitet, Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet, Uppsala universitet, Valmyndigheten, Vetenskapsrådet, Åklagarmyndigheten, Örebro universitet, Överklagandenämnden för etikprovning, Överklagandenämnden för högskolan, Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag och Överklagandenämnden för studiestöd.

Följande förenklade enkät har skickats till domstolarna.

Enkät till Sveriges Domstolar om försändelser till enskilda

Utredningen om digital post (I2020:03) ber om svar från myndigheten på följande frågor.

Svaren skickas senast den 20 oktober 2023 till i.utredningen.om.digital.post@regeringskansliet.se.

1. Hur många försändelser (digitala eller fysiska) till enskilda (privatpersoner, enskilda näringsidkare och juridiska personer) skickar myndigheten på ett år?
2. Hur görs utskicken (via t.ex. fysisk post, e-post eller annat)? Ange fördelning i procent om möjligt.
3. I vilka situationer används fysisk post? För det fall det beror på formkrav ange gärna lagrum.
4. Vilken kostnad har myndigheten för porto?
5. Vilka konsekvenser skulle det få för myndigheten om det införs ett obligatorium för enskilda att ansluta sig till en digital brevlåda och Mina meddelanden?
6. Blir det någon skillnad i svaret ovan om det endast skulle införas obligatorium för vissa enskilda (privatpersoner, enskilda näringsidkare eller juridiska personer)?

7. Vilka konsekvenser skulle det få för myndigheten om det införs ett obligatorium för myndigheter att ansluta sig till Mina meddelanden eller att skicka digitala försändelser genom Mina meddelanden?
8. Några andra medskick för det fortsatta utredningsarbetet?

Domstolar som besvarat enkäten

Enkäten skickades ut till Sveriges Domstolar enligt SCB:s myndighetsregister, med vissa korrigeringar enligt Domstolsverket om vilka som hör till Sveriges domstolar.

Följande 49 domstolar och myndigheter som ingår i Sveriges domstolar har besvarat den förenklade enkäten. Vissa har hänvisat till Domstolsverkets svar.

Arbetsdomstolen, Blekinge tingsrätt, Borås tingsrätt, Falu tingsrätt, Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Karlstad, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Uppsala, Förvaltningsrätten i Växjö, Gotlands tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Halmstads tingsrätt, Haparanda tingsrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hyres- och arrendenämnden i Stockholm, Hyres- och arrendenämnden i Sundsvall, Hyres- och arrendenämnden i Västerås, Hyres- och arrendenämnden i Malmö, Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Stockholm, Kristianstads tingsrätt, Luleå tingsrätt, Lunds tingsrätt, Lycksele tingsrätt, Malmö tingsrätt, Mora tingsrätt, Norrköpings tingsrätt, Nyköpings tingsrätt, Skaraborgs tingsrätt, Skellefteå tingsrätt, Solna tingsrätt, Stockholms tingsrätt, Sundsvalls tingsrätt, Svea hovrätt, Uddevalla tingsrätt, Uppsala tingsrätt, Varbergs tingsrätt, Vänersborgs tingsrätt, Västmanlands tingsrätt, Ångermanlands tingsrätt, Östersunds tingsrätt, Rättshjälpsmyndigheten.

Exempel på svar som lämnats på frågan: Varför skickas det med fysisk post? För det fall det beror på formkrav ange gärna lagrum.

Bolagsverket anger att det finns ett antal områden som kräver delgivning enligt delgivningslagen. Det gäller till exempel förelägganden om tvångslikvidation (25 kap. 24 § aktiebolagslagen (2005:551)), administrativ hävning (förordningen (2011:595) om hävning av en registrering av ett företagsnamn) samt beslut i filialärenden (27 § lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.).

Bolagsverket har även andra regelverk att förhålla sig till som utgör en begränsning. Det gäller till exempel vissa typer av underrättelser, exempelvis årliga utskick till likvidatorer enligt 4 kap. 4 § aktiebolagsförordningen (2005:559), påminnelser om vakans (likvidationsgrund) i samband med tvångslikvidation, den så kallade sexveckorspåminnelsen enligt 25 kap. 26 § aktiebolagslagen, ärenden enligt 17 § handelsregisterlagen (1974:157) samt ärenden om upplösning utan föregående likvidation enligt 18 kap. 8 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.

Transportstyrelsen uppger att förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning innehåller flera bestämmelser om att en ansökan ska vara skriftlig. När det gäller körkort måste de skickas via fysisk post i dag. Ett nytt körkortsdirektiv med övergång till digitala körkort är på gång men det fysiska ska ändå fortfarande vara ett valbart alternativ. Vid utfärdande av körkort eller förnyelse enligt 3 kap. 14 § körkortslagen (1998:488) måste myndigheten skicka ut en grundhandling (se 3 kap. 15 § körkortsförordningen (1998:980)).

Länsstyrelserna anger att enligt stiftelseförordningen (1995:1280) ska vissa handlingar ska skickas till ledamöters folkbokföringsadress (10 a och 14 §§).

Plikt- och prövningsverket anger att i förarbetena till lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt utvecklas synen på ”postförsändelser”. Utifrån nuvarande formuleringar i lagen skulle Plikt- och prövningsverket fortsatt vara bundna vid fysisk post för en stor del av kommunikationen med enskilda.

Valmyndigheten anger att man skickar försändelser utifrån hur vallagen (2005:837) och förordningen (2002:61) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val är skrivna, vilket ger en följdverkan att Valmyndigheten måste skicka röstkortet fysiskt till alla medborgare.

Lantmäteriet uppger att underrättelser och registerutdrag angående samfällighetsföreningar inte får skickas digitalt på grund av lagkrav. Skriftliga pantbrev och vilandebevis kan inte heller skickas ut digitalt eftersom dessa skrivs ut på speciellt papper och är en värdehandling.

Domstolsverket anger i sitt svar för Sveriges domstolar att det finns formkrav bland annat i förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, delgivningslagen (2010:1932) och delgivningsförordningen (2011:154).

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förförsköprätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välbefinnande. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentligtanställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]
- En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]
- Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]
- En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

- Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]
- Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]
- En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]
Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]
En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]
En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]
En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]
En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]
Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]
Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]
Skolor mot brott. [17]
Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]
Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Utrikesdepartementet

Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. [46]