



Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte

Bilaga författningspromemoria

Sammanfattning

En förvaltningsgemensam infrastruktur för informationsutbyte

I december 2019 beslutade regeringen att ge Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksarkivet samt Skatteverket i uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam infrastruktur för informationsutbyte.

Myndigheterna hade i uppdrag att dels ta fram en struktur för att tillsammans hantera analys, kravställning, utveckling och förvaltning av infrastrukturen, dels säkra organisatoriska förutsättningar för att fortsätta arbetet inom sina ordinarie verksamheter och dels påbörja framtagandet av minst tre byggblock inom uppdraget.

I denna författningspromemoria föreslår myndigheterna en förordning som ger rättslig grund för den styrstruktur som har tagits fram. Förordningen pekar ut ett ansvar för DIGG att samordna den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, samt reglerar vad som följer av ett ansvar för enstaka delar av infrastrukturen. Ansvaret för enstaka delar av infrastrukturen aktualiseras endast om en myndighet frivilligt åtar sig ett ansvar för en del av infrastrukturen, eller om en myndighet får ett ansvar utpekat av regeringen i ett beslut. Förslaget bygger på att myndigheterna även tar fram en överenskommelse om samverkan om den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen.

Förordningen ålägger myndigheterna viss rapporterings- samt samverkansskyldighet. Förordningen föreslås innehålla en tydliggörande bestämmelse om att alla myndigheter under regeringen har rätt att delta vid samverkan i fråga om den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Detta innebär att myndigheterna lämnar ett förslag som bildar en rättslig grund (legalitet) för att arbeta med den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, men att DIGG är den enda myndighet som får ett direkt utpekat ansvar enligt förordningen. Alla myndigheter under regeringen föreslås dock få en skyldighet att främja Infrastrukturens utveckling och användning.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1 Författningsförslag	5
2 Bakgrund	8
2.1 Regeringsuppdraget om att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte	8
2.2 Uppdragets rättsliga delar och denna promemoria	8
2.3 Begrepp i promemorian.....	9
3 Nuvarande ordning	9
3.1 Befintliga regleringar	9
3.2 Rättsliga förutsättningar för elektronisk överföring av information i en infrastruktur.....	11
4 Myndigheternas förslag inom regeringsuppdraget	12
4.1 En förvaltningsgemensam digital infrastruktur tar form	12
4.2 Olika aktörer har olika roller	13
4.3 Infrastrukturen ska drivas genom samverkan	15
4.3.1 <i>Frivillighet en grundförutsättning</i>	15
4.3.2 <i>Samverkan och samordning</i>	15
4.3.3 <i>Aktivt deltagande i samverkan</i>	16
4.4 Finansiering av olika delar av Infrastrukturen	17
4.4.1 <i>Grunder för finansiering</i>	17
4.4.2 <i>Särskilda förutsättningar inom Infrastrukturen</i>	19
4.5 Rättsliga utgångspunkter för styrning av Infrastrukturen.....	20
4.5.1 <i>Normgivning</i>	20
4.5.2 <i>Lämpliga styrformer</i>	21
4.5.3 <i>Frivilliga styrformer – avtal och samverkan</i>	21
4.6 Förhållande till annan lagstiftning.....	22
5 Överväganden och förslag	23
5.1 Infrastrukturen behöver regleras	23
5.1.1 <i>Normmässiga förutsättningar för en reglering</i>	24
5.1.2 <i>Reglering genom lag eller förordning</i>	24
5.1.3 <i>Infrastrukturen ska regleras genom en förordning</i> .	25
5.1.4 <i>En samverkansöverenskommelse kompletterar styrning genom förordning</i>	27

5.1.5	<i>Kommande behov av ny normnivå (förslag om statlig utredning)</i>	28
5.1.6	<i>Inga definitioner i förordningen</i>	29
5.2	DIGG ska ha ett övergripande ansvar	30
5.2.1	<i>Övergripande ansvar för Infrastrukturen</i>	31
5.2.2	<i>Ansvaret för DIGG ska pekas ut i förordningen</i>	31
5.2.3	<i>Ansvar för att främja utvecklingen och användningen av Infrastrukturen regleras i förordningen</i>	32
5.3	Myndigheter ska få utpekade ansvar för ingående delar i Infrastrukturen	32
5.3.1	<i>Ansvar för ingående delar i Infrastrukturen</i>	33
5.3.2	<i>Beslut om ansvar för myndigheter</i>	33
5.3.3	<i>Ska ansvariga myndigheter pekas ut i förordningen?</i> 34	
5.3.1	<i>Skyldighet att föra en förteckning över funktioner</i> . 35	
5.4	Återrapportering.....	36
5.4.1	<i>Finns utvidgat behov av återrapportering till regeringen?</i>	36
5.4.2	<i>Stöd för DIGG för att uppfylla sin återrapporteringsskyldighet</i>	37
5.5	Samverkan	37
5.5.1	<i>Rätten att samverka ska regleras</i>	38
5.6	Finansiering	39
5.6.1	<i>Behövs författningsstöd för nuvarande förslag till finansiering?</i>	40
5.6.2	<i>Framtida behov av författningsstöd för avgiftsuttag</i> 41	
6	Förslagets konsekvenser och ikraftträdande	41
6.1	Övergripande konsekvenser	41
6.2	Vilka alternativa lösningar finns och vad blir effekterna om någon reglering inte kommer till stånd?.....	42
6.3	Vilka berörs av förslaget?	43
6.4	Övergripande bedömning av ekonomiska effekter.....	43
6.5	Effekter för de utpekade myndigheterna	44
6.5.1	<i>DIGG</i>	44
6.5.2	<i>Byggblocksansvariga myndigheter</i>	44
6.6	Överensstämmelse med EU-lagstiftning	44
6.7	Ikraftträdande och genomförande	45

1 Författningsförslag

Förordning (2021:xxx) om en förvaltningsgemensam digital infrastruktur

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Det ska finnas en förvaltningsgemensam digital infrastruktur som främjar ett enkelt, säkert och effektivt utbyte av information för enskilda och för den offentliga förvaltningen.

För att uppnå syftet i det första stycket ska den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen bestå av olika funktioner, som utgörs av digitala tjänster som kan användas av enskilda och myndigheter, standarder som kan återanvändas inom den offentliga förvaltningen och andra funktioner som behövs, samt samordnad hantering av grunddata.

2 § I denna förordning föreskrivs vem som har övergripande ansvar för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen och vad ansvaret innebär, vad det innebär att ansvara för ingående funktioner i infrastrukturen, samt vad som gäller för samverkan kring infrastrukturen.

Ansvar för grunddatadomäner regleras i förordning (xxx) om samordning av hantering av nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen.

3 § Myndigheter under regeringen ska främja utvecklingen och användningen av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen.

Ansvar inom den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen

4 § Myndigheten för digital förvaltning har ett nationellt samordningsansvar för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen.

5 § Myndigheten för digital förvaltning ansvarar för att det finns en långsiktig plan för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Myndigheten ansvarar även för övergripande planering, utveckling, förvaltning och avveckling av samt övergripande riskhantering och kontinuitetsplanering för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Myndigheten ska samordna frågor om gemensamma standarder, format, arbetsätt och liknande krav som tas fram som stöd för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen.

6 § Myndigheten för digital förvaltning ska följa upp och till regeringen redovisa utvecklingen av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen i förhållande till den långsiktiga planen för infrastrukturen.

7 § En myndighet som ansvarar för en funktion inom den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen ansvarar för samordning, utveckling, tillhandahållande, förvaltning och avveckling av funktionen i enlighet med den långsiktiga plan som avses i 4 §. Funktioner ska samordnas med varandra så att infrastrukturen fungerar väl.

8 § För att kunna fullgöra sin rapporteringsskyldighet enligt 5 § får Myndigheten för digital förvaltning begära in underlag från myndigheter som har ansvar enligt 7 §.

Förteckning över funktioner i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen

9 § Myndigheten för digital förvaltning ska föra en förteckning över de funktioner som ingår i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Förteckningen ska föras i syfte att underlätta styrning vid utveckling och förvaltning. Förteckningen ska föras löpande och publiceras elektroniskt.

Samverkan

10 § Myndigheter får samverka utanför sina verksamhetsområden i frågor som omfattas av denna förordning.

11 § Myndigheter som har ett ansvar enligt denna förordning ska inom sina respektive ansvarsområden kontinuerligt samverka med varandra, andra myndigheter, kommuner, organisationer och företag.

Samverkan enligt första stycket ska särskilt avse frågor inom informationssäkerhet och informationshantering.

Denna förordning träder i kraft den DDMMÅÅ.

2 Bakgrund

2.1 Regeringsuppdraget om att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte

I december 2019 beslutade regeringen att ge Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksarkivet samt Skatteverket i uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam infrastruktur för informationsutbyte (Infrastrukturen).¹ Uppdraget utgick från de förslag till åtgärder som lämnats i tidigare uppdrag om säkert och effektivt informationsutbyte inom den offentliga sektorn.

Av uppdraget framgick att syftet var att skapa ett säkrare och mer effektivt utbyte av information och att det skulle uppnås genom att en varaktig och säker infrastruktur för informationsutbyte etablerades. Myndigheterna förväntades därför *dels* ta fram en struktur för att tillsammans hantera analys, kravställning, utveckling och förvaltning av infrastrukturen, *dels* säkra organisatoriska förutsättningar för att fortsätta arbetet inom sina ordinarie verksamheter och *dels* påbörja framtagandet av minst tre byggblock inom uppdraget.

Parallellt med detta uppdrag har arbete pågått inom uppdraget att etablera ett nationellt ramverk för grunddata.² De båda uppdragen har nära koppling och beroenden mellan varandra, vilket kommer till uttryck i den föreslagna förordningen.

2.2 Uppdragets rättsliga delar och denna promemoria

Uppdragets rättsliga delar har hanterats genom samarbete mellan jurister från flera av de deltagande myndigheterna. Alla myndigheter står bakom innehållet i delredovisningen, men några myndigheter har inte haft representation i arbetsgruppen för framtagandet av denna promemoria. Juristerna har haft i uppdrag att analysera de rättsliga förutsättningarna för ingående byggblock, att

¹ Regeringens dnr I2019/03306/DF, I2019/01036/DF (delvis), I2019/01361/DF (delvis) och I2019/02220/DF

² Regeringens dnr I2019/03307/DF, I2019/01361/DF (delvis), I2019/01412/DF och I2019/01447/DF

analysera förutsättningar för en gemensam avtalsmodell, samt att ta fram rättsligt stöd för arbetet med en långsiktigt fungerande struktur för styrning av – och arbete med –Infrastrukturen.

Denna promemoria innehåller förslag till en förordning som utgår från de förslag som lämnas av myndigheterna i delredovisningen. Förordningen syftar till att ge en rättslig grund för samverkansarbetet samt klargöra ansvarsfördelning inom samarbetet om Infrastrukturen. Förordningen påverkar i vissa delar den styrning som redovisas i slutrapporten Säker och effektiv tillgång till grunddata och tillhörande ramverk.

Denna författningspromemoria lämnas in tillsammans med delredovisningen.

2.3 Begrepp i promemorian

I delredovisningen används det kortare begreppet *Infrastrukturen* för att hänvisa till *den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen*. Samma begrepp används därför i denna promemoria, förutom i de sammanhang där det är nödvändigt att använda hela benämningen, så som till exempel i förordningstext och vid hänvisningar till befintliga texter. I delredovisningen används även begreppet *byggblock* som ett samlingsnamn för de ingående delarna i Infrastrukturen. I förordningstexten används istället begreppet *funktioner*, se mer om detta nedan. I denna promemoria används därför begreppet byggblock när myndigheternas förslag beskrivs i avsnitt 4 och i konsekvensbeskrivningarna i avsnitt 6. Däremot används begreppet funktion när förordningsförslaget beskrivs i avsnitt 5.

3 Nuvarande ordning

3.1 Befintliga regleringar

Arbetet med Infrastrukturen väcker frågor om myndigheters möjlighet och skyldighet att samverka på området. Likaså väcks frågor om vilka uppgifter en myndighet har rätt att utföra inom befintliga uppdrag och hur sådana uppgifter kan finansieras. Dessutom aktualiseras frågor om hur information får utbytas, men dessa frågor är avgränsade från detta arbete, se 3.3 nedan.

I denna promemoria kommer ett antal tillämpliga författningar framgå av redogörelsen av förslag och förutsättningar samt i avsnittet om överväganden och

förslag. Inledningsvis är det dock av intresse att lyfta några specialförfattningar med särskild aktualitet för detta arbete.

Av 1 § tredje stycket förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning följer att myndigheten ska ansvara för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen enligt 3-5 §§ i samma förordning. De tre bestämmelserna pekar ut olika funktioner som syftar till att tillhandahålla tjänster eller ensa förvaltningsgemensamma uppgifter, såsom att samordna frågor om gemensamma standarder, tillhandahålla och administrera valfrihetssystemet om elektronisk identifiering och främja elektroniska inköpsprocesser inom den offentliga förvaltningen. En förvaltningsgemensam digital infrastruktur finns således redan reglerad i instruktionen för Myndigheten för digital förvaltning. Dock finns ingen definition av vilka delar som ingår i den nämnda infrastrukturen, utan endast vilka enskilda delar som DIGG.

Det är även värt att påpeka att det av 8 § instruktionen för Myndigheten för digital förvaltning framgår att myndigheten ska 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. Dessutom framgår av 10 § i instruktionen att myndigheten, i syfte att främja utveckling inom sitt verksamhetsområde, ska samverka med den offentliga förvaltningen och enskilda samt stödja samverkan inom den offentliga förvaltningen.

Av 1-2 §§ förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte följer en generell skyldighet för alla myndigheter under regeringen att, inom sin verksamhet, främja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen.

Att reglera förekomsten av en infrastruktur för informationsutbyte är inte något unikt i sig. Av 1 § lag (2010:1767) om geografisk miljöinformation framgår att det ska finnas en infrastruktur med ett sammanhängande system för tillgång till och utbyte av geografisk information som har elektronisk form. I 1 § rättsinformationsförordningen (1999:175) finns en liknande reglering om att det ska finnas ett rättsinformationssystem som ska syfta till att ge den offentliga förvaltningen och enskilda tillgång till grundläggande rättsinformation. Vidare stadgas att rättsinformationssystemet ska föras med hjälp av informationsteknik och finnas tillgängligt genom ett allmänt nätverk.

3.2 Rättsliga förutsättningar för elektronisk överföring av information i en infrastruktur

I slutrapporten för regeringsuppdraget Säkert och effektivt informationsutbyte inom den offentliga sektorn³ lyfte de deltagande myndigheterna att en infrastruktur för informationsutbyte inom offentlig sektor krävde rättsligt stöd inom tre övergripande områden för att fungera. Dels behöver myndigheter ha kompetens att få utföra uppgifter inom Infrastrukturen, dels behöver det finnas stöd för en ändamålsenlig styrning och slutligen måste reglerna för informationsöverföringen i sig tillåta ett utbyte.

När det gäller kompetensfrågan så är den delvis omhändertagen i det förordningsförslag som nu presenteras. I denna promemoria lämnas förslag som syftar till att möjliggöra för myndigheter att samverka om Infrastrukturen. När det gäller rätten att arbeta med och ansvara för respektive byggblock inom Infrastrukturen återstår det att göra analyser, men de kommer att utföras inom ramen för arbetet med varje byggblock i sig. Dessutom syftar förordningsförslaget till att ge grundläggande förutsättningar för ett fortsatt samarbete om Infrastrukturen.

Däremot har det rättsliga arbetet inom uppdraget att etablera Infrastrukturen inte haft anledning att hantera frågor om förutsättningar för enskild informationsöverföring. Rättsliga frågor som kommer att behöva utredas vidare inom det fortsatta arbetet med informationsöverföring gäller bland annat informationssäkerhet, hantering av information för annans räkning, offentlighet och sekretess vid informationsutbyte, personuppgiftsansvar, avtal, överenskommelser eller villkor och krav på upphandling.⁴

³ <https://www.digg.se/494147/globalassets/dokument/publicerat/publikationer/slutrapport-sakert-och-effektivt-informationsutbyte-inom-den-offentliga-sektorn.pdf>

⁴ Se Säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn - Slutrapport i regeringsuppdraget Fi2018/02150/DF, Fi2018/03037/DF och I2019/01061/DF, s. 26-31 samt tillhörande projektrapport med rättsliga överväganden

4 Myndigheternas förslag inom regeringsuppdraget

4.1 En förvaltningsgemensam digital infrastruktur tar form

Inom ramen för de båda regeringsuppdragen om grunddata och informationsutbyte har myndigheterna arbetat fram ett förslag om dels vad som ska ingå i Infrastrukturen och dels hur den ska förvaltas och styras. Infrastrukturen kan därför sägas bestå av tre huvudsakliga delar. Inledningsvis består den av byggblock som utgör hårda och mjuka delar som syftar till att tekniskt lösa informationsutbytet, se nedan. Dessutom består den av en överenskommelse om hantering av grunddata som syftar till en enhetlig hantering av vissa informationsmängder. Slutligen består den av en organisationsstruktur som bidrar till att myndigheternas samarbete kring de andra två delarna fungerar långsiktigt.

Byggblock

Infrastrukturen består av flera ingående delar som kallas byggblock. I förordningstexten används ordet funktion istället för byggblock, se mer om det i avsnitt 2.3 och 5.1.6. Med byggblock avses inte enbart komponenter av teknisk karaktär såsom digitala tjänster, utan även delar som rör mer administrativa funktioner såsom gemensamma principer eller stöd av handbokskaraktär. I delredovisningen beskrivs vilka byggblock som i dagsläget är identifierade och hur långt arbetet har kommit med dessa. Antalet byggblock kan komma att öka eller minska allt eftersom behov identifieras och förändras. Myndigheterna har kommit fram till att det i vissa fall är nödvändigt att regeringen beslutar om att en viss myndighet ska ta ansvar för att utveckla och förvalta ett byggblock. Vidare menar myndigheterna att regeringen behöver få ett underlag för sitt beslut och att ett sådant underlag bör tas fram inom ramen för arbetet med Infrastrukturen.

Då byggblocken är av varierande karaktär finns det olika behov kopplat till respektive byggblock. Detta innebär att etableringen av varje byggblock kommer att kräva överväganden av såväl finansiell och juridisk som politisk karaktär. Gemensamt för byggblocken är dock att de måste vara identifierade och utpekade som byggblock, inom ramen för det arbete som bedrivs med Infrastrukturen.

Grunddata

Utöver de funktioner som beskrivs ovan och som med en sammanfattade term kallas byggblock, ingår hanteringen av grunddata i Infrastrukturen. Behoven av en gemensam hantering av grunddata hanteras inom ramen för regeringsuppdraget att etablera ett nationellt ramverk för grunddata och beskrivs i delredovisningen till det uppdraget. Där lämnas även förslag om en förordningsreglering. Den övergripande styrningen av samarbetet om grunddatahantering ska dock innefattas i Infrastrukturen.

Kompetensområden

Utöver byggblock och grunddatadomäner ska det etableras kompetensområden, som formas runt olika kunskapsområden (till exempel juridik och arkitektur) och syftar till att styra och stödja arbetet inom infrastrukturen.

Roller m.m.

De deltagande myndigheterna har tillsammans kommit fram till vad de anser vara den mest lämpliga och ändamålsenliga organisationen för att fortsätta arbetet med Infrastrukturen. Organisationen har delats upp i olika roller, som ansvarar för olika delar och faser. Dessutom har vissa grundläggande produkter identifierats, såsom en långsiktig plan, ett planeringsramverk och en överenskommelse om samarbete.

För att samarbetet kring Infrastrukturen ska fungera väl krävs att de myndigheter som deltar i arbetet kommer överens om hur arbetet ska genomföras. En överenskommelse bör dokumenteras och kan innehålla beskrivningar av hur dialoger ska föras på strategisk, taktisk och operativ nivå, hur förväntningar ser ut kring deltagandet samt hur en deltagande myndighet förväntas följa överenskommelser (styrande dokument) inom samverkansarbetet.⁵

4.2 Olika aktörer har olika roller

⁵ Jfr SOU 2011:38 Ett myndighetsgemensamt servicecenter, s. 122-125

Myndigheters kompetensområde

En myndighet får bara ägna sig åt verksamhet som ligger inom myndighetens kompetensområde. Vad som ingår i detta område avgörs av regeringens styrning av myndigheten. En myndighets kompetens regleras genom lag och förordning – vanligtvis myndighetens instruktion. Myndighetens instruktion utfärdas med stöd av regeringens restkompetens, se mer nedan i avsnitt 4.5.

Myndigheterna är självständiga i förhållande till regeringen såtillvida att regeringen inte får i ett särskilt fall besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Med undantag för denna begränsning i 12 kap. 2 § regeringsformen har förvaltningsmyndigheterna en lydnessplikt i förhållande till regeringen. Myndigheterna är dock fristående i förhållande till andra myndigheter, och myndigheterna verkar var och en inom sitt givna kompetensområde.

Ansvar och roller inom Infrastrukturen

För att hålla samman arbetet med Infrastrukturen anser myndigheterna i detta regeringsuppdrag att det bör finnas en huvudansvarig myndighet. Mot bakgrund av kärnverksamheten hos respektive deltagande myndighet har det fallit sig naturligt att peka ut DIGG som den myndighet som ska ha rollen som övergripande ansvarig. Ansvaret är beskrivet i delredovisningen.

Utöver det övergripande ansvar som åligger DIGG finns det förslag på andra ansvarsskyldigheter i delredovisningen. Dels ska det finnas ansvar för myndigheter som tar på sig att utveckla och förvalta ett byggblock eller en grunddatadomän, dels ska det finnas ansvar för myndigheter som tar på sig ansvar för ett kompetensområde.

I arbetet med de aktuella regeringsuppdragen deltar, utöver de deltagande myndigheterna även organisationen Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). För framtiden ser myndigheterna ett behov av att samarbeta med såväl kommuner och regioner, som privata aktörer för att utveckla Infrastrukturen på bästa sätt. Deltagarna i arbetet kommer dessutom att vara involverade i olika grad, allt ifrån att ha ett utpekat ansvar för delar av Infrastrukturen, till att vara specialistmyndighet som kan bidra med kunskap inom särskilda områden, till att

vilja få information om eller lämna synpunkter på eller bidrag i det pågående arbetet.

4.3 Infrastrukturen ska drivas genom samverkan

4.3.1 Frivillighet en grundförutsättning

Frågan om frivillig anslutning är ofta aktuell när det talas om gemensamma lösningar på behov hos statliga myndigheter. Om frivillighet inte fungerar för att uppnå önskat resultat, kan regeringen reglera anslutning för myndigheter i en förordning. Ett exempel är förordning (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster, vari stadgas att de myndigheter som räknas upp i bilaga till förordningen ska ha anslutit sig till Statens servicecenters lönerelaterade tjänster senast vid en viss tidpunkt. (När Statens servicecenter skulle inrättas bedömde utredaren att anslutningen borde vara frivillig, med hänvisning till att det krävdes ett stort engagemang och vilja från ledningen hos ingående myndigheter.⁶)

4.3.2 Samverkan och samordning

Den rättsliga ramen för samverkan ges i förvaltningslagen.

I 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) anges att en myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. I 8 § anges vidare att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Av förvaltningslagens förarbeten framgår att det inte finns rättsligt utrymme för en myndighet att delta i samverkan utanför dennas verksamhetsområde enligt instruktion eller annan författning. I vissa fall kan det dock vara lämpligt att genom författningsreglering frångå denna huvudregel.⁷ Om behov finns, kan särskilda föreskrifter om samverkan tas in i specialförfattningar eller förordningar med myndighetsinstruktion, där samverkan går längre eller annars avviker från förvaltningslagen.

Utöver bestämmelsen i 8 § förvaltningslagen finns även en bestämmelse i 6 § andra stycket myndighetsförordningen som anger att myndigheten ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Denna bestämmelse tar framförallt

⁶ SOU 2011:38, Ett myndighetsgemensamt servicecenter, s. 73

⁷ Prop. 2016/17:180 s. 70-71.

sikte på att myndigheterna ska vidta åtgärder för att effektivisera sin verksamhet och ger inte heller något stöd för myndigheterna att samverka utanför deras verksamhetsområde.

Särskilda regler om samverkan som rör en förvaltningsgemensam digital infrastruktur finns enbart för DIGG. Enligt 10 § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning ska myndigheten, i syfte att främja utvecklingen inom sitt verksamhetsområde, samverka med den offentliga förvaltningen och enskilda samt stödja samverkan inom den offentliga förvaltningen. Enligt 1 § samma förordning ska myndigheten ansvara för en förvaltningsgemensam digital infrastruktur som regleras i förordningens 3-5 §§. Sistnämnda regler räknar dock inte upp samtliga delar i infrastrukturen, utan endast sådana delar som är fastställda i någon författning.

För Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksarkivet och Skatteverket finns det särskilda samverkansregler i myndigheternas instruktioner. Dessa är dock avgränsade till respektive myndighets verksamhetsområde. Det finns inga särskilda regler om samverkan i Bolagsverkets myndighetsinstruktion.

Inom E-hälsomyndighetsmyndighetens verksamhetsområde finns dessutom särskilda regler i 4 och 8 §§ förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst. Nämnda förordning innehåller regler om styrning av samverkan genom ett Råd för styrning, vilka myndigheter som ska ingå i Rådet, och hur samverkan ska ske med de myndigheter som inte ingår i detta.

Det finns inga särskilda generella regler om samordning mellan myndigheter. Sådana regler förekommer främst inom verksamhetsområden som omfattar många myndigheter. Samordningsansvar finns reglerat i myndighetsinstruktioner för Domstolsverket, Lantmäteriet, DIGG, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Riksarkivet.

4.3.3 Aktivt deltagande i samverkan

Myndigheternas utgångspunkt är att samverkan är en grundläggande förutsättning och möjliggörare för en gemensam styrning av utveckling, förvaltning och användning av Infrastrukturen.

Samverkan bidrar med att:

- förankra infrastrukturens målbild, roll och funktion
- säkerställa att behovsbilden speglar det behov som finns inom det offentliga och därmed bidrar till den långsiktiga planen
- fördelning av ansvar för olika delar inom Infrastrukturen (exempelvis byggblock och grunddatadomäner)
- säkerställa att rätt kompetenser bidrar i rätt omfattning i arbetet, samt
- främja användningen av Infrastrukturen

För att säkra ett aktivt deltagande i samverkan, där det behövs och med de som berörs, behöver en samverkansskyldighet kopplas till ansvar för Infrastrukturen. Samverkansskyldigheten innebär att den ansvariga myndigheten bland annat ska:

- genomföra omvärldsbevakning och en analys för att säkra en ändamålsenlig samverkan,
- etablera lämpliga gränssytor för samverkan, samt
- aktivt föra dialog med relevanta aktörer för att säkra deltagande.

Hur samverkan kring Infrastrukturen ska se ut, kommer att utvecklas över tid. Genom att placera ett ansvar hos de centrala rollerna inom Infrastrukturen, säkras att de utifrån ett beskrivet ansvarsområde, etablerar de former av samverkan som är mest gynnsamma utifrån det rådande behovet. DIGG föreslås ha det övergripande ansvaret att säkra att samverkan bedrivs utifrån ett helhetsperspektiv och utifrån en strategisk, taktisk och operativ nivå.

4.4 Finansiering av olika delar av Infrastrukturen

4.4.1 Grunder för finansiering

Statlig verksamhet finansieras på olika sätt. De huvudsakliga finansieringsformerna för myndigheter är anslag och avgifter. En annan finansieringsform är bidrag.

Anslag

Av regeringsformen följer att det är riksdagen som bestämmer hur stort ett anslag får vara och till vad pengarna får användas. Regeringen bestämmer sedan i sin tur hur stor del av anslaget som en myndighet får använda och mer detaljerade villkor för hur pengarna får användas. Enligt 3 kap 11 § budgetlagen (2011:203) får regeringen, när den tilldelar en myndighet ett anslag, besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjandet av anslaget. Det kan regeringen göra genom att i

myndighetens regleringsbrev förtydliga hur mycket pengar myndigheten får använda under året och vilka speciella villkor som gäller för hur anslaget får användas. En anslagspost kan delas upp i delposter, vilket möjliggör en detaljerad styrning av hur pengar får användas, se 4 § anslagsförordningen (2011:223). Förutom indelningen i poster av anslaget kan även belopp för särskilda ändamål framgå av villkor i regleringsbrevet.

Bidrag

Bidrag är en finansieringsform som saknar legaldefinition. Bidrag som betalas från en myndighet till en annan kallas för inomstatliga bidrag.⁸ Sådan bidragshantering kan möjliggöra för flera myndigheter att få del av ett och samma anslag. Om regeringen vill låta en myndighet få hela anslaget kan myndigheten sedan få i uppdrag att betala ut pengarna i form av bidrag till övriga myndigheter enligt anslagets villkor. Enligt 10 § anslagsförordningen har en myndighet som tilldelats ett anslag rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser. Det innebär att en myndighet bara får betala ut bidrag från ett anslag om det är förenligt med anslagets ändamål och de villkor som gäller för anslaget. Det är alltså grundläggande att uppdraget att betala ut bidrag framgår tydligt av villkoren för ett anslag. När en myndighet ska betala ut ett bidrag framgår det av 11 § anslagsförordningen och ESV:s föreskrifter till bestämmelsen hur en utbetalning av ett bidrag ska göras.

Avgifter

Enligt 9 kap. 1 § regeringsformen är det riksdagen som fattar beslut om att införa skatter och avgifter. Av 8 kap. regeringsformen följer att regeringen har rätt att, inom ramen för sin restkompetens, bestämma om avgifter för frivilligt efterfrågade varor eller tjänster, så kallad uppdragsverksamhet. I praktiken har avgifter som tas ut inom staten, mellan myndigheter, behandlats på samma sätt som om de vore utomstatliga avgifter. Enligt den praxis som utvecklats omfattas

⁸ Se ESV, *Generella beställningsbemyndigandet i anslagsförordningen – vilka ekonomiska åtaganden kan myndigheter göra?*, s. 11

både inomstatliga och utomstatliga avgifter av avgiftsförordningens bestämmelser.⁹

Generella regler om hur myndigheter ska hantera sin avgiftsbelagda verksamhet finns i avgiftsförordningen (1992:191). Avgiftsförordningen reglerar myndigheters rätt att ta ut avgifter. Den reglerar även storleken på avgifter. Förordningen gäller för myndigheter under regeringen och enligt 2 § avgiftsförordningen ska den tillämpas om inte något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. I 3 § tydliggörs att en myndighet bara får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

Anslagsfinansiering av infrastrukturella anläggningstillgångar

Huvudregeln är att anläggningstillgångar som används i en myndighets verksamhet inte ska finansieras genom anslag. Enligt 2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) ska sådana tillgångar istället finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Av 2 kap. 6 § kapitalförsörjningsförordningen framgår att en *infrastrukturell* anläggningstillgång ska finansieras på annat sätt än genom lån och antingen betalas genom utnyttjande av anslag eller vissa försäljningsinkomster.

4.4.2 Särskilda förutsättningar inom Infrastrukturen

Hos de myndigheter som deltar i arbetet med Infrastrukturen finansieras verksamheterna på olika sätt. Det innebär att samtidigt som vissa myndigheter huvudsakligen finansieras via anslag finns det andra som huvudsakligen finansieras via avgifter, samt vissa som finansieras genom en kombination av både anslag och avgifter. Det innebär bland annat att myndigheterna har olika förutsättningar för hur de kan disponera sina medel. Utöver de olika förutsättningarna hos de deltagande myndigheterna finns det även olika förutsättningar för de byggblock som utgör delar av Infrastrukturen.

Inom regeringsuppdraget har myndigheterna tillsatt en arbetsgrupp som tagit fram ett förslag till finansiering av Infrastrukturen. Arbetsgruppen har beaktat förutsättningarna för användarna av infrastrukturen, myndigheternas behov,

⁹ ESV, Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet?, s. 36

infrastrukturens speciella förutsättningar och rekommendationer från ESV (deras rapport Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur¹⁰) och kommit fram till ett förslag om hur Infrastrukturen bör finansieras, se avsnitt 6 i delredovisningen.

De deltagande myndigheterna har kommit fram till att det finns två huvudsakliga alternativ att välja mellan för en långsiktig finansiering av Infrastrukturen. Det ena alternativet är att föreslå ett avgiftsuttag och det andra är att föreslå omfördelning av anslagsmedel från alla myndigheter. Utifrån den analys som myndigheterna har gjort, och som redovisas i delredovisningen, ser myndigheterna att en avgiftsfinansiering av Infrastrukturen och grunddata i många fall motverkar en användning av och anslutning till Infrastrukturen och nyttjande av grunddata. Sammantaget gör myndigheterna ställningstagandet att Infrastrukturen bör finansieras av en omfördelning av anslag inom staten.

4.5 Rättsliga utgångspunkter för styrning av Infrastrukturen

4.5.1 Normgivning

Utöver den normgivningsmakt som tillfaller riksdagen enligt regeringsformen har regeringen normgivningskompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Hit hör bland annat frågor inom den offentliga rätten som rör den administrativa normgivningen. Som exempel kan nämnas bestämmelser om en myndighets organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhet.¹¹

Regeringen har i många fall möjlighet att *delegera* sin normgivningskompetens till en förvaltningsmyndighet vilket innebär att förvaltningsmyndigheten får rätta att utfärda föreskrifter i den omfattning som regeringen bemyndigar. När en myndighet får en föreskriftsrätt innebär det myndigheten får ett bemyndigande som medför att den kan utfärda bindande rättsregler för andra, exempelvis för andra statliga myndigheter.

¹⁰ ESV, *Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur* (2020:23), se främst avsnitt 5 och 6 för analys och förslag om finansiering

¹¹ Myndigheternas föreskrifter, Ds 1998:43, s. 49

4.5.2 Lämpliga styrformer

Styrningen av en infrastruktur för informationsutbyte kan ske på tvingande väg genom lag eller andra författningar, till exempel föreskrifter. När man överväger vilken regleringsnivå (lag, förordning eller föreskrift) som bör beslutas är det inte bara relevant att se vilken nivå som är tillåten, utan även vilken nivå som är lämplig. Till exempel kan det vara så att nya bestämmelser behövs och att det är möjligt att låta en myndighet föreskriva om dem, men att det är lämpligare att regeringen samlar reglerna i en förordning för att undvika ett svåröverskådligt regelkomplex.¹²

Ett annat sätt att avgöra frågan om lämplig nivå är att se hur normsystematiken fungerar inom ett aktuellt område. Likaså kan typen av bestämmelser avgöra lämplighetsfrågan. Bestämmelser som är detaljerade eller tekniska kan vara lämpliga att reglera på föreskriftsnivå, och likaså regelverk som kan komma att behöva ändras relativt ofta.¹³

Även om ett bemyndigande i och för sig ger utrymme för föreskrifter av olika slag, bör utgångspunkten vara att ett bemyndigande ska användas med urskillning och återhållsamhet. Särskilt gäller detta när en myndighet i sin instruktion har fått ett generellt bemyndigande att besluta föreskrifter på ett visst område.¹⁴ Beslut om författningsreglering ska alltså begränsas till sådana föreskrifter som verkligen behövs och om det är möjligt att använda andra styrformer bör de föredras.

4.5.3 Frivilliga styrformer – avtal och samverkan

Styrningen av en infrastruktur kan även ske genom frivilliga styrformer. Med frivillig styrform avses att det är upp till parterna att avgöra om de vill delta i infrastrukturen och på vilket sätt. Mellan privata aktörer eller mellan statliga myndigheter och kommuner går det att fastslå formerna för ett sådant deltagande genom avtal. Ett avtal kräver att det tecknas mellan olika juridiska personer och eftersom statliga myndigheter är del av samma juridiska person, staten, kan de inte teckna avtal med varandra. I stället kan statliga myndigheter teckna samverkansöverenskommelser med varandra. I en samverkansöverenskommelse

¹² Myndigheternas föreskrifter, Ds 1998:43, s. 33

¹³ se prop. 2015/16:89, s. 16

¹⁴ Myndigheternas föreskrifter, Ds 1998:43 s. 45 f.

kan parterna komma överens om fördelningen av åtaganden på ett liknande sätt som vid ingående av avtal.

För att göra en sådan överenskommelse behöver myndigheterna i den nu aktuella situationen veta vilka förutsättningar det finns för komma överens om samverkan, till exempel vilken myndighet som har rätt att ta på sig ansvar inom Infrastrukturen.

4.6 Förhållande till annan lagstiftning

Syftet med den föreslagna Infrastrukturen är att främja ett enkelt, säkert och effektivt utbyte av information för enskilda och för den offentliga förvaltningen. Själva informationsutbytet kan i sig ha olika ändamål och syften.

Information som ska kunna användas för andra ändamål än för vilka den skapades regleras i en särskild lag, lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Mot bakgrund av EU direktivet 2019/1024 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (öppna datadirektivet) föreslår öppna datautredningen att det införs en ny lag om öppna data och vidareutnyttjande av information från myndigheter och offentliga företag, se SOU 2020:55.

Det praktiska genomförandet av den föreslagna nya öppna data-lagen förutsätter dels att det skapas nya nationella funktioner, som kan behöva ingå i Infrastrukturen, dels att informationen används vid sådant tillgängliggörande. Annars är risken att det skapas ytterligare parallella infrastrukturer med liknande syfte. Genom användning av Infrastrukturen säkerställs t.ex. standardisering av information och kanaler för tillgängliggörande vilket underlättar vidareutnyttjande.

Myndigheterna bedömer att det behövs ytterligare övergripande rättsliga analyser som tar ett helhetsgrepp kring lagstiftning som reglerar dataflöden till och från myndigheter eller syftar till att organisera dataflöden utifrån ett styrningsperspektiv, se avsnitt 5.1.5. Ovan nämnda föreslagna lag är ett exempel på sådan författning som behöver ingå i en analys.

I samband med en sådan analys bör även en nationell plan för översyn av registerförfattningar tas fram. Registerförfattningar reglerar idag dataflöden utifrån t.ex. register eller behov av skydd för personuppgifter. Det behöver

tydliggöras hur samspelet mellan sådan lagstiftning och Infrastrukturen ska fungera.

5 Överväganden och förslag

Förslag: Det finns behov av en tydligare rättslig grund för etablering av en varaktig struktur och styrning för Infrastrukturen. Myndigheterna föreslår därför att Infrastrukturen och myndigheters ansvar kring denna som ett första steg ska regleras i en förordning.

Syftet med Infrastrukturen ska vara att främja ett enkelt, säkert och effektivt utbyte av information för den offentliga förvaltningen och enskilda.

Förordningen ska innehålla regler om vad som avses med förvaltningsgemensam digital infrastruktur, vem som har ett övergripande ansvar, vem som ansvarar för de ingående funktionerna i Infrastrukturen samt vad som gäller för samverkan kring Infrastrukturen.

Innehållet i Infrastrukturen ska avgränsas till *funktioner* (så kallade byggblock), såsom digitala tjänster som kan användas av enskilda och myndigheter, standarder (exempelvis olika typer av ramverk och specifikationer) som bör återanvändas inom den offentliga förvaltningen och andra funktioner som behövs för att uppnå syftet.

Myndigheterna föreslår vidare att en statlig utredning tillsätts för att utreda behovet av en sammanhållen lagstiftning inom området som styr hela den offentliga förvaltningen.

5.1 Infrastrukturen behöver regleras

Om syftet med Infrastrukturen är att uppfylla ett viktigt nationellt intresse, så kan det vara nödvändigt att den är en del av det offentliga åtagandet. Det offentliga åtagandet är sådant som lagstiftaren har pekat ut att det tillhör det allmänna att

utföra, och förtydliga gränserna för vad som är myndighetsuppgifter, inte enbart i förhållande till enskilda, utan även vad som är förbehållet i relation till marknadens aktörer.¹⁵

Det medför att om de intressen och behov som Infrastrukturen syftar till att uppfylla är av ett viktigt nationellt intresse, kan det kräva att den görs till en del av det offentliga åtagandet. Eftersom frågan om vad som utgör en del av det offentliga åtagandet inte kan delegeras till myndigheterna, måste det regleras av riksdagen eller regeringen. Det medför att Infrastrukturen bör regleras i lag eller förordning.

5.1.1 Normmässiga förutsättningar för en reglering

Inom regeringens primärområde enligt 8 kap. regeringsformen ryms såväl verkställighetsbestämmelser och regeringens restkompetens. Den förordning som här förslås avser att reglera hur myndigheter ska arbeta för att driva arbetet med Infrastrukturen. De bestämmelser som nu förslås behandlar inte frågor som regleras inom 8 kap. 2 § regeringsformen. Istället bedöms de rymmas inom regeringens restkompetens och är därför möjliga att reglera i förordningsform.

5.1.2 Reglering genom lag eller förordning

Val av rättslig styrform är i mångt och mycket en lämplighetsavvägning. Lämpligheten vid val av styrform behöver beakta såväl demokrati-, rättssäkerhets- och effektivitetsargument. Normgivningshierarkin och normgivningsbegränsningarna ger uttryck för hur lagstiftaren i grundlagen har beaktat dessa tre aspekter. Intressen som är särskilt viktiga ur demokrati- och rättssäkerhetssynpunkt kräver enligt regeringsformen lagreglering. Regeringens restkompetens och möjligheterna för lagstiftaren att delegera normgivningskompetens och regeringens möjlighet till subdelegation är avvägningar som är gjorda för att möjliggöra mer effektiv styrning än vad enbart lagstiftning erbjuder.

Som ett exempel kan lagstiftning gällande vilken teknik som ska användas i en infrastruktur vara mindre lämplig, då teknisk utveckling kan gå mycket snabbt och inte bör begränsas av lagstiftaren. Styrning av den typen av funktioner i en infrastruktur kan kanske göras mer ändamålsenligt genom samverkan eller att en ansvarig myndighet kan styra genom föreskrift. Rent praktiskt kan det vara

¹⁵ Se reboot – omstart för den digitala förvaltningen (SOU 2017:114), avsnitt 6.1 och särskilt s. 103

fördelaktigt att olika funktioner i en infrastruktur regleras på olika nivåer, så att respektive fördelar och nackdelar med de rättsliga styrmedlen tillvaratas. Det medför att såväl demokrati-, rättssäkerhets och effektivitetsaspekter kan beaktas.

Som ett exempel så kan det framgå av lag eller förordning att en myndighet har en skyldighet att delta i en viss infrastruktur, medan frågor om de tekniska ramverken för tjänster i infrastrukturen kan beslutas med andra styrformer. Sådana styrformer skulle kunna vara genom samverkansöverenskommelser eller genom en myndighets verkställighetsföreskrift.

I den aktuella situationen kan det vara tillräckligt i dagsläget med en förordningsreglering inom ramen för restkompetensen, samtidigt som en framtida styrning av Infrastrukturen kan kräva lagreglering med bemyndiganden. Det innebär att det är nödvändigt att avgöra vad som är lämpligast regleringsnivå att föreslå just nu. Å ena sidan kan regleringsbehovet i framtiden behöva omfatta andra objekt än statliga myndigheter, vilket talar för ett behov av lagreglering. Å andra sidan är det inte nödvändigt att reglera Infrastrukturen i lag, utifrån det aktuella förslaget, utan i dagsläget kan frågorna hanteras inom regeringens rätt att besluta om vad som gäller för myndigheter. Samtidigt kan många frågor lösas genom överenskommelser mellan myndigheter, istället för genom tvingande reglering. Det visas av de många samverkansprojekt som drivits av myndigheter inom digitaliseringsområdet. Men bara för att något är *möjligt* att styra genom frivillig samverkan, medför det nödvändigtvis inte att det är mest ändamålsenligt att använda samverkan som grund.

5.1.3 Infrastrukturen ska regleras genom en förordning

För att arbetet med Infrastrukturen ska fungera väl krävs att roller och ansvar regleras på ett tydligt sätt. Infrastrukturen behöver på något vis förvaltas, och reglerna för styrningen behöver träffa de samarbetande aktörerna över myndighetsgränserna. Eftersom reglerna träffar myndigheterna över deras verksamhetsgränser är det nödvändigt att klargöra på vilket sätt Infrastrukturen och arbetet med densamma ska styras. För att denna styrning ska vara tydlig för deltagande myndigheter, för att myndigheter ska ges rätt att göra visst arbete samt för att regeringen ska kunna ålägga vissa myndigheter ansvar, föreslås en reglering för att styra arbetet med Infrastrukturen.

Eftersom det handlar om att fastställa att Infrastrukturen ska finnas och att fastställa vissa uppgifter för myndigheter under regeringen så bedömer

myndigheterna i uppdraget att det lämpar sig att reglera Infrastrukturen på förordningsnivå.

En reglering på förordningsnivå kan antingen placeras i någon eller några befintliga förordningar eller i en helt ny förordning. Myndigheter styrs av regeringen genom bland annat förordningar med instruktioner för respektive myndighet. Eftersom de frågor som nu ska regleras i huvudsak tar sikte på myndigheters roller och ansvar inom Infrastrukturen skulle myndigheternas instruktioner kunna utökas med detta. Myndigheterna inom uppdraget har dock bedömt att en sådan reglering inte ger någon tydlig och sammanhållen reglering utan leder till att ansvarsfördelningen inom Infrastrukturen blir svåröverskådlig. En samlad reglering ger också uttryck för en mer långsiktig och stabil Infrastruktur.

En sammanhållen reglering skulle kunna placeras i en redan befintlig förordning. En förordning som med sitt sakinhåll tangerar Infrastrukturen är förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte. I förordningen regleras myndigheternas skyldighet att i sin verksamhet främja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen och den elektroniska hanteringen av utgående beställningar av varor och tjänster. Förordningen tar sikte på den information som ska hanteras elektroniskt i de utpekade situationerna. Att reglera Infrastrukturen i det sammanhanget har man, inom ramen för det här uppdraget, inte bedömt som en lämplig lösning.

Till sakinhållet sett tangerar också regleringen om Infrastrukturen den föreslagna regleringen om grunddata som samtidigt som detta har redovisats i ett annat regeringsuppdrag. Man har inom uppdragen bedömt att frågorna trots allt är så åtskilda från varandra att en gemensam förordning inte är lämplig i det här läget. Läs mer om de överväganden som lett fram till förslaget om två förordningar i författningspromemorian till delredovisningen i uppdraget om Samordnad hantering av grunddata, avsnitt 6.1.6.

Den lösning som bedömts lämplig för att uppnå en tydlighet i regleringen är en egen förordning om Infrastrukturen.

5.1.4 En samverkansöverenskommelse kompletterar styrning genom förordning

En utgångspunkt för att regeringen ska reglera något i förordning är att det ska vara nödvändigt med en författningsreglering. En reglering kan behövas av olika skäl. Dels kan en reglering syfta till att ange en inriktning, såsom till exempel i en inledande författningsbestämmelse där regeringen vill reglera syfte och mål med något. Dels kan en reglering syfta till att ge någon en rätt att göra något, eller en skyldighet att göra något. Om något kan åstadkommas utan att rättigheten eller skyldigheten behöver pekats ut i författning, behöver regeringen inte nödvändigtvis meddela förordningsbestämmelser på området.

När det gäller Infrastrukturen behöver flera saker regleras. Utöver förekomsten av Infrastrukturen, ansvar för olika delar av Infrastrukturen och samverkansmöjligheter och -skyldigheter, har myndigheterna tagit fram detaljerade förslag på processer, ansvarsfördelningar och arbetsformer. Dessa förslag behöver också regleras på något sätt, så att de myndigheter som deltar i arbetet vet vad som åligger dem och vad de kan förvänta sig av varandra. Inom ramen för detta uppdrag har myndigheterna kommit fram till att deltagandet i arbetet med Infrastrukturen och användningen av densamma ska ske på frivillig grund.

För att säkerställa att arbetet med Infrastrukturen fortsätter att drivas framåt och för att ge förutsättningar för en fungerande samverkan föreslås att en myndighet ska få ett sammanhållande ansvar som nationellt samordningsansvarig. Den myndighet som får det sammanhållande ansvaret pekats ut i förordningstexten är DIGG, se mer under 5.2.2 nedan. Det innebär att en förordningsreglering om hur arbetet inom Infrastrukturen ska gå till endast skulle rikta sig till DIGG, så länge inte andra myndigheter har anslutits till Infrastrukturen.

De frågor som myndigheterna har kommit överens om inom ramen för regeringsuppdraget är i många fall mycket mer detaljerade och inriktade på administrativa lösningar än vad som är brukligt att reglera på förordningsnivå. Skälet till att det inte är brukligt är både att det är frågor som regeringen sällan behöver styra och att det är frågor som kan behöva ändras snabbt med enkla medel. Sammantaget innebär detta att många av de förslag som lämnas avseende styrstrukturen för Infrastrukturen lämpar sig bäst i en överenskommelse mellan myndigheterna, samt i andra styrdokument som myndigheterna tar fram i samverkan. Även om en sådan lösning kan innebära utmaningar vad gäller att

komma överens om detaljer och en viss administration är bedömningen att dessa frågor behöver lösas myndigheter emellan inom Infrastrukturen.

Myndigheterna lämnar därför ett förslag till förordning som reglerar grunderna för Infrastrukturen. En mer detaljerad styrning bör istället framgå av en överenskommelse om samverkan som deltagande myndigheter förbinder sig att följa. En sådan överenskommelse skulle bland annat kunna dokumentera hur styrningen ska gå till mer konkret, hur deltagande ska ske, hur in- och utträde ska hanteras, vilka mekanismer som finns för revidering av överenskommelsen samt vad deltagande myndigheter förbinder sig att göra. Denna lösning grundar sig på frivillighet. Om den föreslagna lösningen inte räcker för att driva Infrastrukturen på ett ändamålsenligt sätt har regeringen möjlighet att ändra förordningen till en mer detaljerat styrande reglering.

5.1.5 Kommande behov av ny normnivå (förslag om statlig utredning)

Den föreslagna förordningen syftar till att styra statliga myndigheter med avseende på ansvar kring Infrastrukturen. Myndigheterna bedömer att förslaget skapar förutsättningar i ett första steg för att möjliggöra utveckling och etablering av Infrastrukturen.

För att nå full effekt av Infrastrukturen, behövs dock en styrning av Infrastrukturen för hela den offentliga förvaltningen. Viktiga framgångsfaktorer för att nå full effekt är bland annat att juridiken kring infrastrukturen utgör en tydlig och naturlig del av rättsordningen som styr den offentliga förvaltningen, att funktionerna i Infrastrukturen faktiskt återanvänds i den offentliga förvaltningen istället för att offentliga aktörer skapar egna, samt att standarder och liknande krav som tas fram inom Infrastrukturen följs av berörda inom den offentliga förvaltningen. Användning av funktionerna är en nödvändig förutsättning för att åstadkomma en säker och effektiv informationsförsörjning och informationsutbyte av grunddata.

För att kunna styra Infrastrukturen för hela den offentliga förvaltningen behöver regleringen i så fall lyftas upp i normhierarkin till lagstiftningsnivå.

Myndigheterna lämnar nu inte några sådana förslag dels eftersom det bedöms

ligga utanför uppdraget, dels eftersom ett sådant förslag kräver principiella rättsliga överväganden och bör därför tas fram av en statlig utredning.¹⁶

Myndigheterna har i delredovisningen om grunddata föreslagit att regeringen ska tillsätta en statlig utredning för att utforma en sammanhållen lagstiftning kring informationsförsörjning av grunddata som ger rättsliga förutsättningar för att styra myndigheters och kommuners dataproduktion med avseende på grunddata. I samband med detta bör även den övergripande rättsliga styrningen av Infrastrukturen utredas och föreslås. Principiella frågor som bör utredas i sammanhanget är följande.

- Vilka rättsliga skyldigheter bör gälla som utgångspunkt för offentliga aktörer med anledning av Infrastrukturen?
- Bör Infrastrukturen ha en särskild roll i förhållande till regler om handlingsoffentlighet, vidareutnyttjande och öppna data, samt service utöver ärendehandläggning?
- Var går gränsen i omfattningen av det offentliga åtagandet kring Infrastrukturen i förhållande till de privata aktörernas roll?
- Finns det behov av särskild reglering av personuppgiftsansvaret inom Infrastrukturen och dess olika funktioner?
- Finns det behov av nya sekretessbestämmelser eller sekretessbrytande bestämmelser för uppgifter och dataflöden mellan myndigheter som ansvarar för Infrastrukturen, eller i andra fall?
- Hur bör en rättslig utvecklingsstrategi utformas för att modernisera registerförfattningar utifrån Infrastrukturen, bland annat mot bakgrund av förslaget till en ny myndighetsdatalag enligt Informationshanteringsutredningen?

5.1.6 Inga definitioner i förordningen

I myndigheternas förslag till en organisation och styrstruktur för Infrastrukturen används flera olika begrepp som är grundläggande för beskrivningen av olika delar i Infrastrukturen och beskrivningen av olika roller. Dessa begrepp definieras i

¹⁶ Ytterligare resonemang i denna fråga kan väntas i redovisningen av regeringsuppdraget "Analys om förutsättningar för kommuners och regioners deltagande i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen", regeringens dnr 12020/02241/DF

delredovisningen och är bland annat byggblock, byggblocksansvarig och infrastrukturansvarig.

I arbetet med den föreslagna förordningen har det gjorts överväganden om att definiera dessa begrepp och använda dem i även i författningstexten. Det aktuella förordningsförslaget innehåller dock inga definitioner. Orsaken till detta är att begreppen ännu inte har bedömts vara redo att fastställas i förordning.

Begreppet ”den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen” är inte heller definierat, men istället är Infrastrukturens syfte beskrivet och för att konkretisera och hjälpa förståelsen av Infrastrukturen ges en exemplifiering av de delar den består av. De olika byggblocken omnämns som *funktioner* i Infrastrukturen, då det är en gemensam nämnare för dem. Ett byggblock kan i sig bestå av flera delar, såväl tekniska som administrativa. Byggblocken syftar dock alla till att uppfylla en eller flera funktioner inom Infrastrukturen och därför har detta begrepp valts till förordningstexten. De roller som behöver regleras är de som innefattar en rätt eller skyldighet inom Infrastrukturen. I förordningstexten har rätten eller skyldigheten inte beskrivits kopplat till rollen, utan till det som en myndighet förväntas göra, det vill säga ta ett övergripande ansvar för Infrastrukturen, eller ansvara för en funktion inom Infrastrukturen.

5.2 DIGG ska ha ett övergripande ansvar

Förslag: DIGG föreslås ha ett nationellt samordningsansvar för

Infrastrukturen. Samordningsansvaret utgör strukturen som möjliggör samarbete med andra aktörer. Myndigheten föreslås även ansvara för övergripande verksamhet kring Infrastrukturen som rör planering, utveckling, förvaltning och avveckling, samt riskhantering och kontinuitetsplanering.

Styrningen ska i praktiken hållas ihop genom en långsiktig plan.

DIGG föreslås även få ansvar för att tillhandahålla en förteckning över vilka funktioner som ingår i Infrastrukturen, i syfte att skapa en överblick och möjliggöra kontinuerlig och sammanhållen uppbyggnad av styrning av nya funktioner.

5.2.1 Övergripande ansvar för Infrastrukturen

För att arbetet med Infrastrukturen ska fungera över tid har de deltagande myndigheterna kommit fram till att det bör finnas en myndighet med övergripande ansvar för analys, utveckling, förvaltning och planering av arbetet med Infrastrukturen, vilket framgår av bilagan "Styrstruktur för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen för informationsutbyte" (styrstruktursbilagan) till delredovisningen av regeringsuppdraget. Vid en genomgång av de ansvarsdelar som framgår av styrstruktursbilagan framgår att ansvaret är av olika slag. Visst ansvar ska fullgöras gentemot regeringen, såsom rapporteringsansvar, och annat ansvar ska fullgöras inom ramen av det samverkansarbete som ska bedrivas, såsom att leda olika mötesforum. Detta leder till att det ansvar som ska ligga på myndigheten med övergripande ansvar för Infrastrukturen behöver regleras på olika sätt.

Det är viktigt för den svenska statsförvaltningen att arbetet med digitalisering drivs framåt på ett effektivt sätt. Förslaget om Infrastrukturen är en del i det arbetet. För att regeringen ska kunna utkräva ansvar från någon myndighet för framdriften i arbetet med Infrastrukturen behöver detta ansvar pekas ut. Likaså är ansvaret så omfattande att den myndighet som ska ha rollen som övergripande ansvarig för Infrastrukturen bör ha ett utpekat uppdrag om detta. Därför föreslås en bestämmelse som reglerar det övergripande ansvaret för planering, utveckling, förvaltning med mera avseende Infrastrukturen.

5.2.2 Ansvaret för DIGG ska pekas ut i förordningen

Utifrån de deltagande myndigheternas olika ansvarsområde har det fallit sig naturligt att i myndigheternas förslag föreslå att DIGG ska ha rollen som övergripande ansvarig för Infrastrukturen.

Redan idag framgår av instruktionen för Myndigheten för digital förvaltning att myndigheten har ett ansvar för en förvaltningsgemensam digital infrastruktur. Det ansvar som regleras i instruktionen är dock begränsat till de funktioner som regleras i vissa utpekade paragrafer i instruktionen. Det framgår inte om den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen omfattar fler funktioner än de som pekas ut. Det framgår inte heller vem som i så fall ansvarar för de övriga funktionerna, eller vad som ligger i ansvaret för den förvaltningsgemensamma digitala infrastruktur som nämns i instruktionen.

Detta innebär att instruktionsregleringen för DIGG inte kan anses vara tillräcklig för att täcka det ansvar som myndigheterna nu föreslår. DIGG bör därför pekats ut i förordningen som övergripande ansvarig för Infrastrukturen. Med anledning av detta förslag finns det behov av att se över DIGG:s instruktion, så att inte regleringarna blir motsägelsefulla.

5.2.3 Ansvar för att främja utvecklingen och användningen av Infrastrukturen regleras i förordningen

Användningen av byggblock och deltagande i samverkansarbetet är frivilligt för myndigheter. Det föreslås dock ett undantag från denna frivillighetsprincip. I förordningen lämnas nämligen ett förslag om att myndigheter under regeringen ska ha ett ansvar för att främja utvecklingen och förvaltningen av Infrastrukturen. Ett syfte med regleringen är att regeringen ska förmedla en förväntan på myndigheter att bidra i samverkansarbetet. Dessutom kan den tolkas som en uppmaning att i första hand använda de funktioner som utvecklas inom Infrastrukturen, istället för att myndigheter utvecklar självständiga IT-funktioner. Bestämmelsen är dock så pass öppen till sin karaktär att myndigheter kan välja nivå av främjande.

Risken med en bestämmelse om främjande är att bestämmelsen kan upplevas vara vag och oprecis i vad myndigheter ska göra för att uppfylla kravet i bestämmelsen. En jämförelse kan göras med 1 § förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte, varav framgår att varje myndighet i sin verksamhet ska främja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen. Med bestämmelsen om ett generellt ansvar för att främja utvecklingen och användningen av Infrastrukturen ges dock en uttalad förväntan från regeringen om att myndigheter ska göra *något* för att stödja ett gemensamt arbete kring digitalisering. Vad som görs kan sedan följas upp i dialoger mellan myndigheter och departement vid behov.

5.3 Myndigheter ska få utpekat ansvar för ingående delar i Infrastrukturen

Förslag: Förordningen föreslås innehålla en generell beskrivning av innebörden av ansvaret för de ingående funktionerna i Infrastrukturen. Ansvaret ska omfatta samordning, utveckling, tillhandahållande, förvaltning och avveckling av funktionen i enlighet med den långsiktiga planen.

Vilka funktioner som ingår i Infrastrukturen ska framgå av en förteckning som

DIGG får skyldighet att föra.

5.3.1 Ansvar för ingående delar i Infrastrukturen

Av myndigheternas förslag i styrstrukturbilagan framgår att det dels ska finnas myndigheter med ansvar för byggblock, dels myndigheter med ansvar för kompetensområden. En myndighet med ansvar för ett kompetensområde ska bevaka områdets frågor, ge stöd inom infrastrukturen samt följa upp och rapportera arbetet inom området till den myndighet som har övergripande ansvar för infrastrukturen. Myndigheter som har ansvar för ett byggblock ska utveckla och förvalta detsamma i enlighet med styrdokument inom Infrastrukturen samt följa upp och rapportera arbetet till myndigheten med övergripande ansvar. I ansvaret ligger även ett krav på samverkan.

En funktion som ska vara en del av Infrastrukturen behöver utvecklas och förvaltas på ett sätt som fungerar för Infrastrukturen i övrigt. En myndighet är självständig i sin verksamhet och ansvarar inför regeringen. Det är därför nödvändigt att regeringen ger en generell anvisning i förordningen om hur den förväntar sig att en myndighet som ansvarar för en del av Infrastrukturen ska utöva sitt ansvar. På samma sätt som det övergripande ansvaret för Infrastrukturen behöver beskrivas och pekas ut i förordningen behöver regeringen därför reglera hur de myndigheter som ansvarar för delar i Infrastrukturen förväntas förhålla sig till arbetet med Infrastrukturen.

I förordningen bör det regleras vilka skyldigheter som åligger den myndighet som får ansvar för en del inom Infrastrukturen. Den föreslagna regleringen syftar bland annat till att beskriva relationen mellan förvaltningen av en funktion och den långsiktiga planen för Infrastrukturen, att utvecklingen av funktionen ska göras i enlighet med planen för Infrastrukturen.

5.3.2 Beslut om ansvar för myndigheter

En myndighets uppdrag framgår av myndighetens instruktion, utpekanden i specialförfattning eller i enskilda beslut som rör myndigheten, såsom regleringsbrevet eller ett regleringsuppdrag. Om en myndighet vill åta sig att arbeta med en funktion som ska ingå i Infrastrukturen är det därför viktigt att myndigheten har rätt att utföra arbetet inom ramen för sitt uppdrag. I annat fall behöver regeringen fatta ett särskilt beslut om att myndigheten får utföra den aktuella uppgiften, eller ändra myndighetens instruktion.

Vid analysen och utvecklingen av nya funktioner eller grunddatadomäner behöver en bedömning göras av vilka rättsliga förutsättningar som finns för byggblocket eller grunddatadomänen, samt hur det skulle kunna finansieras. Resultatet från en sådan analys utgör sedan beslutsunderlag för den myndighet som har övergripande ansvar för Infrastrukturen att besluta om att det bör etableras ett nytt byggblock eller grunddatadomän. Analysen ska bland annat visa om det finns en möjlighet för någon myndighet att driva den nya funktionen inom sitt befintliga uppdrag. I annat fall kommer regeringen att behöva besluta om ansvaret för den nya funktionen så att någon myndighet får kompetens att utveckla och förvalta funktionen.

Vissa av de delar som planeras ingå i Infrastrukturen som enskilda funktioner kan redan idag anses ingå i uppdraget för någon myndighet. Något särskilt beslut krävs således inte avseende de funktionerna. Andra delar kan inte anses ingå i någon myndighets uppdrag idag. För sådana funktioner behöver regeringen fatta beslut om såväl ansvar som finansiering. Den rättsliga och finansiella analysen kan utgöra ett underlag till regeringen för att kunna besluta om ansvar för en ny funktion inom Infrastrukturen.

5.3.3 Ska ansvariga myndigheter pekas ut i förordningen?

I denna promemoria tar myndigheterna inte ställning till hur regeringen ska besluta om nya uppdrag för de myndigheter som ska ansvara för nya delar inom Infrastrukturen. Ett ansvar kan som nämnts ovan stadgas i såväl instruktion som specialförfattning eller enskilda beslut. Ett exempel på de första två alternativen är instruktionen för Myndigheten för digital förvaltning, samt 1 § förordningen (2018:357) om myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser, vari stadgas att DIGG ska tillhandahålla den infrastruktur som brukar kallas Mina Meddelanden.

Det hade varit möjligt att peka ut ansvaret för respektive funktion i den förordning som nu föreslås. Det skulle samtidigt ge en viss tydlighet om vilka delar som anses ingå i Infrastrukturen. Mot detta talar att det finns en annan tydlighet i att samla beskrivningen av en myndighets alla uppdrag i respektive myndighets instruktion. Dessutom kan det finnas funktioner som kan vara en del av Infrastrukturen, men som är av sådan karaktär att regeringen inte behöver reglera

dem särskilt, vilket innebär att de ändå inte kommer att behöva beslutas av regeringen ur ett kompetensperspektiv.

Myndigheterna i uppdraget har valt att inte föreslå att ansvar för olika funktioner ska pekats ut genom en lista i förordningen. På så sätt kommer inte regeringen att behöva besluta om förordningsändringar i situationer där det inte är nödvändigt ur ett kompetensperspektiv, utan där det bara hade varit föranlett av behovet att uppdatera listan i förordningen. För tydlighets skull är det dock önskvärt att det framgår på något sätt vilka funktioner som ingår i Infrastrukturen och vilken myndighet som ansvarar för respektive funktion.

5.3.1 Skyldighet att föra en förteckning över funktioner

Om ett ansvar inte behöver beslutas av regeringen kommer den nya funktionen istället att beslutas av DIGG genom att funktionen framgår av den långsiktiga planen och andra administrativa dokument för Infrastrukturen. För att hålla samman och ge en bild av de ingående funktionerna i Infrastrukturen föreslås DIGG få ansvar för att föra en förteckning över de ingående delarna. En sådan förteckning behöver publiceras så att andra kan ta del av den.

Genom att lista funktioner i en förteckning tydliggörs vilka delar som utgör delar av Infrastrukturen, utan att regeringen behöva uppdatera exempelvis förordningen eller en bilaga till förordningen. Överväganden har gjorts om huruvida DIGG borde ha rätt att meddela föreskrift om vilka funktioner som ingår i Infrastrukturen. Eftersom regeringen kommer att besluta om ansvar efter förslag från DIGG och andra myndigheter riskerar en föreskriftsrätt om vilka delar som ingår i Infrastrukturen att bli en bakvänd normordning. DIGG skulle kunna föreskriva om funktioner som regeringen sedan behöver besluta om. Vidare skulle föreskriftsrätten innebära att DIGG skulle styra myndigheter som utvecklar en funktion, så att deras utveckling måste göras i enlighet med vad som gäller för Infrastrukturen. Detta följer av det ansvar som föreslås för de myndigheter som ansvarar för delar inom Infrastrukturen. Det skulle innebära att DIGG skulle kunna tvinga in myndigheter i en skyldighet att anpassa sin utveckling till vad som gäller för Infrastrukturen. En förteckning skulle inte medföra sådana rättsliga följder. Förteckningen har enbart en förtydligande funktion.

DIGG förutsätts uppdatera förteckningen med utgångspunkt i regeringens beslut och den plan som beslutas i samverkan med andra myndigheter.

Denna lösning skiljer sig från den reglering som föreslås i förordningen om samordnad hantering av nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen. I den förordningen pekas de grunddatadomänansvariga myndigheterna ut direkt i förordningen, uppräknat tillsammans med de datamängder som de ansvarar för. Bakgrunden till denna skillnad är bedömningen att till skillnad mot vissa funktioner bedöms grunddatadomänansvaret vara så omfattande att det inte kan anses ligga i en myndighets befintliga uppdrag, utan att det alltid behöver pekas ut. (Läs mer om de överväganden som lett fram till förslaget om att peka ut grunddatadomänansvariga myndigheter i förordningen om samordnad hantering av grunddata i författningspromemorian till delredovisningen i uppdraget om Samordnad hantering av grunddata, avsnitt 6.6.

5.4 Återrapportering

Förslag: Myndigheterna föreslår en utökad skyldighet för DIGG att rapportera till regeringen om hur arbetet med Infrastrukturen fortlöper. För att kunna uppfylla denna rapporteringsskyldighet föreslås DIGG få rätt att begära in underlag från de myndigheter som ansvarar för delar inom Infrastrukturen.

5.4.1 Finns utvidgat behov av återrapportering till regeringen?

Senast den 22 februari varje år ska alla statliga myndigheter lämna en årsredovisning till regeringen. Syftet är att årsredovisningen ska kunna läggas till grund för regeringens uppföljning och prövning av myndigheternas verksamhet. Årsredovisningen ska avse all verksamhet som myndigheten ansvarar för och ska bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning, och noter.

Det innebär i detta sammanhang att DIGG kommer att ha ett ansvar för att redovisa resultatet av det övergripande arbetet med Infrastrukturen, samtidigt som andra myndigheter kommer att ha ansvar att redovisa arbetet med de enskilda delar som de själva ansvarar för. I styrstrukturbilagan finns en beskrivning av hur arbetet med Infrastrukturen ska organiseras och drivas på årsbasis. Av förslaget framgår att de ansvariga myndigheterna ska göra uppföljningar varje kvartal, för att följa samma intervall som den ekonomiska uppföljningen till statsredovisningen. Uppföljningen ska bland annat syfta till att beskriva uppnådda resultat i relation till uppsatt plan, hantering av risker samt ekonomiskt utfall och prognos. Resultatet ska sammanställas och analyseras av DIGG, både löpande och

fördjupat. DIGG ska sedan redovisa den samlade uppföljning för regeringen samt på relevanta mötesforum inom Infrastrukturen.

I den del rapporteringsskyldigheten för DIGG kan bedömas gå utöver den skyldighet som följer av förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag bör den regleras. Då regeringen kan förväntas vilja ha en fördjupad beskrivning av utvecklingen av Infrastrukturen och andra förhållanden, såsom till exempel uppkomna risker och övergripande finansiella förutsättningar föreslås särskild bestämmelse om redovisningsskyldighet för DIGG.

5.4.2 Stöd för DIGG för att uppfylla sin återrapporteringskyldighet

För att DIGG ska kunna fullgöra sin redovisningsskyldighet gentemot regeringen är det nödvändigt att myndigheten får in underlag från de andra myndigheter som också har nyckelroller inom Infrastrukturen. För att underlätta informationsinsamlingen för DIGG och för att tydliggöra behovet av att andra myndigheter bidrar i arbetet med följa upp och analysera utvecklingen inom Infrastrukturen föreslås en bestämmelse om detta. Myndigheter med ansvar för delar inom Infrastrukturen behöver därför bli skyldiga att bistå med underlag till inrapportering till regeringen.

Eventuellt kan det bli nödvändigt att DIGG ges rätt att föreskriva om hur och när underlag ska lämnas in. Ett sådant behov har dock inte framkommit i dagsläget.

5.5 Samverkan

Förslag: Myndigheterna bedömer att samverkan kommer att vara avgörande för att etablera, förvalta, utveckla och använda Infrastrukturen. Strukturen för en mer långsiktig och formaliserad samverkan bör därför regleras i förordningen.

Strukturen regleras genom att de myndigheter som får ett utpekat ansvar ska vara skyldiga att samverka med relevanta aktörer, vilket i praktiken innebär att de kommer att vara ansvariga för att initiera och driva samverkan.

Syftet med den särskilda regleringen av samverkan är också att undanröja eventuella tveksamheter kring det rättsliga stödet för deltagandet i denna. En myndighet som vill delta i utforskande utveckling, ska ges sådan rättslig möjlighet, även om sådant deltagande normalt sett ligger utanför den

myndighetens kärnverksamhet.

En särskild reglering föreslås också i syfte att markera vikten av att samverkan omfattar kompetenser med fokus på informationssäkerhet och informationshantering.

5.5.1 Rätten att samverka ska regleras

Myndigheterna ska enligt regeringsuppdraget etablera en samverkansstruktur som möjliggör en bred samverkan med olika offentliga och privata aktörer, kring Infrastrukturen.

Med *samverkan* förstås här någon form av aktivitet som överskrider gränser inom eller mellan organisationer.¹⁷ När den gränsöverskridande aktiviteten ska ske behövs en *samordning* som beskriver vad, hur, när och varför detta ska ske. Det behövs dock också någon som utför aktiviteten tillsammans med någon på andra sidan gränsen, några som *samarbetar*. Samverkan är då resultatet av samordning och samarbete.

Myndigheterna har identifierat behov av samverkan kring de olika funktionerna i Infrastrukturen utifrån deras livscykel där hela kedjan från utveckling till avveckling ska beaktas. Samverkan behöver också ske utifrån kompetensområden, särskilt inom informationssäkerhet och informationshantering. Behoven av samverkan och kretsen av samverkansaktörer kan skilja sig åt beroende på vilket skede som arbetet med den relevanta funktionen befinner sig i. Detsamma gäller kompetensområden. Exempelvis, samverkan om idé och utforskande utveckling kring en eller flera funktioner ska kunna ske med de myndigheter som kan komma att bli utpekade som ansvariga för de nya funktionerna, även om de i dagsläget inte har något utpekat nationellt ansvar. Samverkan behöver också kunna ske med kommuner, organisationer och privata aktörer.

Myndigheternas bedömning är att det rättsliga stödet för deltagande i samverkan kring Infrastrukturen behöver tydliggöras. Idag finns det en generell samverkansskyldighet för myndigheter i 8 § förvaltningslagen. Avtal och

¹⁷ Se Statskontorets beskrivning av samverkan, samordning och samarbete i rapporten "Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel", 2017, s. 6.

överenskommelser som ingås med stöd av denna bestämmelse får dock inte gå utöver respektive myndighets verksamhetsområde.¹⁸

Myndigheterna bedömer, i likhet med Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster, att denna bestämmelse och dess avgränsning inte är tillräcklig för att täcka de olika behov av samverkan som kan uppstå när digitala tjänster och funktioner ska bl.a. etableras, utvecklas och förvaltas.¹⁹ Nämnda utredning föreslog en ändring i förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte, för att utöka det rättsliga stödet för myndigheters samverkan. Förslaget har dock inte genomförts. Myndigheterna föreslår därför att motsvarande bestämmelse regleras i den nu föreslagna förordningen.

Förslaget kommer dock enbart att omfatta statliga myndigheter. För att tydliggöra rätten att samverka för andra aktörer som kan vilja delta i samverkan, föreslås en särskild samverkansskyldighet för de myndigheter som kommer att ha ett utpekat ansvar enligt den nya förordningen. Dessa myndigheter ska därmed se till att sådan samverkan initieras och drivs samt att intresserade aktörer ges möjlighet att delta. Sådan samverkan kan exempelvis utformas för att underlätta varaktiga former av samråd kring förslag till utveckling av infrastrukturen. Vad, hur, när och varför en samverkan ska initieras av en samverkansskyldig myndighet, ska ingå i dessa myndigheters samordningsansvar enligt förordningen.

En särskild bestämmelse föreslås också i syfte att markera vikten av att samverkan omfattar kompetenser med fokus på informationssäkerhet och informationshantering. I detta ingår bl.a. samverkan med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Riksarkivet.

5.6 Finansiering

Förslag: Det ska inte införas några generella regler om avgiftsuttag inom Infrastrukturen.

Den finansieringsmodell som föreslås av de deltagande myndigheterna innebär i dagsläget att Infrastrukturen ska finansieras genom anslag. Visst anslag ska fördelas som bidrag från DIGG till andra myndigheter. Grunderna för

¹⁸ se Prop. 2016/17:180 s. 71

¹⁹ Se SOU 2107:114 s. 85 ff.

bidragsfördelning bör framgå av regleringsbrev.

5.6.1 Behövs författningsstöd för nuvarande förslag till finansiering?

I delredovisningen för regeringsuppdraget lägger myndigheterna fram två huvudsakliga förslag till finansiering.

Ett särskilt anslag till DIGG

Det första förslaget innebär att DIGG bör få ett särskilt anslag för att finansiera verksamhetsinvesteringar i samverkan kopplade till Infrastrukturen. Tanken med detta anslag är bland annat att DIGG ska fördela det till andra myndigheter genom bidrag. I det fall bidraget ska användas till att finansiera utvecklingen av en anläggningstillgång hos en myndighet aktualiseras frågan om det är möjligt att finansiera sådana genom statliga bidrag. Av 2 kap. 3 § kapitalförsörjningsförordningen framgår att anläggningstillgångar får finansieras genom bidrag från ickestatliga givare. Det står inget reglerat om statliga givare, men av befintliga styrdokument verkar det som att regeringen även kan medge att en anläggningstillgång finansieras med bidrag från en statlig givare.²⁰ Det torde därför vara möjligt att genomföra förslaget om ett särskilt anslag till DIGG, utan några regeländringar.

DIGG får endast använda anslaget på det sätt som är angivet. För att det ska vara möjligt att använda anslaget som ett bidrag för att finansiera investeringar hos andra statliga myndigheter krävs att det finns ett tydligt beslut om detta. Det är inte nödvändigt att författningsreglera förutsättningarna för en bidragshantering. Förutsättningarna kan antingen framgå genom budgetpropositionen eller i ett beslut av regeringen. Förslagsvis anges förutsättningarna för bidragsutbetalningar i DIGG:s regleringsbrev, med eventuellt tillägg om villkor för utbetalning.

Anslag till ansvariga myndigheter

²⁰ Se exempelvis regleringsbrev för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2020, om undantag från ekonomiadministrativa regelverket: Anläggningstillgång som finansieras från anslag 2:4 Krisberedskap är undantagna från kravet på lånefinansiering i 2 kap.1 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210). Detta undantag gäller även för de anläggningstillgångar som övriga myndigheter anskaffar och som finansieras från anslag 2:4 Krisberedskap

Det andra förslaget går ut på att riksdagen beslutar om anslag till de myndigheter som ansvarar för delar i Infrastrukturen. Ur ett rättsligt perspektiv är anslagsfinansiering en finansieringsform som inte behöver specialregleras då det är en del av myndigheternas ordinarie budgetprocess.

5.6.2 Framtida behov av författningsstöd för avgiftsuttag

Varken ESV eller myndigheterna som deltar i arbetet med Infrastrukturen har uteslutit att delar av Infrastrukturen kan komma att finansieras via avgifter. I dagsläget har dock bedömning gjorts av myndigheterna att det inte är lämpligt med avgiftsfinansiering.

Om delar av Infrastrukturen ska avgiftsfinansieras så kommer det att kräva nya författningsmässiga överväganden, såsom om avgiftsuttaget ryms inom avgiftsförordningens regler eller om det krävs ett särskilt avgiftsbemyndigande. Om en myndighet vill kunna ta ut avgifter för något som inte omfattas av avgiftsförordningen behöver myndigheten ett uttryckligt stöd i någon annan författning. Ett avgiftsbemyndigande behöver täcka både avgiftsuttag och avgiftsberäkning.

Om användningen av Infrastrukturen skulle bli obligatorisk för andra än statliga myndigheter krävs en annan reglering än avgiftsförordningen eller bestämmelser i någon annan förordning. Det beror på att regeringen endast får besluta om avgifter inom ramen för sin restkompetens och om avgiftsuttaget kopplas till regler som är tvingande för enskilda så är det istället riksdagen som har den normgivningskompetensen, enligt 8 kap. regeringsformen.

6 Förslagets konsekvenser och ikraftträdande

6.1 Övergripande konsekvenser

Myndigheterna har i arbetet med att genomföra uppdraget om att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte bedömt att det är nödvändigt att föreslå en särskild förordning som reglerar myndigheternas uppgifter och ansvar inom Infrastrukturen. För att uppnå målsättningen med en varaktig och säker digital infrastruktur är det nödvändigt att de ingående

myndigheterna får tydliga roller och ansvar samt att tillkommande myndigheters roller tydliggörs.

Det är till huvudsak DIGG som kommer att få ett betydande ansvar för Infrastrukturen och som därmed också kommer att behöva finansiering för uppgiften. Byggblocksansvariga myndigheter kommer på samma sätt att ansvara för sina byggblock och behöva finansiering för detta. Detta ska då vägas mot den nytta som Infrastrukturen ger och som redovisas i kap. 3 i delredovisningen.

6.2 Vilka alternativa lösningar finns och vad blir effekterna om någon reglering inte kommer till stånd?

Så som framgår av delredovisningen finns få ansvariga myndigheter utpekade för de byggblock som ska ingå i Infrastrukturen. Det kan därför ifrågasättas om det är för tidigt att föreslå en förordning på området och om arbetet istället skulle kunna fortsätta att styras från regeringen genom ytterligare uppdrag. Myndigheterna inom regeringsuppdraget har dock bedömt att tiden är mogen för att föreslå en förordning för att komma vidare i arbetet efter att den behandlats i ett antal regeringsuppdrag genom åren.

I avsnitt 5.1.3. redogörs för ett antal alternativa placeringar av den reglering som man har bedömt som nödvändigt. Det har sammanfattningsvis bedömts mer ändamålsenligt att samla regelverket kring Infrastrukturen och myndigheternas ansvarsfördelning och roller i en särskild författning som tar sikte på just den fråga som myndigheterna är utpekade att lösa.

Inom regeringsuppdraget har det diskuterats om myndigheter ska vara tvungna att delta i arbetet med Infrastrukturen och att nyttja Infrastrukturen. Ett sådant förhållningssätt skulle i så fall återspeglas i regleringen, sannolikt på ett sätt som binder myndigheterna till Infrastrukturen. Slutsatserna har ändå blivit att deltagande bör ske genom frivilliga åtaganden.

Att etablera Infrastrukturen utan tillhörande reglering skulle innebära att myndigheterna sinsemellan får avgöra respektive myndighets ansvar och ramarna för ansvaret. Det här riskerar att leda till otydligheter och att frågor som rör Infrastrukturen faller mellan stolarna om ingen myndighet anser att frågan direkt faller inom dess ansvarsområde, inte minst vad gäller finansiering. Det riskerar att i längden medföra att den Infrastruktur som byggs upp inte förvaltas på ett sätt som tillgodoser dess ursprungliga syfte och att de investeringar som gjorts inom ramen för regeringsuppdragen inte tillgodoses.

6.3 Vilka berörs av förslaget?

De som direkt berörs av förslaget är de statliga myndigheter som på något sätt är delaktiga i Infrastrukturen. DIGG kommer att få ett utpekat ansvar i och med att myndigheten blir ansvarig för Infrastrukturen. Därutöver kommer i första hand de myndigheter som blir ansvariga för något eller några byggblock att direkt beröras.

Indirekt påverkas även andra myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och företag som på något sätt vill använda sig av eller ansluta sig till Infrastrukturen genom att regelverket tydliggör myndigheternas roller och ansvar. Det kan leda till att tröskeln för att ansluta sig blir lägre, vilket gynnar regeringens ambitioner om digitalisering av den statliga förvaltningen. Förslaget innebär en stadigare struktur som på sikt innebär att enskilda medborgare, företag, organisationer, kommuner och andra som behöver komma i kontakt med myndigheter påverkas genom att vissa digitala tjänster ger en förenklad kontakt med myndigheter.

6.4 Övergripande bedömning av ekonomiska effekter

Genom att säkerställa att det finns en förvaltningsgemensam digital infrastruktur som myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och företag kan använda sig av förbättras flera av de övergripande förmågor som förvaltningen behöver för att kunna leverera effektiv, säker och innovativ digital service. Genom gemensamma tjänster och infrastrukturella lösningar behöver inte enskilda myndigheter, kommuner och regioner bygga kostsamma egna lösningar på gemensamma problem. En minskad suboptimering leder till lägre kostnader när lösningar kan återanvändas i högre grad och är interoperabla med varandra. Den ekonomiska nyttan för Infrastrukturen och för de ingående byggblocken finns redovisad i delredovisningen.

Samtidigt krävs det finansiering för byggblockens utveckling, drift och förvaltning. Myndigheterna har bedömt att Infrastrukturen bör finansieras genom en omfördelning av anslag inom staten.

De ekonomiska effekterna beskrivs i detalj i kap. 3 i delredovisningen.

6.5 Effekter för de utpekade myndigheterna

6.5.1 DIGG

I DIGG:s roll som infrastrukturansvarig uppkommer kostnader för de uppgifter som ingår i ansvaret. Kostnaderna är i huvudsak personalrelaterade kostnader för att bland annat ta fram och förvalta den långsiktiga planen för Infrastrukturen och för uppföljning av insatser som gjorts utifrån planen, administration av finansiering till övriga parter och samordning av grupper.

I budgetpropositionen 2020/21 föreslås DIGG tilldelas ett anslag om ca 74 miljoner kronor inom anslaget digital förvaltning. Av detta ska ca 57 miljoner användas för att finansiera Infrastrukturen. Huvuddelen av anslaget används till att utveckla infrastrukturen. Styrningen av arbetet med Infrastrukturen beräknas uppgå till ca 5,5 miljoner och insatser för informationssäkerhet och arkiv till 3,4 miljoner. För år 2022 och 2023 beräknas anslaget uppgå till ca 96 miljoner kronor respektive ca 90 miljoner kronor.

Det finns i dagsläget inte någon uppskattning av kostnaderna för att förvalta Infrastrukturen när den väl finns på plats.

6.5.2 Byggblocksansvariga myndigheter

För byggblocksansvarige uppstår personalrelaterade kostnader för utveckling, drift och förvaltning av byggblocket. Kostnaderna varierar mellan byggblocken. En del myndigheter har redan uppdrag att tillhandahålla funktioner som kommer att ingå som byggblock i Infrastrukturen. I de fallen är finansieringen åtminstone till viss del löst. Till det kommer kostnader för att samordna, hantera avtal, hantera anslutningar, kommunikation samt uppföljning och rapportering.

De ekonomiska effekterna för byggblocken beskrivs i avsnitt 3.2 i delredovisningen.

6.6 Överensstämmelse med EU-lagstiftning

Den föreslagna förordningen reglerar att det ska finnas en Infrastruktur samt hur ansvaret för Infrastrukturen ska fördelas och vad ansvaret består av. Dessa frågor bedöms inte omfattas av någon särskild EU-lagstiftning. Däremot kommer det på sikt att finnas byggblock inom infrastrukturen så behöver vara anpassade för att stämma överens med EU-lagstiftning.

Bland annat behöver infrastrukturen och byggblocken anpassas till Europaparlamentet 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 (SDG-förordningen). DIGG kommer att samordna de svenska myndigheternas arbete med att implementera SDG-förordningen så att Sverige uppfyller förordningens krav. Byggblocksansvariga behöver vara uppmärksamma på de tekniska krav som ställs i genomförandeakter som tas fram inom ramen för SDG, då de tekniska specifikationerna kan komma att påverka vilka standarder som ska användas inom byggblocken.

Vidare kommer infrastrukturen och byggblocken behöva anpassas till 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 de fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (GDPR), lag (2010:1767) och förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation som genomför det s.k. Inspire-direktivet (2007/2/EG) och till direktivet om öppna data som beskrivs i avsnitt 4.6.

6.7 Ikraftträdande och genomförande

Författningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Arbetet med några av de byggblock som utgör Infrastrukturen har kommit långt och det är rimligt att ansvarsfördelningen för Infrastrukturen och dess delar har trätt i kraft innan den sjösätts. Dessutom är en del av syftet med den föreslagna förordningen att skapa en rättslig grund för det arbete som myndigheterna gör i samverkan.

Förordningen bör därför träda i kraft senast innan utgången av det förlängda regeringsuppdraget. En rimlig tidpunkt för ikraftträdande kan därför vara under hösten 2021.