



Genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen

I2021/01595

2021-12-15

DIGGs ärendenummer: 2021-1342

Sammanfattning

Denna genomförandeplan ger vägledning i hur Sverige ska införa det tekniska systemet för gränsöverskridande automatiskt utbyte av bevis och tillämpning av engångsprincipen enligt artikel 14 i SDG-förordningen.

I syfte att skapa förutsättningar för Sverige att kunna genomföra SDG-förordningens krav på ett kostnadseffektivt sätt, samtidigt som de positiva effekterna av genomförandet tillvaratas har Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) i sitt analysarbete identifierat flera viktiga områden för ett lyckat införande av SDG-förordningen. Detta dokument är en redovisning av regeringsuppdrag att ta fram en genomförandeplan för införandet.

Införandet av det tekniska systemet för bevisutbyte är försenat då alla akter för den tillkommande regleringen på EU-nivå inte är beslutade. Det innebär att det fortfarande inte är klarlagt exakt vilka krav som gäller för utveckling av det tekniska systemet. I arbetet med genomförandeplanen har därför antaganden gjorts. Det förberedande arbetet som påbörjats inom detta regeringsuppdrag och hos de aktörer som berörs behöver fortsätta genom flera olika aktiviteter.

Genom en utökad satsning på den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, samlade bevis tjänster och gemensamma digitala tjänster för användare skapas förutsättningar för ett kostnadseffektivt genomförande i Sverige. I genomförandeplanen föreslås ett antal områden ut där en ökad utveckling och användning av förvaltningsgemensamma byggblock och grunddatadomäner samt ytterligare utredande och utvecklande insatser.

Behov av nationell samordning och stöd bedöms vara omfattande för att kunna införa SDG-förordningen. Myndigheter som omfattas efterfrågar stöd under genomförandeperioden och tiden därefter när det tekniska systemet för bevisutbyte är driftsatt och förvaltas. För detta arbete föreslås en förstärkning av den nationella samordningen för att kunna möta behoven.

Det finns redan idag en grundstruktur för arbete inom nationell samordning och arbetet med den förvaltningsgemensamma infrastrukturen vilket ger goda förut-

sättningar att tillhandahålla nationell organisering av utveckling och införande samt framtida drift, förvaltning och vidareutveckling för de förvaltningsgemensamma delarna av systemet. Befintliga strukturer behöver utökas för att klara tillkommande behov.

DIGG ser också fortsatt behov av analys av de förfaranden som omfattas i syfte att identifiera myndigheter, kommuner och andra organ som konsumerar och producerar bevis. Detta arbete bör ske i samarbete med EU-kommissionen och andra medlemsländer för att säkra likartad tolkning.

Bevisutbytet genom det tekniska systemet väcker också flera juridiska problemställningar som behöver hanteras i svensk rätt, både förvaltningsgemensamt och myndighetsspecifikt. Därför behöver utredning av rättsliga frågor och rättsutveckling ske under genomförandet.

Riskerna med införandet av det tekniska systemet har analyserats. Risk att inte hinna med införandet i tid samt att det finns resurskonflikter med andra utvecklingsaktiviteter är överhängande. Vidare behöver risk för välfärdsbrottslighet hanteras samt hantering av personuppgifter i det tekniska systemet säkras.

Kostnadsanalysen visar vilken besparing som kan uppnås vid samordnad utveckling av gemensamma digitala tjänster samt vid användning av förvaltningsgemensam infrastruktur. Bland annat antas kostnaden bli en tiondel av den totala genomförandekostnaden om rekommenderade satsningar genomförs. Kostnaderna behöver dock fortsatt analyseras i takt med att mer kunskap erhålls gällande vilka bevis som behöver utbytas samt vilka förfaranden som berörs.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1 Inledning	5
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 Regeringsuppdrag att ta fram en genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen.....	7
1.3 Redogörelse för arbetet med regeringsuppdraget.....	8
1.4 Avgränsningar och omfattning.....	9
2 Genomförandeplan	11
2.1 Principerna som genomförandeplanen bygger på.....	11
2.2 Aktiviteter i genomförandeplanen.....	12
2.3 Fortsatt utveckling av förvaltningsgemensam infrastruktur.....	16
3 Kartläggning av bevis och behöriga myndigheter	19
3.1 Förfaranden.....	19
3.2 Behöriga myndigheter	19
3.3 Kartläggning av bevis.....	20
4 Analys och förslag på gemensamma lösningar	22
4.1 Analys av funktionella behov.....	23
4.2 Förslag till lösning.....	24
4.2.1 Förvaltningsgemensam digital infrastruktur.....	24
4.2.2 Samlade bevis tjänster.....	24
4.2.3 Gemensamma kundingångar	25
4.3 Funktionell mappning till byggblock och grunddatadomäner.....	25
5 Juridiska problemställningar	27
6 Riskanalys för genomförandet	30
7 Nationell organisering	32
8 Kostnadsanalys	35
8.1 En kostnadsanalys för genomförande av förvaltningsgemensamma delar.....	35

8.2	<i>En kostnadsanalys för förvaltning av förvaltningsgemensamma delar</i>	36
8.3	<i>En övergripande analys av behöriga myndigheters genomförandekostnader</i>	37
8.3.1	Scenario "Nuläge"	38
8.3.2	Scenario "DIGG:s förslag"	39

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Varor, tjänster, personer och kapital ska kunna röra sig fritt över gränserna inom EU:s inre marknad, även kallat de fyra friheterna. Friheterna fastslås i fördraget om EU:s funktionssätt.¹ Den inre marknaden har även en digital dimension (den digitala inre marknaden) som på senare år har fått allt mer uppmärksamhet. Bestämmelserna i fördraget kompletteras av omfattande EU-lagstiftning som på olika sätt ska göra det lättare att nyttja den fria rörligheten på EU:s inre marknad och underlätta gränsöverskridande aktivitet. Trots det möter privatpersoner och företag fortfarande hinder och svårigheter när de ska agera i gränsöverskridande situationer.

EU-förordningen (EU) 2018/1724² om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster antogs 2018, nedan kallat SDG-förordningen. SDG-förordningen syftar till att göra det enklare för privatpersoner och företagare att agera över gränserna, till exempel flytta till ett annat land, arbeta i ett annat land än där man bor eller bedriva affärsverksamhet i ett annat land än där företaget är etablerat. Den som har frågor eller upplever hinder i gränsöverskridande situationer ska ha någonstans att vända sig för att få råd eller hjälp. Detta ska erbjudas genom en gemensam digital ingång på EU-nivå, som sedan lotsar användarna vidare till relevant information och relevanta digitala tjänster i varje medlemsstat. Vidare ska medborgare och företagare bara behöva lämna en uppgift en gång i ett antal utpekade förfaranden. Denna ingång kan nås via youreurope.eu.

SDG-förordningen är ambitiös och långtgående, samtidigt som den har en snäv tidplan. Den innehåller många relevanta krav för att åstadkomma en digital offentlig förvaltning med användarnas behov i fokus. I Sverige omfattas främst statliga myndigheter och kommuner av SDG-förordningens krav men krav ställs också på regioner och andra organ. De aktörer som omfattas av SDG-förordningens krav benämns behöriga myndigheter i enlighet med den svenska översättningen av

¹ Artikel 26 (2) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

² [EUR-Lex - 32018R1724 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu/lexuri.nsf/(symbol)/EUR-Lex-32018R1724-EN)

SDG-förordningen (art 3.4) samt regeringens proposition 2021/22:66 Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om en gemensam digital ingång.

Till den 12 december 2020 genomfördes den första delen av SDG-förordningen. Då tillgängliggjordes statliga myndigheters information samt hjälp- och problemlösningstjänster via Your Europe. Det innebär att statliga myndigheter och vissa andra organ införde krav om information på engelska och insamling av användarstatistik och användaråterkoppling mm. Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) samordnar arbetet, vilket bland annat innebär att DIGG håller samman ett länkregister i en EU-gemensam dashboard. Nästa del är att även kommunal information ska finnas sökbar via Your Europe till december 2022.

Den tredje delen av SDG-förordningen är att möjliggöra tillgång till onlineförfaranden samt principen om att bara behöva lämna en uppgift en gång för privatpersoner och företagare till offentlig verksamhet. Behöriga myndigheter ska tillhandahålla möjlighet till utbyte av bevis i onlineförfaranden som förtecknas i bilaga II i SDG-förordningen och de förfaranden som anges i direktiven om erkännande av yrkeskvalifikationer (2005/36/EG), tjänster på den inre marknaden (2006/123/EG), offentlig upphandling (2014/24/EU) och upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (2014/25/EU). Vad gäller direktiv 2005/36/EG och direktiv 2006/123/EG ställer dessa krav på att förfaranden ska vara elektroniskt tillgängliga sedan tidigare. För att åstadkomma detta ska EU-kommissionen i samarbete med medlemsländerna inrätta ett tekniskt system för automatiskt utbyte av bevis mellan behöriga myndigheter i olika medlemsländer (nedan kallat det tekniska systemet). Detta ska vara infört till december 2023.

I Sverige arbetar behöriga myndigheter med att analysera och leva upp till kraven som SDG-förordningen ställer. DIGG är utpekad av regeringen att vara nationell samordnare enligt SDG-förordningen i Sverige³. I rollen som nationell samordnare är DIGG kontaktpunkt gentemot EU-kommissionens samordningsgrupp och övriga medlemsländers nationella samordnare rörande SDG-förordningen. Kommerskollegium bistår DIGG i arbetet, särskilt med frågor rörande hjälp- och problemlösningstjänster (bilaga III i SDG-förordningen).

³ Nationell samordnare enligt förordningen om en gemensam ingång – SDG | DIGG

1.2 Regeringsuppdrag att ta fram en genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen

DIGG fick den 27 maj 2021 ett uppdrag⁴ av regeringen att ta fram en genomförandeplan för hur Sverige ska införa det tekniska systemet för gränsöverskridande automatiskt utbyte av bevis och tillämpning av engångsprincipen enligt artikel 14 i SDG-förordningen. Uppdraget kompletterar myndighetens pågående uppdrag att vara nationell samordnare.

Genomförandeplanen innehåller förslag och aktiviteter för genomförandet. Dokumentet med bilagor:

- Kapitel 2 innehåller genomförandeplan med aktiviteter och ansvariga aktörer.
- Kapitel 3 och bilaga 1 innehåller en kartläggning av vilka bevis som omfattas samt vilka svenska aktörer som producerar eller konsumerar sådana bevis, inklusive vilka aktörer som omfattas av artikel 14 i SDG-förordningen.
- Kapitel 4 och bilaga 2 beskriver analys och förslag till vilka delar av det tekniska systemet som bör hanteras förvaltningsgemensamt samt vilka delar som bör hanteras av varje aktör som producerar eller konsumerar bevis. Vidare framgår hur den förvaltningsgemensamma infrastrukturen som nu är under etablering (I2019/03306) kan nyttjas för att uppfylla kraven i SDG-förordningen samt en analys av behov och risker gällande gränsöverskridande användaridentifiering och identitetsmatchning med ytterligare attribut och användningen av gränsöverskridande e-legitimation (eIDAS).
- Kapitel 5 och bilaga 3 redogör för förvaltningsgemensamma eller myndighetsspecifika juridiska problemställningar när det gäller det gränsöverskridande bevisutbytet samt juridiska problemställningar avseende sekretess och personuppgiftsbehandling.
- Kapitel 6 innehåller en riskanalys för genomförandet.
- Kapitel 7 innehåller ett förslag till nationell organisering av utveckling och införande samt av framtida drift, förvaltning och vidareutveckling för de förvaltningsgemensamma delarna av systemet. En analys av behovet av

⁴ Uppdrag att ta fram en genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen - Regeringen.se

nationell samordning och stöd till de behöriga myndigheterna finns sammanfattad i kapitel 7, i bilaga 1 framgår behov som behöriga myndigheter själva uttryckt.

- Kapitel 8 innehåller en kostnadsanalys för både genomförande och förvaltning för de delar som är förvaltningsgemensamma, samt en övergripande kostnadsanalys av den totala genomförandekostnaden i Sverige, i bilaga 4 finns en fördjupning av denna.
- I bilaga 5 finns ett underlag från Myndighetssamarbetet starta och driva företag rörande nyttjandet av verksamt.se som gemensam kundgång för företag.

1.3 Redogörelse för arbetet med regeringsuppdraget

Uppdraget har genomförts genom ett antal analyser utifrån de olika frågeställningarna i regeringsuppdraget som också presenteras i detta dokument med bilagor. DIGG har tagit fram ett antal principer för genomförandet som genomförandeplanen bygger på (se kapitel 2.1).

När det gäller analysernas och genomförandeplanen har utgångspunkten varit det nuvarande läget där det inte finns en beslutad genomförandeakt och tekniska specifikationer för det tekniska systemet för bevisutbytet. Istället har utkast till genomförandeakt och tekniska specifikationer för det tekniska systemet använts för att kunna ge förslag på funktionella behov och en övergripande arkitektur. Analyser kring hur kraven relaterar till förvaltningsgemensamma byggblock och grunddatadomäner inklusive övergripande kostnader har genomförts i dialog med ansvariga för respektive byggblock och grunddatadomän.

Vidare har andra nationella eller EU-gemensamma befintliga och planerade tekniska lösningar, portaler och andra verktyg samt processer för informationsutbyte varit en del av analysen och förslag till lösningar och fortsatt arbete. Möjligheter och potential för hur infrastrukturen för bevisutbyte kan användas i Sverige för att tillvarata digitaliseringens möjligheter har varit en grundläggande princip i arbetet med genomförandeplanen. Aspekter av betydelse för informations- och cybersäkerhet har hanterats i planeringen av förslagen. Det återstår i kommande analyser och förslag att bedöma vilka ytterligare åtgärder som krävs för hantering av informations- och cybersäkerhet.

En enkätundersökning har genomförts där statliga myndigheter har besvarat mestadels kvalitativa frågeställningar och några kvantitativa frågeställningar. Enkäten har använts som underlag inom bland annat dessa områden;

- hur myndigheterna anser sig omfattas av SDG-förordningen,
- status kring digitala tjänster och användning av utländska e-legitimationer,
- juridiska problemställningar,
- risker och nyttor,
- kostnader och behov av stöd vid införandet.

Enkäten har följts upp av bilaterala dialoger med vissa myndigheter där uppgifterna har kvalitetssäkrats och vid behov kompletterats.

DIGG har under regeringsuppdraget samverkat med Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kring deras regeringsuppdrag under samma tidsperiod om att analysera nyttor och risker vid införandet av SDG-förordningen (S2021/06177)⁵ där fokus är på elektronisk identifiering för de onlinetjänster som SDG-förordningen reglerar inom ramen för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhetsområden, och en analys av de risker för välfärdsbrottslighet som den elektroniska identifieringen och tillämpningen av förordningen i övrigt kan föra med sig.

Vidare har det genomförts ett antal möten med behöriga myndigheter för att diskutera analyser och förslag.

1.4 Avgränsningar och omfattning

Denna genomförandeplan syftar till att ge vägledning i hur Sverige ska införa det tekniska systemet för gränsöverskridande automatiskt utbyte av bevis och tillämpning av engångsprincipen enligt artikel 14 i SDG-förordningen, dvs. endast en del av SDG-förordningens hela omfattning. Genomförandeplanen sätter fokus på förvaltningsgemensam utveckling samt nationell samordning för det tekniska systemet, för att på så sätt även minska bördan hos de behöriga myndigheterna.

⁵ <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2021/09/uppdrag-att-analysera-nytta-och-risker-vid-genomforandet-av-forordningen-om-en-gemensam-digital-ingang/>

DIGG vill betona att trots satsningar på förvaltningsgemensamma tjänster och samordning så ligger ett stort ansvar för genomförandet av SDG-förordningen på behöriga myndigheter.

Denna genomförandeplan beskriver en plan för genomförandet utifrån dagens kunskap och läge. Planen behöver löpande utvecklas för att vara relevant och aktuell.

2 Genomförandeplan

Införandet av det tekniska systemet är försenat eftersom genomförandeakten och de tekniska specifikationerna ännu inte är beslutade. Det skulle enligt plan finnas två och ett halvt år för medlemsländer och EU-kommissionen att utveckla det tekniska systemet. Nu återstår mindre än två år och det kommer att dröja in i 2022 innan beslut om alla krav finns på plats.

Givet denna situation bedömer DIGG att den tekniska utvecklingen av systemets delar ännu inte kan påbörjas. Det betyder dock inte att det förberedande arbetet behöver stanna av. Tvärtom finns flera aktiviteter som behöver fortsätta och andra påbörjas, för att fördjupa kunskapen om krav och lösningar.

Detta avsnitt utgör genomförandeplan med förslag på aktiviteter med tidplan samt förslag på ansvarsfördelning. Dessutom beskrivs de principer som DIGG utgått från i framtagandet av lösningsförslag och genomförandeplan.

2.1 Principerna som genomförandeplanen bygger på

DIGG anser att nedanstående principer borde genomsyra det svenska genomförandet av det tekniska systemet för bevisutbytet. Principerna har också varit styrande för den föreslagna genomförandeplanen.

- Användarvänlighet, behovsdriven utveckling, icke-diskriminering samt en uppgift en gång är grundsyften bakom utvecklingen.
- Det tekniska systemet ska vara säkert, enkelt och effektivt att använda.
- Förvaltningsgemensamma lösningar ska nyttjas för att minska komplexitet och kostnader hos många olika aktörer.
- Den data som utbyts ska vara korrekt och tillgänglig, från den bästa källan.
- Den förvaltningsgemensamma infrastrukturen som är under utveckling ska nyttjas.
- I alla situationer där det finns nationella behov av digitalisering som har synergier med utvecklingen av det tekniska systemet och bevisutbytet ska dessa omhändertas i möjligaste mån.
- Nyttja och kostnadseffektivitet ska vara prioriteringsgrunder i genomförandet.

2.2 Aktiviteter i genomförandeplanen

Inom nedanstående aktiviteter och områden behöver utvecklingen fortsätta eller påbörjas. I varje punkt finns en eller flera ansvariga aktörer föreslagna och markerade med fetstil och i slutet av varje punkt finns en angivelse av tid för genomförandet. I de flesta fall kommer genomförandet ske i steg som börjar med utforskande utveckling eller utredning för sedan kunna gå vidare i utveckling och införande. Det behövs också ytterligare dialoger med flera av dessa föreslagna aktörer för det fortsatta genomförandet. Det fortsatta arbetet kommer också visa vilka ytterligare aktörer som behöver bidra i den förvaltningsgemensamma utvecklingen. Att fördela utvecklingen på flera kan vara en fördel om resurser för det finns.

- **Regeringen** ger DIGG förutsättningar att förstärka den nationella samordningen samt avsätter de medel som aviserats i budgetpropositionen för att ge förutsättningar till att arbete startas inom ett flertal olika områden utifrån förslagen i denna genomförandeplan. Vidare ger regeringen DIGG i uppdrag att samordna införandet av det tekniska systemet. **(Från 2022 och framåt).**
- **Regeringen** behöver omhänderta förslag till rättsliga förändringar som krävs förvaltningsgemensamt och myndighetsspecifikt för att införa det tekniska systemet och bevisutbytet. **(Från 2022–2023).**
- **DIGG** förstärker den nationella samordningen och skapar en programledning för att hålla samman olika aktiviteter som behövs för att införa det tekniska systemet i Sverige. Som en del av detta arbete ger DIGG stöd till behöriga myndigheter samt ansvarar för att genomförandeplanen hålls uppdaterad och följs upp. Rapportering bör ske löpande till regeringen om progress och risker. Vidare kan DIGG bidra i arbetet med förvaltningsgemensamma rättsliga frågeställningar. **(Från 2022 och framåt).**
- **DIGG** fortsätter sitt arbete gentemot EU-kommissionen och samarbetet med andra medlemsländer för att säkerställa att kraven på det tekniska systemet gör det möjligt att uppfylla principerna i avsnitt 2.1 och andra

svenska behov. **(Från nu till genomförandeakt och tekniska specifikationer är beslutade).**

- **Behöriga myndigheter** fortsätter sina analyser av vilka online-förfaranden inom bilaga I och II som de omfattas av, samt med att identifiera vilka bevis som myndigheten behöver producera och konsumera, det vill säga vilka informationsmängder som ska utbytas i det tekniska systemet. Vidare behöver behöriga myndigheter föreslå till regeringen vilka myndighets-specifika anpassningar som behövs av svensk rätt, framförallt registerförfattningar. **(Från 2022 och framåt).**
- **DIGG och behöriga myndigheter** fortsätter delta i EU-kommissionens arbetsgrupper för att tydliggöra vilka bevis som är aktuella att utbyta i de utpekade förfarandena. **(Från 2022 och framåt).**
- **DIGG och behöriga myndigheter** samarbetar med andra medlemsländer kring tolkningar och utredning av bevis och förfaranden samt tekniska lösningar och piloter. **(Från 2022 och framåt).**
- **DIGG** samlar in uppgifter från behöriga myndigheter och publicerar en förteckning av vilka aktörer som är behöriga myndigheter, vilka informationsområden, förfaranden och bevis som de omfattas av. **(Från 2022 och framåt).**
- **DIGG** i samverkan med **byggblocks-, grunddatadomän- och kompetensområdesansvariga myndigheter** säkerställer att de krav som ställs på nationell utveckling inom det tekniska systemet för bevisutbytet kan realiseras via den förvaltningsgemensamma infrastrukturen som är under etablering. Med undantag för de delar som åligger behöriga myndigheter eller sektorsspecifika. I avsnitt 2.3 framgår en fördjupning i

vilka behov som behöver utforskas och vid behov utvecklas i den förvaltningsgemensamma infrastrukturen. **(Från 2022 och framåt).**

- **DIGG** tar i samverkan med relevanta aktörer fram en anslutningsplan för införandet av det tekniska systemet allt eftersom mer kunskap finns om omfattning, påverkan, krav och behov. **(Från 2022 och framåt).**
- **Regeringen** bör ge **Universitets- och högskolerådet (UHR)** i uppdrag att vidareutveckla arbetet med att digitalisera betyg på gymnasial nivå som är utfärdade i Sverige och skapa en nationell betygsdatabas (BEDA) som stöder konceptet för samlade bevis tjänster. Uppdraget bör ske i samverkan med Skolverket, kommuner och DIGG m.fl. **(Från 2022 och framåt).**
- **Regeringen** säkerställer att gymnasieskolor, vuxenutbildningar och folkhögskolor får uppgiftsplikt att rapportera meriter och examensbetyg till nationella betygsdatabasen (BEDA⁶). **(Från juli 2023).**
- **Sektorsansvariga myndigheter** som ger ut föreskrifter inom förfarandet att bedriva affärsverksamhet (SDG-förordningens bilaga II) tillsammans med **Myndighetssamarbetet starta och driva företag** bör utreda om de kan skapa centrala digitala tjänster för de kommunala förfarandena inom området och vid behov utveckla dessa. En del av denna utredning kan vara förslag på regeringsuppdrag eller annan styrning. **(Från 2022 och framåt).**
- **Regeringen** ger i uppdrag till **Myndigheten för yrkeshögskolan**, att samordna processen samt utreda och vid behov ta fram en gemensam

⁶ <https://www.uhr.se/systemtjanster-for-larosaten/stodsystem-for-larosaten/betygsdatabasen-beda/>

digital tjänst avseende ansökningsförfaranden till yrkeshögskolor. Detta bör samordnas med förslag från utredningen om Framtidens yrkeshögskola (Dir. 2021:88)⁷. **(Från 2022 och framåt).**

- **Regeringen** ger i uppdrag till **Myndigheten för yrkeshögskolan** i samarbete med **Universitets- och högskolerådet**, att centralisera meriter och examensbetyg från yrkeshögskolor för att möjliggöra en samlad bevis tjänst rörande dessa. **(Från 2022 och framåt).**
- **Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten** i samarbete med relevanta aktörer fortsätter arbetet med att identifiera lösningar för att minska risken för välfärdsbrott i det tekniska systemet. **(Under 2022).**
- **Regeringen** ger i uppdrag till **Universitets- och högskolerådet** att i samverkan med **Myndigheten för Yrkeshögskola, Lärosäten, Centrala studiestödsnämnden och Svenska Institutet**, att utreda och vid behov ta fram en gemensam kundingång inom studerandeområdet där gemensamma digitala tjänster och information kan samordnas. **(Från 2022 och framåt).**
- **Behöriga myndigheter** anpassar och utvecklar digitala tjänster och bevis tjänster inklusive anslutning till den förvaltningsgemensamma infrastrukturen **(Från hösten 2022 och framåt).**
- Fortsatt analys av risker och aspekter av cyber- och informationssäkerhet. Samordnas av **DIGG**. **(Från 2022 och framåt).**

⁷ Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar - Regeringen.se

Samtliga förslag har synergier med redan existerande utveckling av nationella lösningar. Exempelvis har Skolverket och UHR föreslagit en nationell digitaliserad betygshantering. Fortsatta dialoger krävs med utpekade aktörer för att säkerställa ett samordnat införande.

2.3 Fortsatt utveckling av förvaltningsgemensam infrastruktur

Den förvaltningsgemensamma infrastrukturen ska användas för att realisera nationella krav på det tekniska systemet. Det innebär att kraven ska hanteras inom den struktur som idag finns för den förvaltningsgemensamma infrastrukturen när det gäller prioritering, utforskande utveckling, utveckling, införande, förvaltning och drift. I strukturen finns även styrning, processer och arbetssätt att använda. Inom den förvaltningsgemensamma infrastrukturen har följande arbete identifierats för att stödja införandet av SDG-förordningen.

- att **DIGG** utforskar och vid behov utvecklar förmågor för länkar till information och förfaranden, hantering av metadata om bevis samt uppgifter om bevis tjänster (inom byggblocket Adressregister).
- att **DIGG**, i samarbete med **Skatteverket**, utforskar och vid behov utvecklar en förmåga till gränsöverskridande identitetsmatchning mellan en utländsk e-legitimation och ett svenskt identitetsbegrepp (inom byggblocket Identitet).
- att **DIGG** bevakar synergier mellan eIDAS-revideringen, inklusive förslag om att skapa en digital plånbok (EU Digital Identity Wallet), och det tekniska systemet för bevisutbyte.
- att **DIGG**, i samarbete med **Skatteverket**, utforskar och vid behov utvecklar en förmåga för gränsöverskridande elektronisk kommunikation med användare (inom byggblocket Digital post).
- att **DIGG** analyserar om något existerande eller nytt byggblock kan utforska och vid behov utveckla en förmåga för förhandsgranskning av bevis som utbyts över landsgränser enligt engångsprincipen.

- att **Bolagsverket** utforskar och vid behov utvecklar en förmåga för gränsöverskridande ombudshantering för fysiska och juridiska personer enligt kraven för det tekniska systemet för bevisutbyte (inom byggblocket Mina ombud).
- att **DIGG** utforskar och utvecklar förmågor för behöriga myndigheters anslutning till den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen och för automatiserad behörighetskontroll och delegerad åtkomst för användare till nationella tjänster inom infrastrukturen (inom byggblocket Auktorisation).
- att **Skatteverket** utvecklar grunddatadomänen Person utifrån specifika behov av stöd till förfaranden, bevis tjänster och gränsöverskridande användaridentifiering.
- att **Bolagsverket** utvecklar grunddatadomänen Företag utifrån specifika behov av stöd till förfaranden, bevis tjänster och gränsöverskridande ombudshantering.
- Användning av de etablerade kompetensområdena inom juridik, arkitektur, informationssäkerhet, arkiv samt samhällsekonomiska analyser och nyttorealiserings även för frågor som berör dessa områden inom utveckling och införande av det tekniska systemet. **DIGG** säkerställer detta i dialog med övriga **kompetensområdesansvariga myndigheter**.
- att **Universitets- och högskolerådet** i samarbete med **Myndigheten för Yrkeshögskolor, Lärosäten, kommuner** och **Skolverket** utforskar behov av samlade bevis tjänster för att stödja livshändelsen Studera inom SDG-förordningen. Detta skulle i ett senare skede kunna innebära att en ny grunddatadomän införs.

Samtliga dessa aktiviteter behöver **starta 2022** med utforskande utveckling enligt den metod som finns inom infrastrukturen som innebär utredning av behov,

värden, juridik, arkitektur, säkerhet, arkiv, nyttor, finansiering mm. I punkterna finns en eller flera aktörer utpekade för att arbetet ska kunna komma igång. Ytterligare dialog krävs med utpekade aktörer om omfattning, finansiering etc. Det förväntas dock att de aktörer som föreslås som ansvariga också involverar andra relevanta aktörer, för att exempelvis säkerställa en korrekt behovsbild. DIGG är utpekad som ansvarig i många delar av genomförandeplanen och DIGG avser att fortsätta identifiera aktörer som kan ta ansvar för utveckling och förvaltning.

DIGG har utgått från att regeringen avser gå vidare enligt 2021 års budgetproposition och avsätta medel för förvaltningsgemensam utveckling för att den offentliga förvaltningen ska klara av att leva upp till dessa krav och för att göra det enklare för privatpersoner och företag att agera på EU:s inre marknad⁸. Om DIGG får i uppdrag att fördela dessa medel tas en fördelning fram och kommuniceras med berörda.

⁸ <https://www.regeringen.se/4a6bd5/contentassets/bc0f4b1a4ce844f2aa59949d09c93f29/utgiftsomrade-22-kommunikationer.pdf>

3 Kartläggning av bevis och behöriga myndigheter

3.1 Förfaranden

SDG-förordningens bilaga II pekar ut 21 förfaranden inom sju livshändelser som ska göras tillgängliga digitalt på ett icke-diskriminerande sätt för EU-medborgare. Svenska behöriga myndigheter omfattas av samtliga sju livshändelser. Av de 21 förfaranden i bilaga II bedöms 16 förfaranden finnas idag hos svenska behöriga myndigheter. Definitionen av vad som menas med förfaranden enligt bilaga II är dock väldigt varierande. Ibland omfattas ett specifikt förfarande, exempelvis *ansöka om bevis om registrering av födelse*, men andra fall täcker ett förfarande ett stort område som i själva verket är väldigt många olika detaljerade förfaranden, exempelvis *tillstånd för affärsverksamhet*. Som kan vara allt från att ansökan om tillstånd för restaurangverksamhet till att starta en flygplats.

För Sveriges del kan drygt 12 000 förfaranden komma att omfattas av SDG-förordningens krav på att vara "helt online" med bevisutbyte genom det tekniska systemet. Det stora antalet beror framförallt på förfaranden inom *tillstånd för affärsverksamhet*, där kommuner har många typer av tillstånd, som totalt uppgår till drygt 10 000 förfaranden. Observera att detta avser antalet förfaranden och inte antalet digitala tjänster som realiserar dessa.

Det finns en osäkerhet rörande kraven på digitalisering av förfaranden och bevisutbyte som skulle behöva tydliggöras mellan EU-kommissionen, medlemsländerna och behöriga myndigheter. Det är viktigt att detta tolkas lika mellan dessa parter.

3.2 Behöriga myndigheter

Antalet behöriga myndigheter som har ansvar för förfaranden och tillhandahållande av bevis kan uppgå till cirka 440 varav 300 av dessa även är bevisproducenter. Kartlägningsarbete kvarstår för att veta det exakta antalet behöriga myndigheter samt vem som har ansvar för vad.

Totalt bedöms följande grupper av behöriga myndigheter omfattas:

- 54 statliga myndigheter
- 51 lärosäten⁹
- 21 länsstyrelser
- 290 kommuner (inkl. 1311 gymnasieskolor¹⁰ och 214 yrkeshögskolor¹¹)
- 24 a-kassor¹²

Antalet behöriga myndigheter kan dock komma att öka om upphandlingsdirektiven 2014/24/EU¹³ och 2014/25/EU¹⁴ bedöms påverka samtliga upphandlande myndigheter enligt SDG-förordningens artikel 14. Enligt dessa direktiv omfattas alla myndigheter som upphandlar av en skyldighet att acceptera en standardiserad form av egenförsäkran som ett preliminärt bevis på att leverantören får delta i upphandlingen. Detta bevis kallas det europeiska enhetliga upphandlingsdokumentet (European Single Procurement Document ESPD). Endast Upphandlingsmyndigheten har i DIGGs kartläggning angett att de omfattas av dessa direktiv. Inom området krävs därför mer analys.

3.3 Kartläggning av bevis

Beviskartläggning pågår inom EU-kommissionens arbetsgrupper utifrån respektive förfarande. Arbetet ska leda fram till en lista på bevis som ska utbytas i de olika förfarandena. Då beviskartläggningen inte är färdig har denna analys utgått från bevisdefinitioner enligt den tidigare utredning som gjorts av EU-kommissionen där knappt 40 bevis har identifierats. I bilaga 1 finns en preliminär redogörelse för vilka behöriga myndigheter som är producenter för dessa bevis.

Ett av de bevis som identifierats är gymnasiebetyg. 90 procent av gymnasieskolorna är anslutna till den nationella betygsdatabasen (BEDA) som UHR tillhandahåller för att underlätta ansökningar till svenska lärosäten. De 10 procent

⁹ 51 lärosäten varav 34 statliga, <https://www.uka.se/fakta-om-hogskolan/universitet-och-hogskolor/lista-over-universitet-hogskolor-och-enskilda-utbildningsanordnare.html>

¹⁰ Källa: Skolverket skolenhetsregister. I 255 av kommunerna finns 1311 gymnasieskolor varav 828 kommunala.

¹¹ 214 utbildningsanordnare av yrkeshögskolor varav 90 kommunala, <https://www.yrkeshogskolan.se/hitta-utbildning/sok/pages/0-50?add=1&area=all&sort=relevance&query=>

¹² 24 a-kassor, <https://www.sverigesakassor.se/for-arbetsokande/hitta-din-akassa/>

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A32014L0025>

av gymnasieskolorna som inte är anslutna är utspridda i 85 kommuner. För yrkes-
högskolorna finns ingen central hantering av betyg utan det finns 214 utbildnings-
anordnare av yrkeshögskolor som håller dessa. Dessa utbildningsanordnare är
både kommunala och privata.

Av de statliga lärosätena lagrar 90 procent meriter och bevis i det nationella
systemet som ger universitet och högskolor stöd i de olika studieadministrativa
processerna (LADOK). Endast 40 procent av de privata lärosätena lagrar meriter
och bevis i LADOK. Totalt är 13 lärosäten inte anslutna till LADOK.

När det gäller vilka bevis som svenska behöriga myndigheter ska konsumera pågår
utredning och det är viktigt att poängtera att varje behörig myndighet måste ana-
lysera sina förfaranden för att identifiera de bevis som de samlar in från använd-
aren eller hämtar från någon annan myndighet för att få en bild över vilka bevis de
måste konsumera.

4 Analys och förslag på gemensamma lösningar

Kartläggningen har visat att Sverige har cirka 440 behöriga myndigheter som omfattas av anslutningen mot det tekniska systemet antingen som konsument och/eller producent av bevis som ska utbytas. De 440 behöriga myndigheterna har tillsammans över 12 000 förfaranden som kan omfattas. Dessa siffror ger en indikation på den påverkan som SDG-förordningen kan ha och vilka behov som finns av förvaltningsgemensamma lösningar.

Många behöriga myndigheter har haft utmaningar med att hinna med sin implementering av eIDAS-förordningen, upphandlingsdirektivet, tjänstedirektivet och yrkeskvalifikationsdirektivet sedan tidigare. Därtill kommer att mängden behöriga myndigheter som omfattas i hela EU är omfattande. Behöriga myndigheter både i Sverige och övriga EU har olika digital mognad och förmåga att realisera SDG-förordningens krav.

DIGG har som nationell samordnare drivit ett påverkansarbete för att säkerställa att svenska behöriga myndigheters intressen tillvaratas i den genomförandeakt och tekniska specifikationer som ska sätta kraven på det tekniska systemet. Följande principiellt viktiga synpunkter har framförts som också delas av flera andra länders nationella samordnare:

- Att det behöver vara möjligt att använda även andra tekniska lösningar för bevisutbytet än det föreslagna tekniska systemet. Exempelvis, sedan tidigare utvecklade och fungerande system för informationsutbyte, såsom Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI).
- Förhållandet och integreringen mellan eIDAS-förordningen och det tekniska systemet för bevisutbyte behöver förbättras. Det vore olyckligt om utveckling av samma funktionalitet sker i olika spår.
- Frågan om identitetsmatchning och vem som får göra vad i det tekniska systemet behöver hanteras även på EU-nivå.
- Hanteringen av personuppgifter i förhandsgranskningen av bevis behöver belysas ytterligare. DIGG vill att uppgifterna först ska granskas av användaren hos producenten innan de överförs till ett annat lands myndighet. Det är idag svårt att förstå hur detta ska fungera.

Myndighetsgemensamma behov för att utbyta information via det tekniska systemet bedöms kunna utvecklas på ett kostnadseffektivt sätt inom den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen och användas av samtliga behöriga myndigheter oavsett om det är ett nationellt eller europeiskt informationsutbyte. Den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen föreslås bli ett lager mellan svenska myndigheter och den europeiska infrastrukturen för det tekniska systemet. För att förenkla införandet behöver ett antal funktioner tillföras denna infrastruktur. Utan en samordnad utveckling av den gemensamma infrastrukturen kommer det tekniska systemet bli mycket dyrbart att införa och praktiskt svårt att realisera när så många behöriga myndigheter påverkas.

Nedan beskrivs analysen och förslagen på en övergripande nivå, en fördjupad beskrivning finns i bilaga 2.

4.1 Analys av funktionella behov

DIGG har utifrån SDG-förordningen och utkast till genomförandeakt för det tekniska systemet analyserat vilka funktionella behov som behöver finnas inom svensk infrastruktur för att Sverige ska uppfylla förordningen. Dessa funktionella behov ligger till grund för den utredning som gjorts för att analysera vilka funktioner som kan uppfyllas av olika byggblock och grunddatadomäner inom infrastrukturen.

De funktionella behoven som beskrivs mer detaljerat i bilaga 2 är följande:

- Gränsöverskridande användaridentifiering
- Identitetsmatchning
- Adressering
- Elektronisk kommunikation med användare
- Förhandsgranskning
- Ombudshantering
- Auktorisation
- Anslutning till tekniska systemet för bevisutbyte

4.2 Förslag till lösning

Förslaget till lösning på införande av det tekniska systemet för bevisutbytet är en utökad funktionalitet i byggblock och grunddatadomäner inom infrastrukturen, samlade bevistjänster samt vissa centrala förfaranden via gemensamma kundgångar.

4.2.1 Förvaltningsgemensam digital infrastruktur

Användningen av infrastrukturen bedöms ge en grund för allt bevisutbyte både nationellt och inom EU. Konsumenter och producenter ska kunna använda infrastrukturen på samma sätt oavsett vart bevisen hämtas. Användningen av infrastrukturen ger en kostnadseffektivitet för införandet då funktionalitet kan samordnas som annars hade behövt implementeras hos respektive behörig myndighet.

Funktionella krav relaterade till SDG-förordningen som inte identifierats tidigare inom infrastrukturen har antingen kopplats till existerande byggblock eller identifierats som eventuellt nya. Det har gett en indikation på vad olika förvaltningsgemensamma byggblock och grunddatadomäner behöver stödja och vad respektive myndighet behöver göra. Vid utveckling, förvaltning och användning av gemensamma lösningar är en viktig del att analysera kostnader och hur dessa ska fördelas. Detta behöver utredas och hanteras som en del av framtida analyser och utveckling.

Den förvaltningsgemensamma infrastrukturen kommer läggas som ett lager mellan behöriga myndigheter och EU-gemensamma tjänster såsom Evidence Broker och Data Service Directory samt anslutningen till det tekniska systemet för bevisutbyte. På detta sätt minskar påverkan på de behöriga myndigheterna och den nationella lösningen blir densamma oavsett varifrån bevisen hämtas.

4.2.2 Samlade bevistjänster

För att skapa ett kostnadseffektivt införande föreslås satsningar på samlade bevis-tjänster inom framförallt studerandeområdet. Att ansluta alla kommuner (gymnasieskolor) och yrkeshögskolor som bevisproducenter skulle innebära stora kostnader för dessa bevisproducenter. Samlade bevistjänster bedöms som den enda framkomliga vägen för ett kostnadseffektivt införande. En samordning så att till exempel den nationella betygsdatabasen (BEDA) blir den centrala betygsdatabasen där alla gymnasiebetyg lagras skulle även göra det enklare för även svenska

medborgare vid ansökan till högre studier samtidigt som det också minskar kostnaderna för kommuner att tillhandahålla kopior på gymnasiebetyg. Införandet skulle skapa nyttor utöver uppfyllandet av SDG-förordningen.

4.2.3 Gemensamma kundingångar

För att skapa ett bättre kundmöte och samtidigt få ett kostnadseffektivt införande föreslås också satsningar på centrala förfaranden inom gemensamma kundingångar. Att samla förfaranden som berör olika livshändelser på gemensamma kundingångar förenklar avsevärt för användaren samtidigt som det ger en stor kostnads-effektivitet med centralt placerade förfaranden istället för att alla regionala eller lokala behöriga myndigheter måste utveckla dessa för att uppfylla SDG-förordningen.

DIGG har frågat vad Myndighetssamarbetet starta och driva företag (MSSDF) behöver om verksamt.se ska bli Sveriges officiella landningssida för företagsdelen inom SDG samt vilka konsekvenser det skulle innebära för MSSDF och behöriga myndigheter. MSSDF vill erbjuda verksamt.se som Sveriges officiella landningssida för företagsdelen inom SDG om de ges rätt förutsättningar. I bilaga 5 finns svaret från MSSDF. DIGG ser positivt på att gå vidare med det arbetet givet att rätt förutsättningar kan ges i form av finansiering och styrning.

Inom studerandeområdet finns också förutsättningar för att skapa gemensamma kundingångar som bör utforskas vidare.

4.3 Funktionell mappning till byggblock och grunddatadomäner

Utifrån de funktionella behoven som identifierats tidigare i detta kapitel för att uppfylla SDG-förordningen har en mappning gjorts för att koppla dessa till existerande och planerade byggblock och grunddatadomäner inom infrastrukturen. De funktionella kraven kommer att detaljeras successivt med de olika byggblocken och grunddatadomänerna.

Funktion	Byggblock / Grunddatadomän
Gränsöverskridande användaridentifiering och identitetsmatchning	Identitet
Adressering	Adressering
Elektronisk kommunikation med användare	Digital Post
Förhandsgranskning	Fortsatt utredning
Ombudshantering	Mina Ombud
Auktorisation	Auktorisation
Anslutning till det tekniska systemet för gränsöverskridande bevisutbyte	Grunddatadomäner Företag, Person, Studera

5 Juridiska problemställningar

Bevisutbytet i det tekniska systemet väcker flera juridiska problemställningar som behöver hanteras utifrån svensk rätt. När det gäller förvaltningsgemensamma juridiska problemställningar är en grundläggande svårighet att det är oklart hur bevisutbytet ska bedömas, det vill säga om det ska ses som ett direkt utbyte mellan behöriga myndigheter eller som en överföring av bevis på begäran av den enskilde. Beroende på vilket synsätt som väljs uppstår juridiska problemställningar utifrån svensk rätt.

Om bevisutbytet i det tekniska systemet ses som ett utbyte direkt mellan behöriga myndigheter uppstår en betydande problemställning avseende hur bevis som innehåller uppgifter som är sekretessreglerade ska hanteras. För att uppfylla syftet med ett automatiskt bevisutbyte enligt engångsprincipen krävs att det på förhand finns en grund för utlämnande av sådana bevis. Ett alternativ kan vara att den enskilde efterger sekretessen men det innebär vissa praktiska svårigheter eftersom ett samtycke inte kan göras generellt utan måste vara preciserat. Det kräver även en tydlighet i förhållande till vem eller vilka som sekretessen hävs. Ett annat alternativ kan vara att införa sekretessbrytande bestämmelser eller bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter. Uppgifter som omfattas av sekretess får inte enligt 8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) röjas för utländsk myndighet om det inte finns stöd för en sådan överföring enligt lag eller förordning eller att uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen. En kompletterande lagstiftning kan därför utgöra grund för ett sådant utlämnande.

När det gäller den tekniska ytan för förhandsgranskning finns det en osäkerhet huruvida den ses på samma sätt i samtliga medlemsstater. Utifrån svensk rätt är det även viktigt att ytan uppfyller undantaget från handlingsoffentlighet i 2 kap. 13 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen för att handlingar som finns på den ytan inte ska bli allmänna handlingar i samband med att de överförs dit. Eftersom genomförandeakten för att fastställa de tekniska och operativa specifikationer hos det tekniska systemet som behövs för genomförandet alltjämt inte har antagits är det osäkert var den processuella miljön för att förhandsgranska bevis kommer

att placeras. Den kommer antingen som EU-kommissionen har föreslagit att placeras i den beviskonsumerande medlemsstatens tekniska yta eller som Sverige och andra medlemsstater föreslagit, i den bevisproducerande medlemsstaten. Om den tekniska ytan placeras i den beviskonsumerande medlemsstaten innebär det att beviset kommer att överföras till en annan medlemsstats tekniska yta innan beviset har valts av den enskilde. Uppgifterna i beviset är på så sätt redan expedierade och ”röjda” när de överförs till andra landets processuella miljö för förhandsgranskning. Sverige är av uppfattningen att den processuella miljön för att förhandsgranska ska ligga i det bevisproducerande landets tekniska yta. På det sättet undviker man problemställningen att beviset överförs till ett annat lands processuella miljö innan den enskilde valt att använda det aktuella beviset.

Ytterligare juridiska problemställningar, eller snarare risker, är hur det tekniska systemet för bevisutbyte förhåller sig till dataskyddsförordningens krav. En juridisk problemställning är hur personuppgiftsansvaret ska fördelas vid överföringen av beviset och särskilt till den tekniska ytan för förhandsgranskning. Problemen består då bland annat i att mottagande myndighet kommer få svårt att beakta principerna om uppgiftsminimering samt säkerställa rättslig grund för behandling av personuppgifter som inte efterfrågats av användaren men ändå överförts eftersom de utgör en del av beviset. Det finns även risker med bevisutbytet kopplade till principen om uppgiftsminimering eftersom det finns risk att fler uppgifter än vad som behövs kommer att överföras. För att få behandla personuppgifter krävs enligt dataskyddsförordningen en rättslig grund för behandlingen. Detta innebär att någon av grunderna i artikel 6 i dataskyddsförordningen måste vara uppfylld vid varje form av behandling. Det finns behov av att närmare fastställa rättslig grund för samtliga behandlingar inom ramen för det tekniska systemet för bevisutbyte. Eftersom det finns en osäkerhet om bevisutbytet helt uppfyller dataskyddsförordningens krav kan även konstateras att det finns en risk att bestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen blir tillämplig. Det innebär i sådana fall att sekretess kan gälla för uppgift om det kan antas att uppgiften kommer att behandlas i strid med dataskyddsförordningen eller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

SDG-förordningen ställer krav på att förfaranden ska kunna utföras helt online. Det innebär bland annat att den enskilde användaren kan identifiera sig online. För att uppfylla detta krav och för att det ska vara möjligt att koppla rätt bevis till

den aktuella användaren krävs en identitetsmatchning. En förutsättning för att göra en identitetsmatchning är att personuppgifter som ingår i en utländsk e-legitimation kan jämföras mot personuppgifter hos behörig myndighet i Sverige eller i den svenska folkbokföringen. Juridiska problemställningar består i att vissa sökbegrepp i folkbokföringen inte är tillåtna, till exempel födelseort som är ett valfritt attribut inom eIDAS. Det är inte heller tillåtet att söka på uppgift om medborgarskap för andra länder än Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island. I bestämmelsen om för vilka ändamål personuppgiftsbehandling i folkbokföringen får ske saknas matchning av identiteter eller något motsvarande.¹⁵ Det finns dock en punkt om *uttag av urval av personuppgifter* som relaterar till sökning. En fortsatt juridisk analys bör därför undersöka om matchning av personuppgifter kan jämföras med sökning och urval eller om det behövs kompletteringar av bestämmelsen om för vilka ändamål personuppgiftsbehandling får ske. Det behöver även utredas om varje behörig myndighet ska få direktåtkomst till uppgifter ur folkbokföringen för identitetsmatchning eller om det ska centraliseras till en enskild myndighet, till exempel Skatteverket.

När det gäller myndighetsspecifika problemställningar har flera myndigheter identifierat att registerförfattningar kan utgöra hinder mot ett elektroniskt utlämnande av bevis. Det kan därför finnas ett behov av att se över sådan lagstiftning. En ytterligare problemställning som flera myndigheter har beskrivit är att det är svårt för myndigheterna att tolka SDG-förordningens tillämpningsområde när det gäller det tekniska systemet för bevisutbyte. Det innebär att många myndigheter riskerar att göra felbedömningar i huruvida myndigheten omfattas av det tekniska systemet för bevisutbyte och flera myndigheter efterfrågar mer stöd i den frågan.

Mer detaljer kring juridiska problemställningar finns i bilaga 3.

¹⁵ Se 1 kap. 4 § första stycket lag om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

6 Riskanalys för genomförandet

Genomförandet av SDG-förordningen är ett stort och komplext initiativ med många intressenter och utmaningar. Detta innebär att det finns organisatoriska, juridiska, informationssäkerhetsrelaterade eller tekniska risker för genomförandet.

De identifierade riskerna relaterar till det myndighetsspecifika, nationella och EU-gemensamma genomförandet.

Följande risker har fått högst värden i den riskanalys som gjorts:

- Att det finns stora osäkerheter i vilka krav som gäller för utvecklingen av det tekniska systemet, eftersom genomförandeakten och dess tekniska specifikationer inte är beslutade, samtidigt som tidplanen är snäv. I princip anses det omöjligt att hinna utveckla och införa alla delar.
- Resurskonflikter mellan annan prioriterad utveckling och genomförandet av SDG-förordningen hos behöriga myndigheter.
- Låg kunskap om SDG-förordningens krav hos behöriga myndigheter.
- Resurs- och kompetensbrist hos myndigheter som ska utveckla de förvaltningsgemensamma lösningarna.
- Förmågan att hantera utländska e-legitimationer hos behöriga myndigheter är begränsad, de flesta digitala tjänster bygger idag på svenska personnummer eller samordningsnummer.
- Många behöriga myndigheter har haft utmaningar med att hinna med sin implementering av eIDAS-förordningen, upphandlingsdirektivet, tjänstedirektivet och yrkeskvalifikationsdirektivet sedan tidigare.
- Avsaknad av gemensamma kundingångar och samlade bevis-tjänster gör det svårare att införa det tekniska systemet eftersom många behöriga myndigheters kundingångar och digitala tjänster istället påverkas. Samt att användarupplevelsen blir mer splittrad.

- Många aktörer och olika departement påverkas, vilket ger svårigheter att skapa ett enhetligt införande som prioriteras av alla inblandade och går i takt.
- Brist på tillit mellan behöriga myndigheter inom Europa. Detta påverkar exempelvis att man inte litar på varandras data.
- Det tekniska systemet ska hantera personuppgifter vilket ökar kraven på korrekt hantering och välfungerande informationssäkerhetsarbete vilket kan vara en utmaning med många aktörer inblandade. Vidare kan hotbilden öka i större system.

För risker kopplade till välfärdsbrott i samband med införandet av SDG-förordningen hänvisas till Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens uppdrag att analysera nytta och risker vid genomförandet av förordningen om en gemensam digital ingång¹⁶. Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens analyser är dock avgränsade till respektive myndighets verksamhetsområden och omfattar inte hela SDG-förordningens tillämpning i Sverige.

Det kommer att vara avgörande att införa en samlad riskhantering i genomförandet och när det tekniska systemet är i drift.

¹⁶ [Uppdrag att analysera nytta och risker vid genomförandet av förordningen om en gemensam digital ingång - Regeringen.se](#)

7 Nationell organisering

I regeringsuppdraget framgick att DIGG skulle föreslå nationell organisering av utveckling och införande samt framtida drift, förvaltning och vidareutveckling för de förvaltningsgemensamma delarna av systemet. Det finns redan en god grundstruktur för det fortsatta arbetet genom den nationella samordningen och arbetet med den förvaltningsgemensamma infrastrukturen som behöver vidareutvecklas för nya behov.

Det finns behov av samordning inom flera olika delar:

- Det internationella samarbetet, där DIGG har ansvar för att vara nationell kontaktpunkt och bedriver arbete gentemot EU-kommissionens samordningsgrupp, andra nationella samordnare samt Crossborder Digital Service program inom Nordiska ministerrådet.
- Inom regeringskansliet, där flera departement samarbetar för att skapa samordnad styrning och finansiering. En interdepartemental arbetsgrupp för myndighetshandläggare finns för SDG-arbetet som leds av Infrastrukturdepartementet. Denna grupp är ett viktigt forum även för DIGG som nationell samordnare för att kunna informera om det pågående arbetet.
- Med aktörer som utvecklar och förvaltar den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen för att säkra att kraven från SDG-förordningen blir en del av utvecklingen.
- Med aktörer som ska göra aktiviteter för att förenkla det nationella införandet av det tekniska systemet via särskilda projekt (utöver delarna i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen).
- Med behöriga myndigheter som omfattas av förordningen.
- Med andra expertmyndigheter och stödjande aktörer, exempelvis Sveriges kommuner och Regioner (SKR).

Behöriga myndigheters behov av nationell samordning och stöd bedöms vara omfattande. För att möta alla dessa behov av samordning, stöd och expertis behöver den nationella samordningen som DIGG ansvarar för idag förstärkas. Exempelvis med specialister, kommunikatörer, jurister och uppdragsledare.

Stöd efterfrågas både under genomförandeperioden och när det tekniska systemet är driftsatt och förvaltas. Behöriga myndigheter efterfrågar samordning inom EU

och Sverige, information och stöd, förvaltningsgemensamma lösningar samt styrning.

I bilaga 1 framgår behöriga myndigheters behov av nationell samordning från enkätsvar.

Följande övergripande uppgifter föreslås hanteras inom den nationella samordningen:

- nuvarande uppgifter inom nationell samordning¹⁷
- samordna ett effektivt genomförande hos kommuner och regioner (med stöd av SKR)
- stödja behöriga myndigheter i deras analys och uppfyllande av krav som åvilar dem enligt SDG-förordningen, exempelvis med checklistor, rekommendationer och vägledning samt säkerställa att det finns en uppdaterad förteckning över vilka informationsområden och förfaranden som finns hos vilken behörig myndighet.
- förvalta information och länkregister i EU-kommissionens dashboard
- programledning för att samordna det förvaltningsgemensamma genomförandet av det tekniska systemet och bevisutbytet. Med exempelvis följande arbetsuppgifter; upprätthålla en levande genomförandeplan, hantera risker, skapa underlag för beslut om fördelning av särskilda bidragsmedel för genomförandet samt följa upp på dess användning.
- samordna frågor om anslutning, drift och förvaltning av det tekniska systemet.

Krav från SDG-förordningen som kan realiseras i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen (se förslag till genomförandeplan i avsnitt 2.2 och 2.3) ska utforskas, utvecklas, införas förvaltas och driftas enligt de principer, processer och styrdokument som finns inom den samordningsstrukturen. Till exempel som nya delar i pågående byggblock eller helt nya byggblock när så behövs. Inom den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen har redan beslut fattats om en prioriteringsgrund som innebär att legala krav prioriteras högst i utvecklingen.

¹⁷ <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2019/12/uppdrag-att-vara-nationell-samordnare-enligt-forordningen-om-en-gemensam-digital-ingang/>

Arbetet som infrastrukturansvarig för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen och arbetet som nationella samordnare för SDG-förordningen är därför nära sammankopplade, och det är ändamålsenligt att båda uppdragen finns hos DIGG.

För genomförande av föreslagen organisering behövs de medel som Regeringen aviserat i budgetpropositionen.

8 Kostnadsanalys

Den kostnadsanalys som genomförts omfattar genomförandekostnader för de förvaltningsgemensamma delarna för bevisutbyte genom användandet av det tekniska systemet samt uppskattat övergripande genomförandekostnader för behöriga myndigheter av förfaranden i SDG-förordningens bilaga II.

Kostnadsanalysen visar vilken besparing som kan uppnås vid samordnad utveckling av gemensamma digitala tjänster. Kostnaderna behöver dock fortsätta analyseras i takt med att mer kunskap gällande vilka bevis som behöver utbytas och i vilka volymer finns att tillgå. Kostnaderna kommer också att bero på beslut om digitala tjänster utvecklas gemensamt eller var för sig.

DIGG har inte tagit med kostnader hos de behöriga myndigheterna förfaranden i SDG-förordningens bilaga I. Varje behörig myndighet bör göra egna kostnadsanalyser i sitt ordinarie verksamhetsplanerings- och budgetarbete, och denna kostnadsanalys ersätter inte detta behov.

Total genomförandekostnad enligt DIGG:s förslag (tkr)	
Genomförandekostnader, förvaltningsgemensam digital infrastruktur	192 000
Gemensamma kundingångar	254 000
Genomförandekostnader, behöriga myndigheter	3 444 625
Förvaltningskostnader per år, förvaltningsgemensam digital infrastruktur	28 800
Avrundad total genomförandekostnad, exklusive förvaltningskostnader (tkr)	3 900 000

8.1 En kostnadsanalys för genomförande av förvaltningsgemensamma delar

Genomförandekostnaden för de förvaltningsgemensamma delarna för bevisutbyte enligt engångsprincipen uppskattas till närmare 200 miljoner kr. Kostnadsobjekt som räknats på för de förvaltningsgemensamma delarna är följande:

Uppskattade genomförandekostnader för förvaltningsgemensamma delar (tkr)	
Identitet (eIDAS och Identitetsmatchning)	20 000
Digital Post	20 000
Förhandsgranskning	10 000
Adressregister	10 000
Mina ombud	2 000
Grunddata Företag	5 000
Grunddata Person	5 000
Grunddata Studera	10 000
Auktorisation	10 000
Anslutningsprocessen mellan myndigheter och förvaltningsgemensam digital infrastruktur	100 000
Total (tkr)	192 000

8.2 En kostnadsanalys för förvaltning av förvaltningsgemensamma delar

För att kunna uppskatta förvaltningskostnaderna för de förvaltningsgemensamma delarna har vi utgått från de behöriga myndigheternas uppskattningar av förvaltningskostnaderna. Dessa har legat på ett intervall mellan 6 och 25 procent av utvecklingskostnaden. Då ovan nämnda förvaltningsgemensamma byggblock och grunddatadomäner i dagsläget är i analys, utveckling eller redan är införda, har de redan en förvaltningskostnad, varför en lägre schablon om 15% använts. Detta skulle innebära att den totala förvaltningskostnaden årligen skulle ligga på närmare 30 miljoner kronor.

Förvaltningskostnaderna för de förvaltningsgemensamma delarna behöver fortsatt analyseras när genomförandeakten är beslutad.

8.3 En övergripande analys av behöriga myndigheters genomförandekostnader

Som en del i att genomföra en övergripande kostnadsanalys, skickade DIGG ut en enkät till de statliga myndigheter som omfattas av SDG-förordningen. Syftet var att få en överblick av potentiell genomförandekostnad för behöriga myndigheter. Efter ytterligare insamling av data via möten och intervjuer, kunde DIGG konstatera att de tillfrågade myndigheternas kostnadsuppskattningar varierade kraftigt och att det i dagsläget kvarstår en hel del frågor kring utvecklingskostnaderna för att införa bevisutbytet. DIGG har valt att approximera en genomsnittlig kostnad per digital tjänst för genomförandet. För att extrapolera genomförandekostnaderna till en nationell nivå, har dessa antagits vara desamma för såväl statliga myndigheter som kommuner.

Med detta som utgångspunkt, har DIGG också utgått från antagandet om så kallad avtagande marginalkostnad. Det innebär att utvecklingskostnaden per digital tjänst, minskar med antalet digitala tjänster som respektive behörig myndighet har att utveckla.

Genomförandekostnaden för behöriga myndigheter beror på val kring utveckling av gemensamma digitala tjänster och bevistjänster. Den totala genomförandekostnaden för Sverige kan därmed variera uppskattningsvis mellan 3,9 och 39 miljarder kronor. Den lägre kostnaden uppskattas utifrån samordning, användandet av förvaltningsgemensam digital infrastruktur, gemensamma digitala tjänster och bevistjänster enligt de förslag från DIGG som framförs i denna genomförandeplan.

Tabellen nedan visar antalet digitala tjänster som kan omfattas av bevisutbyte enligt engångsprincipen samt tillhörande kostnader. Kostnaderna utgår från en genomsnittlig kostnad per digital tjänst och har aggregerats för antalet digitala tjänster per behöriga myndigheter. Tabellen innehåller två olika scenarion som redovisas här.

Behöriga myndigheters genomförandekostnader (tkr)				
	Scenario "Nuläge"		Scenario "DIGG:s förslag"	
	Antal digitala tjänster	tkr	Antal digitala tjänster	tkr
Statliga myndigheter (75)	1 726	4 548 630	928	3 152 125
Kommuner (290)	10 330	23 986 250	35	284 375
Övriga behöriga myndigheter	296	2 100 000	1	8 125
Gemensamma kundingångar (Studera)		-		100 000
Gemensamma kundingångar (Företag)		-		154 000
Genomförandekostnader, förvaltningsgemensam digital infrastruktur		-		192 000
Ingen förvaltningsgemensam digital infrastruktur		8 372 000		-
Nationell samordning		2 000		7 000
Avrundad total (tkr)	12 304 st	39 000 000	964 st	3 900 000

8.3.1 Scenario "Nuläge"

I detta scenario har DIGG antagit ett nuläge där förvaltningsgemensam infrastruktur, samlade beviztjänster och digitala tjänster i stort sett saknas för dessa behov samt där centrala gemensamma kundingångar inte nyttjas. Antalet digitala tjänster antas då vara 12 304 stycken (se bilaga 4). Detta innebär att alla behöriga myndigheter utvecklar sina egna digitala tjänster, varpå till exempel alla kommuner var och en utvecklar ca 35 tjänster för att uppfylla SDG-förordningens bilaga II.

8.3.2 Scenario "DIGG:s förslag"

I detta scenario har DIGG antagit att förslagen i genomförandeplanen genomförs. Resultatet är en välfungerande förvaltningsgemensam infrastruktur, samlade bevis tjänster samt en satsning på gemensamma kundgångar med gemensamma digitala tjänster. Genom detta kan användaren erhålla information och digitala tjänster på ett och samma ställe, vilket ger en ökad användbarhet samtidigt som införandet blir mer kostnadseffektivt. Detta alternativ innebär att betydligt färre digitala tjänster behöver anpassas och utvecklas.