

Förkortad rapport

Gemensamt federations-protokoll för chatt i offentlig sektor

ES2025-23





Innehåll

1.	Inledning.....	4
2.	Bakgrund och nuläge.....	4
3.	Uppdrag.....	6
4.	Sammanfattning av analysen.....	6
4.1	EU-rättslig kontext.....	7
4.2	Internationella exempel visar vägen.....	8
4.3	Rekommendationer.....	8
4.4	Vägledande principer för ett öppet federationsprotokoll.....	9
5.	Sammanfattning av alternativa vägar framåt.....	9



1. Inledning

Svensk offentlig sektor behöver en robust, öppen och interoperabel kommunikationsinfrastruktur. Ett gemensamt federationsprotokoll för chatt lägger grunden för effektivt, säkert och leverantörsoberoende samarbete. Med tydliga principer, strukturerad styrning och målmedvetna investeringar kan Sverige ta ett strategiskt och långsiktigt hållbart steg i riktning mot ökad digital suveränitet och bättre service till medborgare och företag.

Rapporten är en förkortad och tillgänglig version av "Gemensamt federationsprotokoll för chatt i offentlig sektor". Syftet är att belysa behovet av och möjligheten till en gemensam kommunikationsinfrastruktur i svensk offentlig sektor. Rapporten grundar sig på arbetet inom eSams projekt Digital samarbetsplattform (dSam4) och inkluderar insikter som framgår av tillhörande bilagor.

Analysen visar att det finns ett starkt behov och brett stöd för en gemensam, öppen lösning för federerad kommunikation inom offentlig sektor. Fragmentering och leverantörsberoende är tydliga risker idag.

En öppen protokollbaserad modell kan ge:

- bättre förutsättningar för samarbete,
- ökad säkerhet och kontroll,
- minskad inlåsning och
- större innovationsförmåga och flexibilitet.

Rekommendationer:

- Prioritera öppna standarder i upphandling.
- Investera i kompetens kring federerade system.
- Delta i standardisering och erfarenhetsutbyte.
- Gör TCO-analyser som väger in strategiska nyttor och risker.
- Etablera policyer och riktlinjer för federerade chattjänster.

2. Bakgrund och nuläge

Myndigheter avvecklar Skype for Business utan gemensamt beslutad ersättare. Vissa väljer publika molntjänster som t.ex. Microsoft Teams eller Google Meet, ofta med



begränsningar för känslig information; andra utreder egna eller hybridlösningar. Resultatet är ett fragmenterat landskap som försvårar samarbete över myndighetsgränser.

Parallellt skärper EU kraven på interoperabilitet, säkerhet och öppenhet (bl.a. NIS2, Data Act, Interoperable Europe Act och DMA). Nationellt visar SOU 2023:96 En reform för datadelning på behovet av en samlad strategi för digital kommunikationsinfrastruktur.

E-post ersätts i allt högre grad av beständiga chattar, fildelning och video. Avsaknad av gemensamma standarder för samverkan mellan myndigheters chattlösningar ökar risken för inlåsning och minskar digital suveränitet. eSams medlemmar pekar på stort behov av gruppchatt som del av ett modernt arbetssätt, men någon beslutad standard för sammankoppling saknas.

Publika, centraliserade molntjänster dominerar marknaden och levererar snabb funktionalitet, men är ofta proprietära med svaga incitament för interoperabilitet. Tredjepartsbryggor kan tillfälligt länka system men innebär oftast funktionsbortfall och adresserar inte grundproblemet.

Offentlig sektor kommer även framöver att vara beroende av stora, ofta internationella, leverantörer, åtminstone i delar av sin digitala kommunikation. Det innebär att inlåsningseffekter och bristande kontroll över data kan kvarstå även på sikt. Denna förstudie syftar inte till att ersätta befintliga lösningar, utan till att komplettera dem med alternativa, öppna och federerade kommunikationsvägar.

Ett gemensamt federationsprotokoll skulle därmed kunna användas parallellt med andra verktyg. På så sätt minskar vi gradvis beroendet av enskilda leverantörer, ökar robustheten i kommunikationen och förbättrar den digitala samverkansförmågan. Det handlar inte om att välja antingen eller, utan om att skapa fler vägar till säker och kontrollerad samverkan.

Behovet av bättre digital samverkan är stort, men en gemensam infrastruktur som möjliggör säker, standardiserad och interoperabel kommunikation saknas. Aktörer som Sunet, Sambruk, Internetsiftelsen och RISE efterfrågar nationell samordning, teknisk vägledning och juridisk tydlighet. Centralt är stark identitetshantering, end-to-end-kryptering (E2EE), öppenhet och interoperabilitet. DIGG (2024) framhåller att ökad samordning sannolikt är den viktigaste trendbrytande åtgärden i digitaliseringspolitiken.



3. Uppdrag

Rapporten är framtagen inom projektet Digitala samarbetsplattformar (dSam) på uppdrag av eSams styrgrupp. Uppdraget är att analysera förutsättningar, alternativ och konsekvenser av att införa ett gemensamt federationsprotokoll för chatt inom offentlig sektor. Målet är att möjliggöra ett säkert, interoperabelt och leverantörsberoende samarbete över myndighetsgränser.

4. Sammanfattning av analysen

Dagens kommunikationslandskap i offentlig sektor präglas av ett stort antal olika verktyg och plattformar. Denna spridning gör det svårt att samverka över myndighetsgränser och ökar beroendet av ett fåtal globala aktörer. Det påverkar den digitala suveräniteten negativt och skapar osäkerhet kring rättsliga frågor och hantering av känslig information.

Offentlig sektor står därför inför ett strategiskt vägval:

- att fortsätta på en fragmenterad väg där olika myndigheter gör egna lösningar, eller
- att enas kring en gemensam, öppen och interoperabel kommunikationsinfrastruktur.

Valet av kommunikationsprotokoll är därmed inte enbart en teknisk fråga, utan en fråga som påverkar effektivitet, säkerhet och långsiktig ekonomisk hållbarhet. För att kunna samverka effektivt krävs en gemensam modell med tydliga principer för hur kommunikationen ska organiseras.

Samtidigt ställer både totalförsvaret och nya EU-regler högre krav på robusthet, säkerhet och samverkan. Nationellt betonar utredningen SOU 2023:96 En reform för datadelning att svensk offentlig sektor ligger efter inom interoperabilitet och datadelning. Ett gemensamt protokoll för chattlösningar ses som ett konkret steg i rätt riktning.

Tekniskt sett möjliggör öppna API:er, publika kodbaser och standardiserade protokoll att myndigheter själva kan utveckla, anpassa och vidareutveckla digital infrastruktur. Det stärker intern kompetens, minskar beroendet av externa leverantörer, och kortar utvecklingstider.

För att en sådan utveckling ska bli verklighet krävs dock medvetna satsningar på kunskapsdelning och samverkan – till exempel gemensamma kodarkiv, testmiljöer och kompetensutveckling över myndighetsgränser. Erfarenheter från initiativ som brittiska



Government Digital Service och liknande insatser i Baltikum visar att kompetens är avgörande för långsiktig framgång.

Om offentlig sektor inte tar ett aktivt ägarskap över kommunikationsförmågan finns en risk att sektorn standardiserar kring ett fåtal kommersiella lösningar. Det leder till inlåsnings effekter – där myndigheter tvingas anpassa sig efter leverantörernas villkor snarare än sina egna behov. Skype for Business är ett tidigare exempel på detta.

Remissinstanserna som arbetsgruppen varit i kontakt med är eniga i att offentlig sektor behöver stärka sin kontroll och rådighet över digital samverkan:

RISE: "En federerad, öppen lösning stärker demokratin och skapar robusthet."

Sunet: "Rapporten är välskriven – vi stödjer det långsiktiga vägvalet."

Internetstiftelsen: "Viktigt med tydlighet kring tekniska standarder och styrning."

MSB: "En decentraliserad chattinfrastruktur, baserad på öppna standarder och federerade lösningar, kan minska beroendet av enskilda leverantörer och centrala molntjänster."

Regeringskansliet: "Initiativet har tydliga synergier med nya lagförslag inom interoperabilitet och datadelning."

Arbetsgruppen har inte utvärderat eller tagit ställning till enskilda produkter eller tjänster. I fokus står istället ett gemensamt protokoll för kommunikation över myndighetsgränser – en minsta gemensam nämnare som möjliggör robust, effektiv och leverantörsberoende samverkan.

Den tekniska analysen pekar särskilt på att öppna protokoll, som exempelvis Matrix, erbjuder goda förutsättningar för säker och interoperabel kommunikation. Förstudien kan konstatera att en sådan lösning ger långsiktig hållbarhet, men att det samtidigt kräver investeringar i styrning, drift och kompetensutveckling.

Interoperabilitet har de senaste åren fått ökad politisk uppmärksamhet inom EU. Flera centrala rättsakter reglerar den digitala marknaden och påverkar direkt vilka tekniska lösningar som är möjliga att använda i offentlig sektor.

4.1 EU-rättslig kontext

Flera regler skapar sammantaget en tydlig ram som påverkar valet av kommunikationsprotokoll inom offentlig sektor:



- DMA - Digital Markets Act - ställer krav på interoperabilitet för de aktörer som klassas som digitala s.k. grindvakter. Det öppnar tidigare slutna ekosystem och skapar möjlighet att använda öppna protokoll med bibehållen säkerhet, inklusive end-to-end-kryptering och rättvisa villkor (FRAND).
- NIS2-direktivet och Cyberresiliensakten, fokuserar på robusta, säkra och interoperabla lösningar.
- GDPR och ePrivacy-direktivet, ställer krav på korrekt hantering av personuppgifter och kommunikationssekretess.

4.2 *Internationella exempel visar vägen*

Flera länder har redan infört federerade och öppna lösningar inom offentlig sektor. Dessa initiativ visar att det är möjligt att implementera säkra och robust chattinfrastruktur på nationell nivå – även i komplexa offentliga miljöer.

- **Frankrike:** Tchap - en Matrix-baserad chattjänst med över 400 000 användare.
- **Luxemburg:** Luxchat och Luxchat4Gov – interoperabla och krypterade lösningar för offentlig sektor.
- **Tyskland:** Använder Matrix i flera sektorer, inklusive Bundeswehr (BwMessenger), hälso- och sjukvård (TI Messenger) och som kommunikationslager i openDesk.
- **EU Kommissionen:** Ska göra ett test på en öppen chattlösning (med Matrix som protokoll) för att på sikt ersätta privata chattlösningar för medlemsländerna.

Ur ett juridiskt perspektiv framhålls vikten av tydligt ansvar för personuppgifter, hantering av allmänna handlingar och informationssäkerhet. Även identitetshantering, lagring och regelefterlevnad är centrala aspekter.

Ekonomiskt bedöms en öppen lösning inte nödvändigtvis vara den billigaste på kort sikt, men den strategiska kostnaden förblir lägre på lång sikt tack vare ökad kontroll, minskad inlåsning och förbättrad samarbetsförmåga.

Öppna protokoll kan kräva större initial kapacitet (implementation, integration, styrning/upphandling), men stärker innovationsförmåga och minskar långsiktiga inlåsningseffekter.

4.3 *Rekommendationer*

- Prioritera öppna standarder i upphandling.
- Investera i kompetens kring federerade system.



- Delta i standardisering och erfarenhetsutbyte.
- Gör TCO-analyser som väger in strategiska nyttor och risker.
- Etablera policyer och riktlinjer för federerade chattjänster.

4.4 Vägledande principer för ett öppet federationsprotokoll

- Interoperabilitet och leverantörsberoende
- En transparent och inkluderande standardiseringsprocess
- Specifikationer som är öppet publicerade och royaltyfria (eller nära noll)
- Robusthet, inklusive end-to-end-kryptering (E2EE) och stöd för krisberedskap
- Digital suveränitet: kontroll över data, drift och jurisdiktion

Det är viktigt att notera att ett öppet protokoll inte automatiskt innebär suveränitet. Om driften sker utanför EU/EES eller under utländsk lagstiftning kan kontrollen över informationen påverkas negativt.

5. Sammanfattning av alternativa vägar framåt

Analysen identifierar sex möjliga vägval för hur offentlig sektor kan organisera sin digitala chattkommunikation:

- 1) **Fortsätta som idag** innebär att varje myndighet väljer sin egen lösning utan samordning. Detta riskerar att försvåra samarbete, öka kostnader och skapa tekniskt beroende av specifika leverantörer. Denna väg innebär att dagens utmaningar kvarstår – eller förvärras.
- 2) **Central brygglösning** innebär att någon part tar ansvar för att ge myndigheter möjligheten att ansluta sina chatt-verktyg till en nationell integrationshub. Så länge dessa myndigheters chatt-verktyg uppfyller specifikationen kommer de att kunna anslutas. Brygglösningen kommer, om den ska fungera tvingas stödja en mängd olika protokoll och produkter.
- 3) **Gemensamt öppet protokoll** innebär att offentlig sektor enas kring ett gemensamt, federerat och öppet protokoll. Det möjliggör en decentraliserad drift och säkerställer interoperabilitet mellan myndigheter.
- 4) **Etablera en central chattlösning** innebär att en part får uppdraget att tillgängliggöra ”en svensk myndighetschatt” som blir den enda kanal genom vilken myndigheter och dess medarbetare kan/ska kommunicera med varandra.



Detta spårval skulle kunna vara en interimslösning i väntan på att vägval 3 etableras.

- 5) **Bilda kluster för samarbeten** innebär att myndigheter i grupp om två, tre eller flera skapar sina egna federerade chatt-kluster där dessa myndigheter kan kommunicera.
- 6) **Myndigheter väljer samma proprietära lösning** vilket innebär att myndigheter lägger frågan om rådighet åt sidan och samtliga väljer att låta en lösning, hantera all kommunikation via deras plattformar. Detta sker på bekostnad av kontroll och anpassning.

Alternativ 3, bedöms som det mest hållbara och strategiskt fördelaktiga. Det kräver dock noggranna förberedelser, politisk och organisatorisk förankring samt gemensam styrning. Under införandet kan interimslösningar behöva användas parallellt för att upprätthålla samarbete.

eSamverkansprogrammets syfte är att genom frivillig samverkan mellan myndigheter, underlätta och driva på medlemmarnas digitala transformation.

Tillsammans bidrar vi med hållbara och rättssäkra lösningar till nytta för såväl medlemmar som samhälle.

Alla publikationer finns på esamverka.se

I eSam ingår Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Boverket, Centrala Studiestödsnämnden, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Havs- och vattenmyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Länsstyrelserna, Läkemedelsverket, Migrationsverket, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Rättsmedicinalverket, Sida, Skatteverket, Skolverket, Statens institutionsstyrelse, Statens servicecenter, Statens tjänstepensionsverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Tullverket, Universitets- och högskolerådet samt Utbetalningsmyndigheten. (Januari 2026)

