



National Library
of Sweden

Datum
2018-09-25

Dnr.
2018-407

Finansdepartementet

Remissyttrande över betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen ”Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering” SOU 2018:25 Fi2018/01418/DF

Inledning

Utredningen har en karaktär av kartläggning utan konkreta förslag till lagförändringar utom i ett fall. Däremot finns åtskilliga bedömningar och allmänt hållna förslag. Utredningen innehåller aspekter på digitalisering av förvaltningen som det inom ramen för detta remissförfarande är svårt att kommentera i detalj och som bör föranleda särskilda utredningar.

Många av de frågor som tas upp, särskilt frågor kring artificiell intelligens inom förvaltningars och domstolars verksamheter, är så principiellt viktiga att dessa bör utredas särskilt.

KBs remissyttrande disponeras så att kommentar lämnas till utredningens bedömningar och förslag kommenteras allt eftersom de presenteras i utredningen.

KBs yttrande.

s.184

Utredningens bedömning: En anpassning bör göras i den reglering som säkerställer insynsmöjligheter när vissa automatiserade förfaranden används. Det gäller regler som säkerställer möjligheter till insyn dels i hur den digitala förvaltningen använder vissa algoritmer eller datorprogram vid mål- eller ärendehantering, dels i underlaget i enskilda mål eller ärenden.

En sådan anpassning undanröjer en rättslig osäkerhet som nu hindrar eller hämmar digitaliseringen samtidigt som offentlighetsprincipen säkerställs och rättssäkerheten stärks.

KB har inget att invända mot utredningens bedömning.

s.192

Utredningens förslag: Det ska regleras i författning att en myndighet ska se till att information kan lämnas om hur myndigheten vid handläggning av mål eller ärenden använder algoritmer eller datorprogram som, helt eller delvis, påverkar utfallet eller beslutet vid automatiserade urval eller beslut.

KB har inget att invända mot förslaget men vill påpeka att programvara sällan är öppen kod, utan upphovsrättsligt skyddad och ofta affärshemligheter som omfattas av sekretess. Informationen ska kunna lämnas så att den enskilde kan förstå innehållet i informationen för att dennes rättigheter ska kunna göras gällande.

s.200.

Utredningens förslag: Uppgifter som utgör underlag i ett mål eller ärende ska som huvudregel tillföras handlingarna i det målet eller ärendet, även när underlaget kommer från databaser eller andra digitala källor. En myndighet behöver dock inte tillföra underlaget till handlingarna i målet eller ärendet om det finns särskilda skäl mot det.

När en myndighet inte tillför underlaget till det enskilda målet eller ärendet ska myndigheten se till att information kan lämnas om vilken eller vilka databaser eller andra digitala källor som innehåller ett underlag för handläggningen av målet eller ärendet.

KB: Beslut ska vara självbärande, förslaget innebär ett avsteg från denna grundläggande förvaltningsrättsliga princip.

Databaser och andra digitala källor är ofta inte statiska, avgränsade enheter utan dynamiska och förändras beroende på användare och tidpunkt. Digitala källors innehåll, särskilt när de läggs som underlag för beslut, måste kunna säkras och autentiseras. Det är inte rimligt utifrån rätten till partsinsyn att den enskilde ska söka efter det underlag som föranlett beslutet.

s.205.

Utredningens förslag: De föreslagna bestämmelserna som rör god offentlighetsstruktur för insyn i förvaltningens ärendehantering vid vissa automatiserade förfaranden ska placeras i offentlighets- och sekretesslagen och följa den lagens tillämpningsområde.

KB har inga synpunkter på utredningens förslag.

s.210.

Utredningens bedömning: Det är för tidigt att i detta skede av teknikutvecklingen inom förvaltningen föreslå ytterligare reglering som särskilt föranleds av eller avser att träffa förvaltningens användning av artificiell intelligens (AI) med maskininlärd algoritmer.

KB har inget att invända mot utredningens bedömning.

Utredningens förslag: Regeringen uppdrar åt myndigheter som tillämpar eller överväger att tillämpa AI-system med maskininlärd algoritmer i sin verksamhet att – i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting, Myndigheten för digital förvaltning och tillsynsmyndigheter inom digital förvaltning – utarbeta förslag på förfaranden som innebär att tredje part kan utöva revision, tillsyn, certifiering eller annan typ av kontroll avseende de algoritmer som kommer att användas. Särskild vikt bör läggas vid de algoritmer som, helt eller delvis, påverkar utfallet vid urval eller beslut.

Det ska ingå i uppdraget att söka samverkan med det privata näringslivet och forskningssamhället liksom att bevaka den internationella utvecklingen. I uppdraget ska också ingå att redovisa för regeringen om myndigheternas tillämpning, eller planerad eller tänkbar tillämpning av AI med maskininlärd algoritmer bör föranleda anpassning eller komplettering av gällande rätt..

KB har inget att invända mot utredningens förslag.

s.216.

Utredningens bedömning: Om gällande materiell rätt lämnar ett visst utrymme för individuella bedömningar vid beslut, utgör det inte något generellt hinder mot automation av förfaranden som hittills har hanterats av människor

Vid övergång från ett manuellt till ett automatiserat förfarande behöver det emellertid alltid övervägas om det är möjligt och lämpligt att en myndighet omsätter bedömningsutrymmen i gällande rätt till algoritmer med anknytande datorprogram, eller om förfarandet kan automatiseras endast under förutsättning att

lagstiftningen anpassas.

KB: Frågan om en övergång från mänskligt beslutsfattande till automatiserat beslutsfattande är ett paradigmskifte som bör genomföras med stor försiktighet så att inte legitimiteten hos allmänheten och förståelsen för beslutsfattandet undermineras. Automatiserat beslutsfattande kan vara okontroversiellt men rättsregler är sällan så exakt och binärt utformade att det går att skapa algoritmer för beslutsfattande. Det är också en olämpligt att skapa rättsregler i syfte att dessa ska automatiseras. Rättsregler måste kunna utformas så att de kan tolkas mot bakgrund av en föränderlig omvärld. De principiella frågorna kring AI i förvaltningsmyndigheters beslutsfattande och i rättskipningen bör utredas särskilt.

s.220.

Utredningens bedömning: Befintlig särreglering av automatiserat beslutsfattande i lag och förordning, vid sidan av förvaltningslagen, bör upphävas i enlighet med E-delegationens förslag i betänkandet Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering.

KB se kommentaren ovan.

s.224.

Utredningens bedömning: Regeringen bör överväga att i förordningen om konsekvens-utredning vid regelgivning föreskriva att en konsekvensutredning ska innehålla en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller regleringens inverkan på digital tillgänglighet till förvaltningen eller dess inverkan på automatiserade förfaranden eller annan digital informationshantering i förvaltningen.

KB har inget att invända mot utredningens bedömning.

s.233.

Utredningens bedömning: Lagstiftningen bör anpassas för att ge rättslig styrning och stöd med regler om digital kommunikation vid kontakter mellan enskilda och förvaltningen. En sådan reglering skapar bättre förutsättningar för en sammanhållen och tillgänglig digital förvaltning.

KB har inget att invända mot utredningens bedömning.

s.240.

Utredningens bedömning: Det bör inte nu införas en förvaltningsgemensam reglering som ålägger privatpersoner och företag en generell skyldighet att använda de digitala tjänster som förvaltningen tillhandahåller.

KB har inget att invända mot utredningens bedömning.

s.249.

Utredningens förslag: Myndigheter ska vara skyldiga att tillhandahålla, och på lämpligt sätt anvisa, en eller flera digitala mottagningsfunktioner dit handlingar kan förmedlas, om det inte är olämpligt av säkerhetsskäl eller av andra skäl.

KB har inget att invända i sak men om det kommer att krävas särskilda tekniska lösningar bör dessa utvecklas och tillhandahållas centralt. Det är inte rimligt att varje myndighet ska utveckla, förvalta eller upphandla egna system för det ändamålet.

s. 255.

Utredningens förslag: En handling som har förmedlats till en anvisad digital mottagnings-funktion ska anses ha kommit in till myndigheten när den tagits emot där.

KB har inget att invända mot utredningens förslag.

s. 260.

Utredningens bedömning: För att skapa tillit till digitala förfaranden bör huvudregeln vara att myndigheter ska underrätta avsändare om att en handling har anlänt till en anvisad digital mottagningsfunktion.

En bestämmelse om att myndigheter ska lämna underrättelse om mottagande av handlingar bör dock begränsas till att omfatta sådana handlingar som medför ärendehandläggning. Det bör också finnas möjlighet till undantag från huvudregeln.

KB har inget att invända mot utredningens bedömning.

Utredningens förslag: En myndighet ska digitalt förmedla underrättelse till avsändaren när en handling har anlänt till en anvisad digital mottagningsfunktion.

Myndigheten behöver inte förmedla underrättelse till avsändaren om

1. det på annat sätt framgår för avsändaren att handlingen har tagits emot,
2. handlingen utan onödigt dröjsmål besvaras med ett helt eller delvis automatiserat beslut, eller
3. det är olämpligt.

KB har inget att invända men det måste preciseras i vilka fall det skulle vara är olämpligt.

s.262.

Utredningens bedömning: För att det ska vara tydligt och förutsebart för enskilda hur förvaltningen kommunicerar underrättelser eller andra handlingar bör huvudsakliga principer framgå i reglering.

Utredningens förslag: En myndighets skriftliga underrättelser eller andra handlingar till enskilda ska förmedlas digitalt, om det inte är olämpligt av säkerhetsskäl eller av andra skäl.

Enskilda kan meddela att de inte önskar ta emot skriftliga underrättelser eller andra handlingar från myndigheten i digital form.

Följdändringar ska göras i förvaltningslagens bestämmelser om dels kommunikation, dels underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till.

KB: Utredningen föreslår digital kommunikation som huvudregel med möjlighet till opt out. Många grupper har inte tillgång till elektroniska kommunikationsmedel av ekonomiska skäl, på grund av bristande kunskap eller förmåga att tillägna sig kunskapen. Det finns påtaglig risk att grupper inte ens har möjlighet att göra gällande sin rätt att kommunicera icke-digitalt.

Hur myndigheter ska kunna känna till vilka andra skäl som kan föreligga för icke-digital kommunikation framgår inte av förslaget. Att överlåta tillämpnings-svårigheterna till de rättsvårdande myndigheterna är otillfredsställande eftersom det är ett dagligt praktiskt problem för myndigheternas handläggare.

Utredningens förslag: En myndighet ska ges i uppdrag att, i samverkan med Data- inspektionen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, ta fram allmänna råd eller annat stödmaterial om hur myndigheter i förening med gällande rätt kan utveckla digitala tjänster som innefattar eget utrymme.

KB har inget att invända mot förslaget.

s.329.

Utredningens bedömning: Inom informationssäkerhetsområdet saknas viss reglering som träffar hela den offentliga förvaltningen.

Utredningens förslag: Regeringen ska låta utreda förutsättningarna för att ta fram en kompletterande reglering om informationssäkerhet som omfattar hela den offentliga förvaltningen.

KB har inget att invända mot bedömningen och förslaget.

s.359.

Utredningens bedömning: Det finns behov av att klargöra de rättsliga förutsättningarna för utkontraktering av it-drift och andra it-baserade funktioner från myndigheter till privata leverantörer. Detta skulle undanröja en rättslig osäkerhet som nu hindrar eller hämmar digitaliseringen och möjliggöra en effektivare offentlig sektor.

KB har inget att invända mot utredningens bedömning.

s.361

Utredningens bedömning: För att skapa en långsiktigt hållbar rättslig reglering som ger stöd för den offentliga sektorns digitalisering, finns det behov av en i lag reglerad tystnadsplikt för de som är verksamma hos en privat leverantör för uppgifter som omfattas av sekretess och som lämnas ut till leverantören i samband med utkontraktering av it-drift eller andra it-baserade funktioner.

Regleringen medför att uppgifter som lämnas ut i samband med sådan utkontraktering får samma sekretesskydd hos leverantören som hos den utkontrakterande myndigheten.

KB har inget att invända mot utredningens bedömning.

s.367

Utredningens förslag: Den som på grund av anställning eller uppdrag hos en privat leverantör tekniskt bearbetar eller tekniskt lagrar uppgifter för en myndighets räkning, får inte obehörigen röja eller utnyttja dessa uppgifter. I det allmännas verksamhet ska i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen tillämpas.

KB instämmer i utredningens förslag.

s.373.

Utredningens bedömning: Det finns behov av en sekretessbrytande bestämmelse för att myndigheter i samband med utkontraktering av it-drift eller andra it-baserade funktioner ska kunna lämna ut vissa sekretessbelagda uppgifter till privata eller offentliga leverantörer.

Utredningens förslag: En sådan sekretessbrytande bestämmelse ska införas i offentlighets- och sekretesslagen.

KB har inget att invända mot förslaget.

s.377

Utredningens förslag: Sekretess ska inte hindra att en uppgift lämnas ut till en enskild eller till en annan myndighet som utför uppdrag för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för den utlämnande myndighetens räkning, om uppgiften behövs för att utföra uppdraget.

En uppgift ska inte lämnas ut om

1. övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut, eller
2. det av andra skäl är olämpligt.

KB Ett utlämnande av hemliga uppgifter är under vissa förutsättningar ett brott, BrB 20kap 3 §. Den föreslagna sekretessbrytande regeln är alltför oprecis formulerad för att det med säkerhet ska kunna bestämmas vad som är brottsligt eller inte.

s.379

Utredningens förslag: Det ska införas en ny lag som gäller när en myndighet uppdrar åt en privat leverantör att behandla uppgifter för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för myndighetens räkning. Lagen ska även gälla för vissa organ och verksamheter som trätt i stället för en myndighet. Lagen ska benämnas lag om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning och lagring.

Bestämmelsen om tystnadsplikt för de som är verksamma hos den privata leverantören ska införas i lagen.

KB har inget att invända mot förslaget även om man likaväl säkert kunde reglera detta i redan existerande lagar.

s.428.

Utredningens bedömning: Myndigheterna i den offentliga förvaltningen bör tillhandahållas stöd i arbetet med att formulera juridiskt hållbara och affärsmässigt gynnsamma villkor i it-avtal.

KB har inget att invända mot utredningens bedömning.

Utredningens förslag: Myndigheten för digital förvaltning ska få i uppdrag att främja den offentliga förvaltningens digitala investeringar genom att stödja myndigheters inköps- och avtalsprocesser och bidra till spridning av goda exempel.

KB instämmer i utredningens förslag.

s.433.

Utredningens bedömning: Stödet för myndigheter att, i personuppgiftsbiträdesavtal, formulera juridiskt hållbara och förutsebara avtalsvillkor som uppfyller dataskyddsförordningens krav på transparens, insyn och kontroll bör utvecklas.

KB har inget att invända mot utredningens bedömning.

Utredningens förslag: Datainspektionen, Myndigheten för digital förvaltning och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska få i särskilt uppdrag att gemensamt och i samråd med Sveriges kommuner och landsting, utforma standardavtalsklausuler för personuppgiftsbiträdesavtal som tecknas mellan en myndighet som personuppgiftsansvarig och en privat leverantör som personuppgiftsbiträde inom ramen för myndighetens köp av it-drift eller andra it-baserade funktioner.

KB tillstyrker utredningens förslag. Kammarkollegiet bör i samband med ramavtals upphandlingar också kravställa och upphandla personuppgiftsbiträdesavtal. Så som nu är fallet lämnas bara förslag till personuppgiftsavtal som då inte är bindande för ramavtalsleverantören.

s.446

Utredningens bedömning: Formerna för samordning av arbetet med författningsändringar kan förbättras så att sådana ändringar kan åstadkommas i

rätt tid och i lämplig omfattning för att inte hindra eller hämma önskad digital utveckling i förvaltningen.

KB har inget att invända mot utredningens bedömning.

Utredningens förslag: Regeringen ska tillsätta ett rättsligt beredningsorgan i form av en kommitté eller särskild utredare som under de närmast kommande åren får i uppdrag att löpande ta fram beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt vid digitalisering av ärendehandläggning i förvaltningen, som stöds av digital informationsförsörjning.

KB har inget att invända mot förslaget.

s.451

Utredningens bedömning: För att rättsutvecklingen ska kunna möta teknik- och samhälls-utvecklingen ser vi behov av ett kompetenscenter för juridiska frågor inom digitaliserings-området. Regeringen bör överväga att inrätta en funktion med juridisk expertis i den nya Myndigheten för digital förvaltning.

KB har inget att invända, men samtidigt ansvarar varje myndighet för sin verksamhet. Teknik- och samhällsutvecklingen måste ändå mötas med ökning av kompetensen på myndigheterna.

s.452.

Utredningens bedömning: I det fortsatta arbetet är det angeläget att vidta åtgärder för att anpassa gällande rätt med krav på underskrift, undertecknande eller namnteckning till digitala förfaranden.

Det bör också prioriteras att, i takt med att det bedöms nödvändigt när digitala ärende-processer införs i förvaltningen, anpassa andra typer av regler i gällande rätt där pappersform för informationshantering antingen krävs eller förutsätts.

KB har inget att invända mot utredningens bedömning.

s.466

Utredningens bedömning: Det bör prioriteras att, på ett samordnat sätt, metodiskt ta om hand de förändringar som behövsavseende registerförfattningarna för att inte i onödan hindra eller hämma det digitaliseringsarbete som bedöms vara önskvärt de kommande åren, särskilt med avseende på informationsutbyten mellan myndigheter.

KB har inget att invända mot utredningens bedömning

s.471.

Utredningens bedömning: Det förslag som Utredningen om rätt information i vård och omsorg har lämnat om att en sekretessbrytande bestämmelse ska införas i offentlighets- och sekretesslagen och som innebär att socialtjänstsekretess inte ska hindra att uppgift lämnas från en myndighet som bedriver verksamhet inom socialtjänsten i en kommun till en annan sådan myndighet i samma kommun, bör övervägas i Regeringskansliet.

KB har inga synpunkter på förslaget.

s.477.

Utredningens bedömning: Parallellt med att nya former för att anordna förvaltningens informationsförsörjning övervägs, exempelvis hur grunddata ska tillhandahållas, bör författningsändringar i vissa registerförfattningar övervägas.

KB har inget att invända mot utredningens bedömning.

s.489.

Utredningens bedömning: Vid översynen av de författningar som särskilt reglerar åtaganden för förvaltningen att stå för samhällets informationsförsörjning bör överväganden göras om vilka uppgifter som ska tillhandahållas som öppna data. Även för annan information bör det övervägas att tydligare i rättsordningen ange skyldigheter för myndigheter att tillhandahålla uppgifter som öppna data.

KB förespråkar öppen och allmänt tillgänglig data. **KB** delar utredningsuppfattning.

s.493.

Utredningens bedömning: Frågan om skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form bör övervägas i samma sammanhang som det säkerställs att myndigheterna för sådant utlämnande kan ta ut avgifter.

KB delar uppfattningen men för att det ska vara möjligt måste myndigheterna kunna lämna ut personuppgifter digitalt och inte bara på papper. Allmänna handlingar innehåller ofta personuppgifter och en stor del av de allmänna handlingar som efterfrågas innehåller personuppgifter. **KB** har i tidigare remissvar tillstyrkt att avgifter ska få tas ut för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form.

s.498

Utredningens bedömning: Det bör övervägas att anpassa regleringen om allmän handling i tryckfrihetsförordningen till det förhållandet att mellanprodukter och arbetsmaterial inte längre tas fram enbart inom en verksamhets organisatoriska gränser, när digitala utvecklingsarbeten i samverkan mellan myndigheter i allt högre grad efterfrågas.

KB har inget att invända mot utredningens bedömning.

s.500

Utredningens bedömning: Det kan övervägas att i annat sammanhang återkomma till frågan om vilket eller vilka språk myndigheter bör eller får använda i digitala tjänster.

KB har inget att invända mot utredningens bedömning.

s.510

Utredningens bedömning: Den offentliga förvaltningen bör i författning åläggas en skyldighet att lämna uppgifter om it-kostnader.

s.512.

Utredningens förslag: I förordningen om den officiella statistiken ska föreskrivas att


- kommuner, landsting och kommunalförbund ska för den officiella statistiken lämna uppgifter om it-kostnader,
- Myndigheten för digital förvaltning är ansvarig myndighet för den officiella statistiken för statistikområdet it-kostnader, och
- it-kostnader är ett statistikområde under ämnesområdet offentlig ekonomi.

Regeringen ska i förordning med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning utfärda nödvändiga föreskrifter för uppdraget.

KB har inga invändningar i sak men vill påminna om att en verklig bild av en myndighets kostnader för en digitaliserad förvaltning även bör innefatta tillkommande indirekta kostnader bl.a. transaktionskostnader för avtalsförvaltning, personalkostnader/konsultkostnader och effektivitetsbortfall m.m.



Lars Ilshammar
Biträdande riksbibliotekarie



Mats Niklasson
Föredragande
Verksjurist