



Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering SOU 2018:25 (dnr Fi2018/01418/DF)

Statens servicecenter delar i huvudsak Digitaliseringsrättsutredningens beskrivning av de rättsliga förutsättningarna och problem av olika karaktär som uppkommit i takt med förvaltningens digitalisering under de senaste decennierna. Utredningen har gjort en gedigen kartläggning över vilka hinder för digitalisering som myndigheterna har identifierat, vilken bör vara av stort värde för fortsatta åtgärder både för myndigheterna själva och för regering och riksdag.

Statens servicecenter delar särskilt utredningens ansats att utgå från centrala värden i förvaltningen, vilka inte får glömmas bort när den tekniska utvecklingen medger nya möjligheter. Inom myndighetens eget verksamhetsområde vill Statens servicecenter särskilt framhålla det pågående arbetet med att inrätta ett e-arkiv gemensamt för flera myndigheter under regeringen. Detta är ett sätt att arbeta utifrån förvaltningens grundläggande värden. Genom att förebygga otillåten och ofta omedveten gallring av uppgifter som lagras elektroniskt i verksamhetssystem minskar risken för att konstitutionella skyldigheter åsidosätts som en konsekvens av ny teknik och vinningar på andra områden.

En generell iakttagelse av utredningens kartläggning är att många av de problem som identifierats kommer att kvarstå under överskådlig tid. Detta medför krav på fortsatt samverkan och idéutbyte mellan myndigheter, liksom att stöd som kan lämnas t.ex. av Myndigheten för digital förvaltning kommer att vara värdefullt (t.ex. på det sätt som utredningen föreslår i 11.6.2 och 12.1.4). Det väcker dock också frågan om statsförvaltningens organisation i ett större sammanhang. Statens servicecenter är ett exempel på hur regeringen i en myndighet samordnat funktioner gemensamma för alla myndigheter, vilket bl.a. underlättar arbetet med it-avtal för gemensamma verksamhetssystem, migrering av data vid systembyte och i övrigt utveckling och kvalitetssäkring av processerna.



Statens servicecenter bedömer att det finns utrymme att ytterligare samordna gemensamma funktioner i staten, vilket ökar möjligheterna att i praktiken hantera många av de frågor som utredningen identifierat. I rapporten Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner, inlämnad till regeringen i april 2017, har Statens servicecenter lämnat förslag på ytterligare sådana funktioner. Vissa förslag, som myndigheters it-drift och lokala statliga servicekontor, har i någon form redan tagits vidare. Utifrån utredningens kartläggning och iakttagelser kan dock särskilt nämnas behovet av operativt upphandlingsstöd och förvaltningsjuridiskt stöd.

Förslaget till lag om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning och lagring

Statens servicecenter tillstyrker förslaget, som både innebär möjligheter till en mer effektiv förvaltning och ett starkare skydd för sekretessreglerade uppgifter. Det är därför mycket angeläget att förslaget genomförs.

En författningsteknisk synpunkt på förslaget är dock att det kan finnas skäl att inte koppla den tekniska bearbetningen eller lagringen direkt till en fysisk person. Dels kan fråga uppstå om vad som görs av en människa respektive maskin, dels bör lagstiftaren ta höjd för att en anställd eller uppdragstagare på något annat sätt tar del av uppgifterna. Vidare finns skäl att i författningstexten, och författningskommentaren, markera att teknisk bearbetning eller teknisk lagring inte nödvändigtvis innebär att uppgifterna har tillgängliggjorts för leverantören eller dess personal. Statens servicecenter föreslår därför att första stycket i 4 § ska ha följande lydelse (ändringsförslag kursiverat):

”Den som tar del av uppgifter på grund av anställning eller uppdrag hos en privat leverantör som tekniskt bearbetar eller tekniskt lagrar uppgifter för en myndighets räkning, får inte obehörigen röja eller utnyttja dessa uppgifter.”

Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

Förslagen för att stärka god offentlighetsstruktur

Statens servicecenter avstyrker förslaget om ändring i 4 kap. 3 § OSL och införandet av en ny bestämmelse, 3 a §, i samma kapitel.



Som framgår ovan anser Statens servicecenter att det är positivt att utredningen utgår från förvaltningens grundläggande värden. Det är därför välkommet att aspekter som rör arkivfrågor och god offentlighetsstruktur blir belysta. Statens servicecenter ställer sig dock frågande till utredningens bedömning att rättslig osäkerhet i detta avseende skulle hindra eller hämma digitaliseringen (s. 184 f.). För den myndighet som vill ge frågorna den tyngd de förtjänar finns det knappast något som rättsligt sett hindrar dem att göra det. Den rättsliga osäkerheten torde i stället öka genom införandet av nya bestämmelser. Bland annat mot bakgrund av vad utredningen skriver om behovet av en ensad begreppsapparat (5.13.2) finns skäl att vara restriktiv med att införa nya begrepp, i detta fall "underlag i en databas eller annan digital källa". Vidare är det oklart hur bestämmelserna förhåller sig andra regelverk, i synnerhet befintliga krav på myndigheternas beslut som följer av förvaltningslagen.

Statens servicecenter vill dock framhålla att utredningens underlag i denna del bör kunna ligga till grund för andra åtgärder i regeringens styrning av sina myndigheter. Som nämnts inledningsvis bör ett e-arkiv gemensamt för flera myndigheter under regeringen vara ett värdefullt verktyg i det kommande arbetet. Regeringen har i 2018 års budgetproposition uttalat att den överväger om åtgärder behöver vidtas för att säkerställa en bred och säker anslutning till den kommande tjänsten för e-arkiv (prop. 2017/18:1 utg.omr. 2, avsnitt 5.5). Statens servicecenter bedömer att tydligare styrning från regeringen i detta fall vore exempel på en effektiv åtgärd för att arbetet med arkivfrågor och god offentlighetsstruktur ska få genomslag.

En ny sekretessbrytande bestämmelse?

Statens servicecenter är positivt till förslaget om en ny sekretessbrytande bestämmelse, 2 a §, i 10 kap. OSL men bedömer att vissa frågor bör analyseras närmare i det fortsatta författningsarbetet.

En grundläggande fråga är vilket intresse som sekretessen avser skydda. Givet att det finns ett skaderekvisit uppstår behovet av en sekretessbrytande bestämmelse endast när uppgifterna inte bedöms ha tillräckligt skydd hos leverantören. Frågan blir då varför sekretessgenombrott ska vara möjligt. Utredningens förslag är heller inte utan undantag, då uppgifter inte ska lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför



intresset av att uppgiften lämnas ut eller att det av andra skäl är olämpligt. Av utredningens författningskommentar framgår att den utlämnande myndigheten ska göra en intresseavvägning innan en uppgift lämnas ut. Intresseavvägningen behöver inte göras i varje enskilt fall, utan en bedömning kan göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett finns för en kategori av uppgifter.

Andemeningen tycks vara att den intresseavvägning som nu föreskrivs kan göras på ett enklare sätt än vad som vore fallet vid en sedvanlig skadeprövning. Statens servicecenter bedömer dock att de praktiska konsekvenserna i allt väsentligt torde sammanfalla i de flesta fall. Redan av förarbetena till den äldre sekretesslagen framgår att en tjänsteman vid en skadebedömning av naturliga skäl inte kan bedöma skaderisken för enskilda uppgifter vid ett s.k. massuttag. Kännedom om beställarens identitet och, oftast, om dennes avsikt med uppgifterna bedömdes, i förening med en bedömning av den skaderisk som typiskt sett är förbunden med efterfrågade uppgifter, i de allra flesta fall ge fullt tillräckligt underlag för sekretessbedömningen (prop. 1979/80:2 del A s. 80 ff.). Vid utkontraktering av t.ex. teknisk lagring har den utlämnande myndigheten inte bara kunskap om mottagarens identitet (där också personalen kan ha säkerhetsprövats) utan är också den som bestämmer hur mottagaren ska använda uppgifterna. Det kan också noteras att utredningens förslag om tystnadsplikt hos privata leverantörer vid teknisk lagring eller teknisk bearbetning, om det genomförs, bör ge större möjligheter till utkontraktering av sådan verksamhet. Genom att skyddet hos leverantören stärks ökar chansen att denne kan ta del av uppgifterna, oavsett om det sker efter en skadeprövning enligt dagens regelverk eller efter den intresseavvägning som utredningen föreslår för den sekretessbrytande bestämmelsen.

Statens servicecenter uppfattar därför att förslaget om sekretessbrytande bestämmelse har begränsad betydelse för möjligheten att utkontraktera teknisk bearbetning eller teknisk lagring av sekretessreglerade uppgifter där skaderekvisit finns, alltså den absoluta merparten. Förslagets förtjänst är i stället att det tydligt möjliggör utkontraktering av teknisk lagring eller teknisk bearbetning i fall av absolut sekretess. Statens servicecenter delar utredningens bedömning att det kan finnas behov att utkontraktera även sådana uppgifter. Statens servicecenter instämmer vidare i vikten av att utlämnanden i dessa fall har ett tydligt stöd i rättsordningen. Bland annat med hänsyn till omfattningen delar Statens servicecenter synen att det inte är önskvärt i dessa fall att förvaltningen förlitar sig enbart på tolkningar eller



analogivis tillämpning av praxis. Det sagda gäller oavsett om det rör s.k. nödvändigt utlämnande enligt 10:2 OSL eller frågan om uppgifter kan lämnas ut med sådana avtalsmässiga restriktioner att de inte kan anses som röjda.

Statens servicecenter är därför positivt till förslaget. I det fortsatta arbetet bör dock betonas att förslaget framförallt möjliggör en skadeprövning för uppgifter som annars omfattas av absolut sekretess och inte medför att myndigheter kan lämna ut uppgifter som en skadeprövning annars hade omöjliggjort. Oavsett med vilket stöd uppgifter lämnas ut är det centralt att den utlämnande myndigheten genomför en grundlig säkerhetsanalys och kravställning på den upphandlade tjänsten utifrån det intresse som sekretessen skyddar. Förutom avtalsvillkor m.m. ställer det också höga krav på myndighetens eget arbete med informationssäkerhet för att kunna värdera den egna informationen.

Vad gäller förslagets närmare utformning vill Statens servicecenter framhålla att rekvisitet ”om uppgiften behövs för att utföra uppdraget” definitionsmässigt är uppfyllt om uppdraget består av teknisk lagring eller teknisk bearbetning av uppgifterna.

För det föreslagna andra stycket framstår det också som onödigt med två punkter, där innebörden dem emellan är oklar. I författningskommentaren anges vidare att sekretesskyddet hos mottagaren ska väga tungt i intresseavvägningen. Givet att utredningens förslag om tystnadsplikt hos privata aktörer vid teknisk lagring eller teknisk bearbetning genomförs, är det oklart vilka skillnader som kan föreligga mellan olika aktörer i detta fall. Såvitt kan förstås av de allmänna övervägandena kommer brott mot tystnadsplikten också att kunna göras gällande gentemot handlingar som begåtts i utlandet (s. 383 f.).

Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen

Statens servicecenter avstyrker de föreslagna ändringarna i förvaltningslagen.

Det finns enligt Statens servicecenter inte anledning att principiellt göra åtskillnad mellan den digitala och den icke-digitala förvaltningen. Som visas av utredningen är förvaltningen i hög utsträckning redan digitaliserad i någon mening. Bestämmelserna i förvaltningslagen om t.ex. service får givetvis ses utifrån att många i dag föredrar digitala kommunikationssätt. Statens servicecenter delar dock utredningens bedömning att det inte bör införas en generell reglering som



ålägger privatpersoner att använda digitala tjänster (s. 240 f.). Under överskådlig tid framöver kommer behov kvarstå för enskilda att ha kontakt med förvaltningen på andra sätt än genom digitala kanaler. För kontakter med enskilda, som av någon anledning inte kan eller vill använda digitala tjänster, bör detta snarast ses som en förutsättning som myndigheterna genom digitaliseringens möjligheter har att lösa på ett rationellt sätt.

Statens servicecenter bedömer mot den bakgrunden, och med beaktande av förvaltningslagens mycket breda tillämpningsområde, att det går att ifrågasätta en generell huvudregel om att skriftliga underrättelser eller andra handlingar till enskilda ska skickas digitalt. Myndigheternas rutiner borde i stället utgå från vilken typ av ärende och vilken målgrupp som det rör sig om. Utredningen menar också att det redan inom ramen för gällande rätt inte är uteslutet att vissa myndigheter i princip enbart erbjuder digitala tjänster för t.ex. vissa typer av ansökningar eller viss kommunikation. Statens servicecenter ser heller inte behovet av en särskild reglering ur ett symbol- eller målsättningsperspektiv. Kravet både från enskilda och myndigheter att kunna använda digitala arbets- och kommunikationssätt är tillräckligt starkt för att driva utvecklingen framåt. Statens servicecenter ser i sammanhanget snarast behov av att myndigheterna generellt inte avvecklar andra servicekanaler. Det behov av samordning, standardisering och precisering som kan gälla särskilt för den statliga förvaltningens fortsatta digitalisering kommer heller inte till uttryck i de generella och icke-bindande bestämmelser som utredningen föreslår. Vidare har utredningens förslag till stor del varit del av ett nyligen avslutat lagstiftningsärende genom den nya förvaltningslagen. Statens servicecenter bedömer inte att förutsättningarna väsentligt ändrats sedan dess.

Statens servicecenter delar utredningens syn att det är positivt ur ett digitaliseringsperspektiv med en stärkt organisation för lokal statlig service. En möjlighet är att enskilda genom kontoren i högre grad kan börja använda digitala tjänster. En annan möjlighet är att genom den stärkta, samlade organisationen hitta lösningar för hur ärenden som initieras på andra sätt än digitalt ändå kan hanteras i samma digitala informationsflöde och ärendehanteringsprocesser.



Förslaget om regeringsuppdrag om tjänster med eget utrymme

Statens servicecenter delar inte utredningens bedömning att rättsläget avseende digitala tjänster med eget utrymme i viss mån är oklart. Utredningens bedömning och förslag, om ett särskilt uppdrag till en myndighet att ta fram allmänna råd eller annat stödmaterial, riskerar därför snarast att bidra till den eventuellt rådande osäkerheten (se avsnitt 8.4.5). Statens servicecenter avstyrker därför förslaget.

I detta ärende har generaldirektör Thomas Pålsson beslutat efter föredragning av verksjurist Mikael Vall. I den slutliga handläggningen har också rättschef Gustaf Johnssén deltagit.

Thomas Pålsson

Mikael Vall

