

Datum
2018-09-18

Vårt diarienummer
2018-110-4262

Ert datum
2018-05-23

Er beteckning
Fi2018/01418/DF

Kopia till
Utbildningsdepartementet

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)

Allmänna synpunkter

Centrala studiestödsnämnden (CSN) välkomnar de förslag som kan underlätta digitaliseringen av förvaltningen och ställer sig i huvudsak bakom förslagen i betänkandet av digitaliseringsrättsutredningen. CSN anser att förslaget om en särskild lag om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning och lagring och den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är angelägna.

CSN lämnar följande synpunkter.

Sammanfattning

- CSN avstyrker förslaget i 4 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen. CSN ser inte att förslaget undanröjer några hinder för digitalisering utan istället leder till behov av anpassningar hos myndigheterna. CSN anser också förslaget innebär att myndigheternas informationsskyldighet utökas och att det är svårt för myndigheterna att överblicka vilka kostnader som därmed kan uppkomma.
- CSN anser att förslagen i förvaltningslagen (2017:900) om digital tillgänglighet och digital kommunikation är bra men bedömer att förslagen kommer att ställa krav på systemanpassningar och utveckling av vissa IT-tjänster. CSN anser att datum för ikraftträdande av författningsförslagen i förvaltningslagen bör senareläggas och ser det inte som möjligt att hinna med de anpassningar och det utvecklingsarbete som krävs till den 1 juli 2019.
- CSN anser att den föreslagna lydelsen av 8 a § förvaltningslagen riskerar att leda till att enskilda kan komma att tolka bestämmelsen felaktigt, d.v.s. såsom en rätt för den enskilde att utfå även allmänna handlingar i digitalt format.
- CSN anser att Myndigheten för digital förvaltning bör utföra uppdraget avseende IT-avtal, i samråd med Upphandlingsmyndigheten och Kammarkollegiet.

- CSN anser att det hade varit önskvärt att utredningen hade omhändertagit frågan om undanröjande av formkrav som förhindrar eller skapar osäkerhet om digitala underskrifters tillåtlighet och framhåller att det fortsatta arbetet för att undanröja omotiverade formkrav som försvårar ökad digitalisering, i det föreslagna beredningsorganet, bör ske skyndsamt.
- CSN hade gärna sett en analys av om bättre rättsliga förutsättningarna för informationsutbyten mellan myndigheter kan åstadkommas genom en generell reglering i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen.
- CSN anser att det är angeläget att en samordnad översyn sker av registerförfattningarna och att en sådan översyn behöver göras så snart som möjligt. Mot bakgrund av en sådan översyns omfattning och komplexitet framstår det som ändamålsenligt att en sådan översyn genomförs av det föreslagna beredningsorganet. CSN vill dock framhålla vikten av att ett sådant beredningsorgan tillsätts skyndsamt.
- CSN anser att det vore fördelaktigt om Myndigheten för digital förvaltning även skulle ha ett uppdrag att utveckla och följa upp indikatorer på det verksamhetsorienterade värdet av IT.

7.7.2 Förmågan att ge insyn i vissa automatiserade förfaranden

CSN avstyrker förslaget i 4 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). CSN ser vare sig att förslaget är efterfrågat eller är ägnat att undanröja något hinder mot digitalisering. Förslaget leder istället till behov av anpassningar hos myndigheterna.

CSN anser vidare att det är otydligt hur regleringen ska fungera i praktiken och att det finns behov av att konkretisera vilken information som myndigheterna förutsätts lämna. Det är en utmaning att i praktisk hantering kunna beskriva algoritmer och datorprogram som används för automatiserat beslutfattande på ett sådant sätt att informationen kan ha någon betydelse för att stärka den enskildes rättssäkerhet. CSN anser därutöver att det saknas en beskrivning av vad som fordras för att en myndighet ska anses ha uppfyllt sin informationskyldighet. CSN anser också att det tydligare borde ha redovisats vad som gäller om en enskild anser att en myndighet inte har uppfyllt sin informationskyldighet.

7.7.5 Konsekvenser av förslagen

Då det i betänkandet inte närmare är konkretiserat vilka krav som finns på den information som ska lämnas, blir det också svårt för myndigheterna att överblicka vilka kostnader som kan uppkomma. CSN kan inte bedöma annat än att förslaget, i 4 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen, innebär att

myndigheternas informationsskyldighet utökas. Att säkerställa att tillräcklig information kan lämnas beträffande samtliga algoritmer som ligger till grund för myndighetens beslutsfattande, dessutom på ett sätt så att en enskild kan tillgodogöra sig informationen, framstår som kostnadsdrivande. CSN delar därför inte utredningens bedömning att förslaget inte kommer att leda till några beaktansvärda merkostnader.

8.3.3 Ny huvudregel om digital tillgänglighet

CSN anser att förslagen i förvaltningslagen om digital tillgänglighet och digital kommunikation är bra.

CSN bedömer att förslagen i förvaltningslagen kommer att ställa krav på systemanpassningar och utveckling av vissa IT-tjänster. Hur pass mycket arbete som olika myndigheter behöver lägga ned för att utveckla dessa IT-tjänster är sannolikt högst varierande. Risken med det ifrågavarande förslaget är att många myndigheter, för att möta det ambitiösa ikraftträdandedatumet, kommer genomföra snabba lösningar istället för det som långsiktigt är bäst. CSN anser att datum för ikraftträdande av författningsförslagen i förvaltningslagen bör senareläggas.

8.3.6 Ny huvudregel om digital kommunikation till enskilda

CSN noterar att utredningen anger att förslaget, om en ny huvudregel om digital kommunikation till enskilda, inte har påverkan på frågan om elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar (s.485). Mot bakgrund av den föreslagna lydelsen av 8 a § förvaltningslagen, där det anges att en myndighets skriftliga underrättelser eller andra *handlingar* till enskilda ska förmedlas digitalt, anser CSN att det kan finnas en risk att enskilda kan komma att tolka bestämmelsen felaktigt. Risk finns att enskilda tolkar bestämmelsen som en rätt att utfå även allmänna handlingar, som har begärts ut enligt tryckfrihetsförordningen, i digitalt format.

CSN har i tidigare remissvar över SOU 2017:23 (digitalförvaltning.nu) och SOU 2017:114 (reboot – omstart för den digitala förvaltningen) tillstyrkt en författningsreglerad infrastruktur av Mina meddelanden för digital kommunikation till enskilda. Även dessa förslag innebär en skyldighet för myndigheter att skicka post digitalt till enskilda.

I betänkandet föreslås författningsreglering i förvaltningslagen och just Mina meddelanden pekas inte ut som tjänst/infrastruktur för digitala meddelanden. Kanske är en kombination av en reglering i förvaltningslagen och en lag om en förvaltningsgemensam tjänst det mest ändamålsenliga. Det finns stora fördelar för samhället, medborgare och företag om det finns en kostnadseffektiv infrastruktur istället för att varje myndighet, kommun och landsting sätter upp en egen.

CSN är av uppfattningen att en myndighetsgemensam infrastruktur är att föredra vilket på sikt måste möjliggöra dubbelriktad kommunikation. Det skulle också lösa förslaget om en digital mottagningsfunktion.

11.6.2 Utökad stöd för IT-avtal

CSN anser att Myndigheten för digital förvaltning, inte ensamt, bör utföra uppdraget avseende det utökade stödet för IT-avtal. Uppdraget bör genomföras i samråd med de andra aktörerna, som utredningen har övervägt också skulle kunna anförtros uppdraget, d.v.s. Kammarkollegiet och Upphandlingsmyndigheten.

12.1.3- 12.1.4 Organisation för beredning av författningsförslag

Såsom det redogörs för i betänkandet anser CSN att det under lång tid har funnits ett angeläget behov av att bl.a. reformera olika myndigheters registerförfattningar. Detta behov kvarstår och bör adresseras så snart som möjligt för att skapa bättre förutsättningar för samverkan och informationsutbyten mellan myndigheter. Mot bakgrund av områdets komplexitet och omfattning har det visat sig vara svårt att åstadkomma en samlad översyn enligt ovan. Därför ställer sig CSN positiv till inrättandet av det föreslagna beredningsorganet förutsatt att detta kan påbörja sitt arbete utan onödigt dröjsmål. CSN delar också bedömningen att ett kompetenscenter för juridiska frågor behövs (12.1.4).

12.2.1 Underskrifter och ärendeprocesser

CSN anser att det hade varit önskvärt att utredningen hade omhändertagit frågan om en generell reglering ägnad att undanröja formkrav som förhindrar eller skapar osäkerhet gällande tillåtligheten av digitala underskrifter och ärendeprocesser. Utredningen föreslår istället att frågorna ska hanteras av en särskild beredning (12.1.3). Mot bakgrund av frågans komplexitet instämmer CSN i detta förslag förutsatt att den fortsatta hanteringen av frågan sker skyndsamt.

12.2.2 Registerförfattningar och informationsutbyten

CSN påpekade under kartläggningsarbetet att myndigheten ser registerlagstiftningen och sekretessregleringen som det största hindret för mer effektiv ärendehandläggning med digitala förfaranden och informationsutbyten. CSN hade gärna sett tydligare förslag på det området i denna utredning. Mot bakgrund av att utredningen enligt direktiven skulle lämna förslag till de författningsändringar som bedöms ha störst potential att stödja den fortsatta digitaliseringen av den offentliga förvaltningen, anser CSN att frågorna om undanröjande av formkrav som försvårar digitalisering och framförallt de

rättsliga förutsättningarna för digitala informationsutbyten borde ha prioriterats. Utredningsdirektiven anger visserligen att förslag inte ska lämnas avseende ändringar på personuppgiftsområdet, detta försvårar förstås att ta ett samlat grepp om frågeställningarna avseende digitala informationsutbyten mellan myndigheter. Inte desto mindre är en stor del av problematiken hänförlig till en splittrad och mycket detaljrik flora av bestämmelser om uppgiftsskyldigheter. CSN hade gärna sett en analys av om denna problematik kan avhjälpas genom en generell reglering i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

13.5.3 Ny uppgiftsskyldighet förs in i statistikregleringen

CSN anser att det vore fördelaktigt om Myndigheten för digital förvaltning även skulle ha ett uppdrag att utveckla och följa upp indikatorer på det verksamhetsorienterade värdet av IT. Orsaken är att IT i allt högre grad krävs för verksamhetens bedrivande, vilket också driver upp kostnaderna för IT.

15.1 Ikraftträdande av lagändringar

Förslagen i förvaltningslagen bedöms ställa krav på systemanpassningar och utveckling av vissa IT-tjänster. CSN ser det inte som möjligt att hinna med det utvecklingsarbete och anpassningar som är nödvändiga i tid till den 1 juli 2019.

Beslut om detta remissvar har fattats av generaldirektören Christina Forsberg efter föredragning av verksjuristen Ann Svensson i närvaro av chefsjuristen Åsa Lindahl. I arbetet med remissvaret har även verksamhetsutvecklaren Viktoria Hagelstedt, IT-strategen Hans Söderlund och statistikern Olof Fraenell deltagit.

Christina Forsberg

Ann Svensson