

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

Sammanfattning

Utredningens uppdrag har varit att kartlägga och analysera i vilken utsträckning det förekommer lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling och samverkan inom den offentliga förvaltningen. Uppdraget har även varit att lämna förslag till de författningsändringar som bedöms ha störst potential att stödja fortsatt digitalisering av offentlig förvaltning.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är i huvudsak positivt till utredningens förslag och analyser. SKL delar utredningens uppfattning att det finns fortsatta stora behov av att anpassa lagstiftningen för att kunna stödja utvecklingen såsom t.ex. beträffande automatiserat beslutsfattande i kommunal sektor.

SKL delar uppfattningen att den allt snabbare teknik- och samhällsutvecklingen kräver ett proaktivt arbete beträffande rättsliga analyser av hur den offentliga förvaltningen påverkas av digitaliseringen.

SKL ser nu med anledning av utredningens förslag om en beredningsorganisation en möjlighet att det tas ett större grepp om aktuella rättsliga frågeställningar och att dessa prioriteras att ingå i ett uppdrag för den beredningsorganisationen. I samtliga fall föreslår vi att frågorna utreds i samverkan med berörda myndigheter och bl.a. SKL.

SKL föreslår att följande frågeställningar ingår uppdraget till beredningsorganet:

- automatiserade beslut,
- förmågan att ge insyn i vissa automatiserade förfaranden, och
- rättssäkra förfaranden i en samverkande förvaltning.

SKL saknar ett förslag om rättsliga förutsättningar för en eller flera aktörer att tillhandahålla centrala register över fullmakter, för att underlätta digitala processer och på sikt möjliggöra fler automatiserade beslut. Denna fråga bör utredas skyndsamt.

Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen

Ny lag om tystnadsplikt vid utkontraktering

Utredningen föreslår en helt ny lag om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning och lagring. Lagen föreslås gälla när myndighet uppdrar till privata leverantörer att behandla uppgifter för enbart teknisk bearbetning eller lagring för myndighetens räkning.

Förslaget föreslås omfatta myndigheter, sådana kommunala företag som omfattas av offentlighetsprincipen och organ som räknas upp i bilagan till OSL samt yrkesmässigt

bedriven privat verksamhet som helt eller delvis är offentligt finansierad och som omfattas av 2017 års lag om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter (t. ex. friskolor).

Tystnadsplikten avse gälla; ”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”. När det gäller begreppet ”Obehörigen röja” – är avsikten att samma ”sekretess” för uppgifterna ska råda hos leverantören som hos myndigheten själv.

Ett exempel kan vara ”införande, drift, förvaltning, av en IT-relaterad tjänst. Som kan avse teknisk funktionalitet och arbete utfört av personal som är hänförligt till teknisk bearbetning eller lagring, t ex support.” Tjänster som omfattar även annat än teknisk bearbetning eller lagring ska inte omfattas av sekretessen.

Förbundets ställningstagande

SKL stödjer förslaget, men anser att även andra tjänster än sådana som avser teknisk bearbetning eller lagring bör omfattas av tystnadsplikten. Givetvis bör alla tjänster som kan bli aktuella i samband med en utkontraktering omfattas av tystnadsplikten, något som också bör framgå av lagtexten.

SKL menar att det vid utkontraktering många gånger är frågan om även andra tjänster än teknisk bearbetning eller teknisk lagring, där tjänsteleverantören fortfarande behandlar myndighetens uppgifter och information för myndighetens räkning men där tjänsten består t.ex. av skrivbyråttjänster eller liknande manuellt arbete i myndighetens register och verksamhetssystem.

Förslag om ändring och kompletterande bestämmelser i OSL

Utredningen föreslår en utökad bestämmelse i **4 kap. 3 § OSL** om god offentlighetsstruktur vid vissa automatiserade förfaranden. Om en myndighet för handläggning av mål eller ärende använder sig av ett underlag i en databas eller annan digital källa, ska underlaget tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form. En myndighet behöver inte tillföra underlag till handlingarna i målet eller ärendet enligt första stycket om det finns särskilda skäl som talar emot det.

En myndighet som tillämpar detta undantag ska kunna se till att information ska kunna lämnas om vilken eller vilka databaser eller andra digitala källor som tillämpas som innehåller ett underlag för handläggningen av målet eller ärendet.

Förbundets ställningstagande

Förbundet stödjer förslagen beträffande **4 kap. 3 § OSL** som syftar till att underlätta för allmänheten att få en överblick över vilka slag av allmänna handlingar som myndigheten använder sig av vid automatiserade förfaranden. Det utredningen föreslår är att huvudregeln ska vara att när en myndighet genom automatiserade

förfaranden tar del av uppgifter via databaser och digitala källor i handläggning ska dessa tillföras akten (ärendet i läsbar form).

SKL bedömer att myndigheter som kommit långt med automatiserade förfaranden i regel inte vill tillföra underlag från en databas eller digital källa, därför att det *dels* strider mot principen om uppgiftsminimering i GDPR att dubbellagra personuppgifter, *dels* blir kostsamt att spara alla underlagen på nytt.

Enligt SKL borde istället huvudregeln vara att man vid automatiserade förfaranden tillämpar andra stycket i 4 kap. 3 § OSL och att myndigheten då ska se till att informationen kan lämnas om vilken eller vilka databaser eller andra digitala källor som innehåller ett underlag för handläggningen av målet eller ärendet.

Utredningen föreslår en helt ny **4 kap. 3 a § OSL** enligt vilken myndigheter ska se till att information kan lämnas om hur myndigheten vid handläggning av mål och ärenden använder algoritmer eller dataprogram som, helt eller delvis, påverkar utfallet eller beslutet vid automatiserade urval eller beslut.

Förbundets ställningstagande

SKL stöder i princip förslaget beträffande **4 kap. 3 a § OSL**. Förbundet anser att rätten till insyn i myndigheternas beslutprocesser är viktig för tilliten, men vill samtidigt påpeka dels att det finns viktiga säkerhetsfrågor att ta hänsyn till, dels att det behövs ett omfattande stöd för att hitta rätt nivå på den information som ska lämnas. Det kan vidare vara svårt avgöra exakt vilken dokumentation som ska kunna lämnas ut i ett enskilt ärende. För att åstadkomma detta torde en standard eller motsvarande behövas.

SKL bedömer att det kan bli mycket kostsamt att ta fram och vidmakthålla den information för samtliga system som är en del av automatiserade förfaranden hos myndigheterna nu och i framtiden samt att finns skäl att överväga om det ska finnas några undantag från denna bestämmelse av säkerhetsskäl.

Utredningens förslag om en sekretessbrytande bestämmelse i **10 kap 2 a § OSL** innebär att sekretess inte ska 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 föreslås dock inte få lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför intresset av att uppgiften lämnas ut eller det av andra skäl är olämpligt. De som omfattas av sekretessbestämmelsen är också underkastade straffstadgandet i 20 kap. 3 § brottsbalken, tystnadspliktsbrott.

Förbundets ställningstagande

Enligt SKL framstår det som självklart att den föreslagna bestämmelsen i **10 kap. 2a § OSL** behövs vid utkontraktering, men bestämmelsen bör enligt förbundet även omfatta andra tjänster än enbart teknisk lagring och bearbetning. Förslaget är bl.a. en

följd av de diskussioner som varit efter JO-ärendet från 2014 som gällde om en myndighet genom en avtalsreglerad tystnadsplikt kunde lämna ut annars sekretessbelagda uppgifter till företag som tillhandahöll flera tjänster i samband med digital journalhantering.

Förslag angående ändring i förvaltningslagen

Förslaget angående **7 a §** förvaltningslagen innebär bl.a. att en myndighet ska 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.

Förslaget angående **8 a §** förvaltningslagen innebär att en myndighets skriftliga underrättelser eller andra handlingar till enskilda ska förmedlas digitalt, om det inte är olämpligt av säkerhetsskäl eller andra skäl. Enskilda ska dock enligt förslaget kunna meddela att de inte önskar ta emot skriftliga underrättelser och handlingar från myndigheten digitalt.

Förslaget angående **22 §, fjärde stycket** förvaltningslagen innebär att en handling som förmedlas till en anvisad digital mottagningsfunktion ska anses ha kommit in när den mottagits där. Vidare innebär förslaget att när en handling har anlånt till en anvisad digital mottagningsfunktion, ska myndigheten digitalt förmedla underrättelse till avsändaren om detta.

En myndighet behöver dock inte enligt förslaget skicka sådan underrättelse enligt förslaget om

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

Förbundets ställningstagande

SKL stödjer samtliga förslag beträffande ändringar av nya förvaltningslagen och anser att de kan förväntas bidra till ökade möjligheter till digital utveckling i kommuner och landsting/regioner.

Förordningen om officiell statistik

Utredningen förslår att det i **5 c - 5d §§ förordningen om den officiella statistiken** ska föreskrivas att kommuner, landsting och kommunalförbund för den officiella statistiken ska lämna uppgifter om IT-kostnader. Myndigheten för digital förvaltning är ansvarig myndighet för den officiella statistiken för statistikområdet IT-kostnader och dessa kostnader ska vara ett eget statistikområde under ämnesområdet offentlig ekonomi. Regeringen föreslås i förordningen med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning utfärda nödvändiga föreskrifter för uppdraget.

Förbundets ställningstagande

SKL instämmer i att det finns ett behov av att skapa en ändamålsenlig nationell uppföljning av digitaliseringen i offentlig sektor.

SKL motsätter sig dock förslaget att kommuner och landsting ska åläggas en skyldighet att rapportera IT-kostnader till den nationella statistiken. Enligt SKL är det svårt att definiera vad som är IT-kostnader och IT-kostnader måste alltid sättas i relation till önskvärd utveckling samt verksamhetens totala kostnader för att vara ett relevant mått på digital mognad. Vidare skulle administrationen av den föreslagna nya uppgiftslämnarskyldigheten vara kostnadsdrivande för kommuner, landsting och regioner.

SKL välkomnar däremot riktlinjer och stöd kring en förbättrad och fördjupad redovisning över digitaliseringsutvecklingen på nationell nivå, inbegripet bättre riktlinjer om hur IT-kostnader bör uppskattas och bedömas.

Behov av ytterligare utredning och lagstiftning

5.2 och 8.4 Digitala tjänster med eget utrymme

Utredningens kartlägningsarbete visar att det blir allt vanligare att myndigheter utvecklar digitala tjänster som innefattar ett s.k. eget utrymme för användarna. Ett eget utrymme tillhandahålls vanligen som en service åt användaren och ingen annan än användaren ska ha insyn i den information som lagras där.

SKL anser att frågan eget utrymme bör utredas generellt med stöd av t.ex. konsekvensanalyser och faktabaserad data kring invånarens förväntningar och inställning. Frågan om eget utrymme bör med fördel kopplas ihop med frågan om eget medgivande och rätten till kontroll över det offentliga användning av den egna informationen.

SKL anser att denna fråga är en av de viktigaste för att offentlig förvaltning ska kunna uppnå stora fördelar med digitalisering. Vägledning m.m. om eget utrymme, s.k. ”soft law”, bör omvandlas till lag eller författning så att varje ny utvecklingsinsats inte behöver utreda möjligheterna och kämpa med osäkerhet kring tolkning samt riskera att enskilda lösningar överklagas.

SKL saknar därför ett förslag om författningsreglering av egna utrymmen och tillhörande tjänster. Om sådana införs behövs även nya bestämmelser för att bl.a. lösa fördelningen av personuppgiftsansvaret. Det behöver även enligt SKL regleras vilken service en myndighet är skyldig att ge inom ramen för en tjänst med ett eget utrymme utan att en handling ska anses inkommen.

Medgivande och andra manuella förfaranden

Enligt SKL:s uppfattning tidigare har informationsanvändning i förvaltningen ofta utgått från centrala register och regelverk som reglerar åtkomsten till dessa mellan

myndigheter i samband med handläggning. Detta har över tid gett myndigheter större kontroll än individen över hur dennes personliga information används och delas.

SKL anser att det därför bör undersökas vilka digitala möjligheter och förfaranden som kan användas för att ge mer kontroll till individen.

SKL anser att digitala samtycken med tydlig information om behandling och delning skulle förenkla för individen som berörs och öka transparensen samtidigt som större möjligheter till automatisering skapas för myndigheter. Det behöver enligt SKL inte nödvändigtvis innebära en utökad arbetsinsats för den enskilde som beskrivs i avsnitt 8.2.

Medgivanden kan möjliggöra att nödvändiga data automatiskt hämtas från de källor där den finns oavsett om dessa är offentliga eller privata. Därmed skulle de även kunna bidra till att lösa den typ av inkonsekvens som berörs i 5.5.4 (angående olika hantering beroende på skolors huvudmän).

5.3 Identiteter, underskrifter och annan koppling till person

SKL stödjer utredningen att en effektiv och ändamålsenlig digital förvaltning kräver att traditionellt analoga förfaranden, t.ex. identifiering med id-kort, upprättande av pappersfullmakt, underskrift på papper m.m., kan ersättas av digitala motsvarigheter med bibehållen rättsverkan.

SKL anser att nya digitala rättsinstitut med koppling till fysiska personer behöver vara tillgängliga och användbara för alla oavsett om det är en privatperson, juridisk person eller behörig företrädare som utför en rättshandling.

Enligt SKL krävs att digitala identiteter alltid måste kunna säkerställa en korrekt koppling till en fysisk person. Därför behövs även andra unika identitetsmarkörer som till exempel biometriska uppgifter eller passnummer/motsvarande. SKL saknar lagförslag i utredningen som gör att enskildas personnummer inte ska utgöra den enda unika identitetsmarkören mellan en enskilds digitala identitet och det verktyg han eller hon använder för identifiering, t.ex. en e-legitimation.

5.3.3 Fullmakter

Enligt utredningen ser myndigheternas förutsättningar olika ut avseende att utveckla e-tjänster där behöriga företrädare tillåts att agera för en juridisk persons räkning olika ut. SKL anser att ett eller flera centrala fullmaktsregister skulle underlätta digitala processer och på sikt möjliggöra fler automatiserade myndighetsbeslut.

SKL saknar ett förslag om detta och menar att det borde gå att åstadkomma nödvändiga rättsliga förutsättningar för en eller flera aktörer att tillhandahålla centrala register över fullmakter. Hur sådana fullmakter ska se ut bör utredas skyndsamt. Enligt SKL:s uppfattning behövs en digital lösning för att helt ta bort manuell bevitning och fysiska fullmakter.

Avsnitt 5.6 och 7 Automation i förvaltning (Automatiserade beslut)

SKL anser att det behöver tydliggöras i kommunallagen att automatiserat beslutsfattande kan användas som en beslutsform även i den kommunala förvaltningen, i linje med den nya bestämmelsen i förvaltningslagen.

I den nya förvaltningslagen (FL), som trätt ikraft den 1 juli 2018, finns en bestämmelse om att beslut i ärenden kan fattas automatiserat, alltså utan medverkan av någon enskild individ. Den nya kommunallagen (KL), som trädde ikraft den 1 januari 2018, innehåller däremot inga särskilda bestämmelser om automatiserat beslutsfattande. I lagstiftningsärendet gällande FL fanns inget förslag om automatiserade beslut i det ursprungliga betänkandet "En ny förvaltningslag" (SOU 2010:29), och inga remissinstanser hade därför anledning att uttala sig specifikt om automatiserade beslut.

Förvaltningslagen gäller generellt i den statliga och kommunala förvaltningen, men den är också subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning. Automatiserat beslutsfattande förekommer dock de facto sedan ett antal år som beslutsform hos vissa myndigheter, men är en nyhet i FL och har införts med stöd av specialregleringar (sådana finns bl. a för Bolagsverket, Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen, t ex lag om trängselskatt).

Automatiserade beslut och beslutsstöd förekommer också i kommunal förvaltning, t.ex. i ärenden om fortsatt ekonomiskt bistånd där man använder ett helt eller delvis automatiserat handlägningsförfarande efter en elektronisk ansökan.

Enligt SKL kan inte en nämnd delegera beslutanderätten till ett helt automatiserat förfarande där maskinen eller beslutsroboten fattar beslutet

Frågan om att införa helt automatiserade beslut är högst aktuell och angelägen även inom den kommunala sektorn.

7.7.2 Förmåga att ge insyn i vissa automatiserade förfaranden

SKL ställer sig bakom utredningens resonemang om att allmänheten bör kunna kontrollera och få insyn i myndigheternas verksamhet även när den automatiseras.

SKL anser dock inte argument som att algoritmer "kommer att vara komplexa och inte i första hand enkla för var och en ur allmänheten att sätta sig in i och förstå", håller då liknade kompetens i många fall saknas även hos myndigheterna. Enligt SKL bör transparens inom detta område säkerställas redan i samband med anskaffnings-/utvecklingsstadiet av system, så att man tar höjd för insyn i linje med de övriga resonemang som förs i avsnitt 11.4.2 / 11.4.4. i betänkandet.

SKL anser att kravställning på framtagandet av algoritmer bör tas fram gemensamt för offentlig sektor. Förslagsvis av Myndigheten för Digital Förvaltning.

När det rör bruket av maskininlärda algoritmer skulle insynen kunna fokusera på processen för framtagandet snarare än själva algoritmimplementationen. Detta skulle en-

ligt SKL kunna göras t.ex. genom att det säkerställs att det finns dokumentation om hur tränings- och valideringsprocess genomförts, vilka data som utgjort träningsdata och vilken typ av tester myndigheten eller myndighetens leverantör genomför för att förhindra diskriminering etc.

7.8.2 Rättssäkra förfaranden i en samverkande förvaltning

SKL välkomnar förslaget att regeringen föreslås lämna uppdrag att "utarbета 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."

9.6.2 Utkontraktering till annan myndighet

Utredningen belyser behovet av en ökad kommunal samverkan när gäller drift av IT genom gemensam nämnd eller ett kommunalförbund. Utredningen skriver att "Det kommunala handlingsutrymmet begränsas emellertid, i viss utsträckning, av den s.k. lokaliseringsprincipen."

SKL instämmer och menar att det finns ett allt större behov för kommuner och lands-ting/regioner att kunna samverka kring gemensam IT-drift och utbyta bl.a. person-uppgifter. Inom ramen för en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund kan detta vara förenligt med lokaliseringsprincipen, så länge samverkan avser de samverkande kommunernas uppgifter.

SKL anser att det måste vara lättare att åstadkomma sådant samarbete. Av artikel 26 i dataskyddsförordningen framgår att om två eller fler personuppgiftsansvariga gemensamt fastställer ändamålen med och medlen för behandlingen ska de vara gemensamt personuppgiftsansvariga. Detta gäller dock inte såvida de personuppgiftsansvarigas respektive skyldigheter fastställs genom unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som de personuppgiftsansvariga omfattas av. Inom ramen för ett arrangemang får en gemensam kontaktpunkt för de personuppgiftsansvariga utses.

SKL saknar ett förslag till lösning i betänkandet och anser att 1. kap. 2 § lagen i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter bör ändras så att det framgår att kravet på kommunal anknytning kan undantas när det gäller drift av gemensamma IT-system.

11.2.3 Kommunala myndigheters avtal och 11.3.4 Kommunutredningen om kommunal avtalssamverkan

Utredningen skriver att det är relativt vanligt att kommuner samverkar kring gemensam IT-drift. Enligt SKL är detta helt nödvändigt, eftersom digitala lösningar ofta är kostsamma både att utveckla och att förvalta. Lagstiftningen bör möjliggöra att kommuners resurser, både finansiella och kompetensmässigt, används på bästa sätt.

Kommunutredningen konstaterade i sitt delbetänkande *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan* att det finns en utbredd efterfrågan på vidgade möjligheter till kommunal avtalssamverkan. Områden som uppmärksammades särskilt var bl.a.

användning av it och digitalisering. Regeringen har, med anledning av utredningens förslag om kommunal avtalssamverkan, lämnat förslag på författningsändringar i kommunallagen och sådana har numera också införts i kommunallagen (9 kap. 37 § KL).

SKL har sedan riksdagen i maj 2018 beslutade om att införa en generell möjlighet till förenklad avtalssamverkan startat ett analysarbete för att göra tydligt inom vilka områden och på vilka villkor samverkan är möjlig med stöd av den nya regleringen.

Det står klart att lagändringen öppnar upp för enkel mellankommunal samverkan över en kommungräns när det gäller myndighetsutövning. Den öppnar emellertid inte upp för samverkan mellan en eller fler kommuner och ett eller flera landsting eller regioner, om det inte rör ett område där de samverkande parterna har gemensamma befogenheter.

Införandet av förenklad avtalssamverkan väntas framför allt vara av stor vikt för mindre kommuner, som behöver stärka sin kapacitet. Särskild betydelse förutses inom vissa områden där det inte är kostnadseffektivt, eller ens möjligt, att ha egna personella resurser.

Såvitt SKL kan bedöma är det dock svårt att inom ramen för nuvarande regler om avtalssamverkan åstadkomma en bred nationell samverkan mellan kommuner och landsting.

När det gäller digitala tjänster finns dock en annan logik än vid samverkan kring andra tjänster. Digitala tjänster kan nyttjas av fler utan att kostnaden för tjänsten ökar, eller bara ökar i mycket begränsad omfattning. Detta innebär att spridning till fler nyttjare är ett utmärkt sätt att effektivisera verksamheterna så att så många som möjligt kan nyttja samma digitala lösning.

SKL anser att ur ett invånarperspektiv utgör kommunala myndigheters samverkan en möjlighet att få del av samma service oavsett vilken kommun man bor i. Möjligheterna till samverkan kan alltså sägas vara avgörande för en jämlik service över hela landet.

Sammantaget anser SKL att det finns ett starkt behov av fortsatt utredningsarbete i syfte att hitta arbetsformer och samverkanskonstellationer som medger ökad samverkan inom det digitala området, men som beaktar både upphandlings- och konkurrenslagstiftningen.

SKL anser att det finns behov av att nationellt säkra tillgången till information och specialistkompetens som behövs som stöd för myndighetsutövningen, vilket skulle kunna lösas effektivt och kvalitetssäkrat med stöd av digitala samverkanslösningar. Exempel på detta är att kunna få tillgång till och genom samverkan dela tolktjänster, fjärr- och distansundervisning/-rådgivning, IT-kompetens, geodata m.m.

12.1.3 Organisation för beredning av författningsförslag

Utredningens bedömning är att 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.

SKL välkomnar utredningens förslag att 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.

SKL ser en möjlighet att det tas ett större grepp om de rättsliga frågeställningar som utredningen inte lämnat något lagförslag kring och att dessa prioriteras att ingå i ett uppdrag för beredningsorganisationen. I samtliga dessa fall föreslår vi att frågorna utreds i samverkan med bl.a. SKL.

12.1.4 Ytterligare insatser för att möta behov av rättsutveckling

Utredningen bedömer att för att rättsutvecklingen ska kunna möta teknik- och samhällsutvecklingen finns ett behov av ett kompetenscenter för juridiska frågor inom digitaliseringsområdet. Regeringen bör överväga att inrätta en funktion med juridisk expertis i den nya Myndigheten för digital förvaltning.

SKL anser att det bör ingå i myndighetens grunduppdrag i instruktionen att följa teknik- och rättsutvecklingen på IT-området och löpande lämna lagförslag som avser att stödja en digital förvaltnings behov i medborgarnas tjänst.

12.2.1 Underskrifter och ärendeprocesser

Utredningen bedömer att i det fortsatta arbetet är det angeläget att vidta åtgärder för att anpassa gällande rätt avseende krav på underskrift, undertecknande eller namnteckning till digitala förfaranden. Det bör också prioriteras att, i takt med att det införs digitala ärendeprocesser i förvaltningen, anpassa andra typer av regler i gällande rätt där pappersform för informationshantering antingen krävs eller förutsätts.

SKL stöder förslaget. För att öka takten torde dock en generell bestämmelse behöva övervägas, det framstår dyrt och opraktiskt om varje ny digital ärendeprocess ska behöva lösa problemet.

12.2.2 Registerförfattningar och informationsutbyten

Utredningen bedömer att det bör prioriteras att, på ett samordnat sätt, metodiskt ta om hand de förändringar som behövs avseende 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.

SKL anser att denna uppgift bör kunna kopplas till förslaget i avsnitt 12.1.4 och vara en fråga som kan läggas på Myndigheten för Digital Förvaltning.

12.2.3 Sekretessreglering och informationsutbyten

Utredningen bedömer att tidigare lämnat förslag (Utredningen om rätt information i vård och omsorg) om att införa en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen 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, skyndsamt bör övervägas i regeringskansliet.

SKL delar utredningens bedömning om att en sekretessbrytande bestämmelse behöver införas i offentlighets- och sekretesslagen och att frågan bör kunna snabbbehandlas, då det redan finns ett genomarbetat utredningsförslag att ta ställning till.

12.2.4 Grunddata och informationsförsörjning

Utredningen bedömer att parallellt med att nya former för att anordna förvaltningens informationsförsörjning övervägs, exempelvis hur grunddata ska tillhandahållas, bör ändringar i vissa registerförfattningar övervägas.

SKL delar utredningens bedömning och anser att om TOOP (the Once-Only Principle) ska realiseras måste ändring av registerförfattningar genomföras.

12.2.7 Elektroniskt utlämnande av allmän handling

Utredningen bedömer att 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.

SKL stöder utredningens synpunkt kring utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form och att en självkostnadsbaserad avgift ska kunna tas ut vid sådant utlämnande.

12.2.8 Tryckfrihetsförordningen och myndighetssamverkan

Utredningen bedömer att 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.

SKL noterar att denna fråga dyker upp i många projekt och som var för sig tvingas göra en egen rättsutredning. SKL anser att denna fråga bör prioriteras då den ständigt återkommer och bidrar till osäkerhet i många projekt.

12.2.9 Språklagen

Utredningen bedömer att det kan övervägas att i annat sammanhang återkomma till frågan om vilket eller vilka språk myndigheter bör eller får använda i digitala tjänster.

SKL anser att det allmänt sett behövs en harmonisering mellan språklagen, lagen om nationella minoritetsspråk och EU-rättsliga krav som främjar digitalisering.

13.5.2 Skyldighet att lämna uppgifter om IT-kostnader

SKL motsätter sig förslaget att kommuner och landsting ska åläggas en skyldighet att rapportera IT-kostnader till den nationella statistiken. Enligt SKL är det svårt att definiera vad som är IT-kostnader och IT-kostnader måste alltid sättas i relation till önskvärd utveckling samt verksamhetens totala kostnader för att vara ett relevant mått på digital mognad. Vidare skulle administrationen av den föreslagna nya uppgiftsskyldigheten vara kostnadsdrivande för kommuner, landsting och regioner.

SKL välkomnar däremot att kunskapsunderlag och stöd kring en förbättrad och fördjupad redovisning över digitaliseringsutvecklingen på nationell nivå tas fram, inbegripet bättre stöd om hur IT-kostnader bör uppskattas och bedömas.

Övrigt som saknas i utredningen

Strukturerad genomgång av lagtexter

SKL saknar strukturerade genomgångar av lagtexter där man söker efter skrivningar kring hur t.ex. ett medgivande eller en signering ska ske. Bestämmelser i lagtext som specificerar hur något ska göras riskerar att vara eller snabbt bli föråldrade då metoder, processer och verktyg (inkl. digitala sådana) utvecklas. Många bestämmelser i befintliga lagtexter sätter i dagsläget hinder för en mer effektiv och/eller mer kundvänlig hantering. Om digitaliseringens möjligheter ska kunna tas tillvara i offentlig förvaltning måste reglerna fokusera på det resultat man vill uppnå, t ex "att NN godkänner en ansökan", snarare än hur detta resultat uppnås, t ex "NN ska underteckna dokumentet med underskrift med kulspetspenna i 2 exemplar...".

SKL bedömer att en nationell insats för att söka specifika begrepp kring "manuell hantering" behövs och att dessa begrepp behöver ersättas med nya begrepp som inkluderar digital hantering.

SKL efterlyser en mer fördjupad analys av sektorsspecifik lagstiftning inom exempelvis hälso- och sjukvården och socialtjänsten som idag hindrar ett välfungerande informationsutbyte mellan huvudmän. En sådan utredning bör även inkludera en översyn av hur ansvariga myndigheter kan identifiera och åtgärda hinder i t.ex. föreskrifter och rapporteringskrav i linje med den ursprungliga utredningens direktiv.

Krav på bevittning

SKL saknar texter och förslag som rör bevittning av handlingar i utredningen. Enligt SKL hindras möjligheter till digitalisering inom vissa områden av förfaranden där

krav ställs på bevittning. Enligt SKL ställs ofta krav på bevittning i lagtext för att garantera en identitet eller ett förhållande som inte går att bevisa på annat sätt, eller för att förebygga förhastade beslut eller tvist om ett avtal. Bevittning torde emellertid i stort ha förlorat sin betydelse som garant för identitetskontroll. Information om identitet och relationer (med personer och företag) kan idag som regel med lätthet inhämtas från olika nationella register. Det görs oftast inte någon som helst kontroll av vittnen i den process där de bidrar. I och med detta tjänar inte bevittning som förfarande sitt ursprungliga syfte för att kvalitetssäkra de processer och handlingar där de används.

Utredningen för en ordning för enklare bekräftelse av föräldraskap SOU 2018:68 föreslår att krav på bevittning inte längre ska gälla när barnet är under 18 år. Utredningen menar att behovet av vittnen för undertecknandet, mot bakgrund av dagens utredningar av föräldraskap, är litet när det handlar om att säkerställa att rätt person bereds tillfälle att lämna en bekräftelse. Att det är samma person som undertecknar bekräftelsen som tidigare har identifierats av handläggaren vid socialnämnden, kan i stället säkerställas genom socialnämndens godkännande av bekräftelsen.

Det praktiska behovet av bevittning och huruvida förfarandet faktiskt bidrar till ökad rättssäkerhet ifrågasätts numera på många håll. Bland annat anförde Domstolsverket redan i prop. 1990/91:8 att vittneskravet kan utgå. En överhängande risk är att kvarvarande förfaranden med bevittning ger sken av en rättssäker process trots att den inte är det. Förfarande med bevittning riskerar av medborgaren att betraktas som ”institutionaliserad dumhet” vilket endast bidrar till minskat förtroende för offentlig sektor.

Flera förvaltningsområden har fortfarande lagstiftning som ställer krav på bevittning. Dessa lagkrav har nu förlorat sin betydelse och kommit att hindra digitalisering på vissa områden och annan verksamhetsutveckling som syftar till ökad kvalitet, bättre service eller effektivare verksamhet. SKL anser frågan bör utredas generellt en gång för alla så den inte behöver utredas om och om i varje enskilt fall. Kravet på bevittning är ett tydligt rättsligt hinder för verksamhetsutveckling och digitalisering.

SKL föreslår att ett generellt borttagande av författningskrav på bevittning utreds och att, i de fall det finns en nytta av att en tredje part är delaktig, digitalt intygande möjliggörs.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande