

Remissvar - En reform för datadelning

Betänkande av Utredningen om interoperabilitet vid datadelning, SOU 2023:96

Yttrandet har sammanställts av Avdelningen för ekonomi och styrning tillsammans med Avdelningen för juridik. SKR har via samråd också inhämtat uppgifter från kommuner och regioner som är utpekade som remissinstanser.

Sammanfattning

SKR välkomnar både departementets initiativ och utredarens förslag till en utvecklad reglering och styrning av interoperabilitet vid datadelning. SKR ställer sig bakom förslaget att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar. Behovet av en samlad och strategisk riktning för interoperabilitet har varit efterfrågat sedan länge, och SKR delar utredarens uppfattning om att de potentiella vinsterna med ett mer interoperabelt samhälle är avsevärda.

Förbundet är därmed positiv till de styrmekanismer, genom bland annat en ny lagstiftning, som utredningen föreslår. Förslaget är dock avgränsad till den sektorsövergripande interoperabilitet och föreslår fyra kompletterande utredningar för att fånga en rad utestående frågor. Med tanke på att utredningen önskar en politisk målsättning om att ”offentlig förvaltnings mest angelägna datadelning ska vara fullt interoperabel senast år 2030” så behöver dessa utredningar hanteras skyndsamt då nationell och europisk interoperabilitet måste omfatta alla sektorer och intressenter.

SKRs medskick är att dessa utredningar, med nya kommittédirektiv, behöver hanteras omgående. Vi ser också en fördel om de nya direktiven tar hänsyn till de styrmekanismer som denna utredning föreslår, och att Digg bereds en samordnande funktion för interoperabilitet, under förutsättning att myndigheten ges förutsättningar att hantera en sådan koordinering.

Digg får med utredningens förslag föreskriftsrätt och blir ansvarig myndighet för de förslag som utredningen lägger fram.

I övrigt vill förbundet lyfta fram följande:

Synpunkter

- Utredningen påtalar att organisationer med låg digital mognad kommer att få högst omställningskostnader. I oberoende nationella analyser av digital mognad påvisas en tydlig koppling mellan låg digital mognad och underskott i ekonomi samt glesbygd/mindre kommunstorlek. De mindre kommunerna lägger mer resurser på effektivisering än de större, dvs en mindre andel på verksamhetsutveckling genom digitalisering.¹ Utredningens förslag kommer därmed att träffa resurssvaga, mindre landsbygdskommuner hårdast.
- Utredningen avgränsas till styrning av sektorsövergripande interoperabilitet, och rekommenderar att ytterligare utredningar tillsätts för att klargöra reglering av de sektorsspecifika områdena. Dessa har en högre grad av komplexitet, fler intressenter och många aktörer, och de har stora behov av reglerad samordning. För att effekten av insatserna för interoperabilitet ska nå de mål som utredningen föreslår, inom en rimlig tidshorisont, ser SKR ett brådskande behov att utredningarna tillsätts och slutförs. SKR ser också att hänsyn tas till behovet av en sammanhållande struktur där Digg kan ges ett ansvar som binder ihop de nationella insatserna. Vi ser annars en risk i att det uppstår en diskrepans mellan sektorspecifika och sektorsövergripande interoperabilitetslösningar.
- Enligt förslaget ska den nya lagen gälla för statliga myndigheter, kommuner, regioner, kommunalförbund och kommunala bolag. Övriga aktörer ska därmed beaktas genom de förslag som ska läggas i framtida utredningar. SKR ser rimligheten i avgränsningen utifrån uppdraget, men att hela ekosystemet av sektorsövergripande och sektorsspecifik interoperabilitet, inklusive privata aktörer, behöver adresseras sammanhållet och snabbt.
- Utredningen utgår från att leverantörsmarknaden kommer att anpassa sig till de nya kraven utifrån konkurrenssynpunkt, dvs de system som anpassas är de system som på sikt kommer att finnas kvar på marknaden. Det innebär att de offentliga aktörerna/beställarna kommer att behöva styra leverantörerna genom nya kravställningar på befintliga produkter eller göra nya upphandlingar. Omställningstiden kommer att vara beroende av rådande avtalsperioder och lagda planer för vidareutveckling av systemen. Målsättningen att nå interoperabel offentlighet år 2030, dvs på mindre än fem år, förefaller utifrån detta perspektiv som osannolik.
- När nationella interoperabilitetslösningar regleras i föreskrifter kan detta komma att väcka frågor om giltigheten av redan ingångna avtal i vilka en annan lösning valts. SKR anser att redan gällande avtal måste kunna fullföljas och att det därför kan finnas behov av övergångsbestämmelser i Diggs kommande föreskrifter på området. Detta perspektiv bör således beaktas i det fortsatta arbetet med regelgivning om interoperabilitetslösningar.
- Utredningen påpekar att den kommunala självstyrelsen inskränks genom lagda förslag, och att finansieringsprincipen därmed är tillämplig. Samtidigt finns en rad förbehåll för vilka insatser som kan finansieras via statligt stöd, exempelvis bedömning om en åtgärd skulle ha utförts av en kommun oavsett implementering av en specifik interoperabilitetslösning. Parallellt med lagstiftningen kommer också den

¹ Johan Magnusson, Evelina Bragsjö, Emil Rådingar, Sebastian Skoglund, *Sveriges kommuners digitaliseringsstrategier*. Göteborgs universitet, 2021

européiska förordningen (2024/903, beslutad 13 mars 2024) samt de eventuella initiativ för sektorsområdena som utredningen föreslår. SKR ser ett stort behov av en tydlig sammanhållen koordinering och finansiering från staten, på samma sätt som infrastruktur för väg- eller järnvägsnät. SKRs medlemmar önskar förutsägbarhet i planerings- och budgetarbete. Detta skulle med fördel kunna ske inom ramen för en tydlig governancestruktur där stat, kommun och regionsektorn kommer överens årligen om vilka steg som ska göras för att nå interoperabilitet.

- SKR förutsätter att användande av interoperabilitetslösningarna ska vara kostnadsfria att använda över tid, dvs att de kostnader som uppstår enbart är förbundna till teknisk implementering.
- Lagförslagen ska inte gälla för nationella interoperabilitetslösningar när det anses olämpligt av säkerhetsskäl. SKR instämmer i utredningens förslag men önskar en tydligare beskrivning av gränsdragningen eftersom aggregerat data kan få olika risknivåer beroende på hur på data kombineras från olika källor, inte av lösningen i sig.

Synpunkter per rubrik

2 Utredningens uppdrag och arbete

Utredningens direktiv har specificerat att utredningen ska avgränsas till reglering av den sektorsövergripande interoperabiliteten samt föreslå eventuella behov av ytterligare utredningar. Det finns goda skäl till att göra uppdelningen då frågan är stor och komplicerad, men i samband med att utredningen överlåter den sektorsspecifika interoperabiliteten till framtida utredningar, så skjuts tidslinjen framåt och frågan om gemensam enhetlig styrning och organisering riskerar att fragmentiseras. I EUs arbete med nya direktiv och förordningar är de privata aktörerna alltid en uttalad part i arbetet, dvs som sakkunniga, delaktiga och pådrivande. I det svenska utredningsarbetet utgår diskussionen från om de ska omfattas av lagstiftningen eller ej. Genom att exkludera både frågan om den privata marknadens roll och dess förpliktelser ställs det offentliga och det privata upp som parter mot varandra som regleras via kravställning i upphandling snarare än en gemensamt överenskommen nationell färdplan för alla parter.

9 Utredningens förslag

De av utredningens förslag som SKR har synpunkter på citeras i rutorna nedan, med kommentar därunder:

Det bör vara ett politiskt mål att offentlig förvaltnings mest angelägna datadelning ska vara fullt interoperabel senast år 2030.

SKR instämmer med vikten av att ha en politisk målsättning för detta viktiga område och välkomnar att viljeriktningen har en hög ambitionsnivå. SKR ser dock ett dubbelt budskap i utredningen, där formuleringen ”mest angelägna” omfattar både sektorsövergripande och sektorsspecifika områden, samtidigt som utredningsförslagen bara omfattar det förstnämnda. Med tanke på att utredningsarbetet ännu inte har beslutats eller påbörjats för de sektorsspecifika uppdragen, så förefaller inte

målsättningen om att ha en fullt interoperabel datadelning inom offentlig förvaltning till 2030 som realistiskt, med tanke på områdets komplexitet och tiden det tar att etablera uppdrag och lösningar och därefter implementera dem.

Mätetalet för det politiska målet föreslås utgå från hur ”offentliga förvaltningen använder nationella interoperabilitetslösningar och andra interoperabilitetslösningar för olika sektorer.” Detta är därmed en annan utgångspunkt än det fokus som utredningen har på arbetet ska utgå från ”särskilt värdefulla data” som definieras av EU-direktivet om öppna data som genomförts i Sverige genom lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data.

Statliga myndigheter, kommuner, regioner, kommunalförbund och kommunala bolag ska tillämpa den föreslagna lagen.

SKR ser att denna avgränsning är rimlig utifrån kommittédirektivet, men att hela ekosystemet av sektorsövergripande och sektorspecifik interoperabilitet, inklusive privata aktörer, behöver adresseras på ett sammanhållet sätt framöver.

SKR ser också en risk för en inbyggd tröghet i verkställandet med tanke på att kraven inte ställs direkt på de privata leverantörerna utan att dessa kommer att anpassa sig till de nya kraven genom beställarna. Långa avtalsperioder kan därmed påverka om vidareutveckling ska ske, eller om det ska hanteras via ny upphandling av nya leverantörer och system. Trycket, både i efterlevnad av krav men också finansiering, kommer i hög grad hamna på beställarna. Målsättningen att nå interoperabel offentlighet till år 2030, dvs på mindre än fem år, förefaller därmed som svår att nå.

En definition av interoperabilitetslösning ska föras in i lagen.

Interoperabilitetslösning ska definieras som en återanvändbar resurs som avser rättsliga, organisatoriska, semantiska eller tekniska krav, såsom konceptuella ramverk, riktlinjer, referensarkitekturer, tekniska specifikationer, standarder, tjänster och applikationer, samt dokumenterade tekniska komponenter, såsom källkod, som syftar till att uppnå interoperabilitet vid datadelning.

Definitionen är hämtad från skäl 6 i Förordningen om ett interoperabelt Europa (2024/903). Att notera är att utredningens definition ej inkluderar att den kravställer som förordningen har på interoperabilitetslösningen behöver vara gränsöverskridande, vilket kommer att bli ett krav på alla EU-länder. Utredningen hade kunnat ha ett fördjupat resonemang om hur de nationella lösningarna ska ta hänsyn till den gränsöverskridande interoperabiliteten, samt hur de ska kunna vara tillgängliga för övriga EU-länder, vilket förordningen anger. SKR har i övrigt ingen åsikt om definitionen.

Den offentliga förvaltningen ska vid datadelning använda nationella interoperabilitetslösningar som har föreskrivits med stöd av lag.

Första stycket ska inte tillämpas för de data som omfattas av datadelningen om det är olämpligt med hänsyn till krav på informationssäkerhet eller krav på skydd av Sveriges säkerhet.

SKR instämmer i förslaget, men ser en svårighet i de många avgränsningar som utredningen presenterar i samband med förslaget, exempelvis att (A) privata aktörer exkluderas i skyldigheten att använda interoperabilitetslösningar, att (B) nationella e-tjänster som Mina sidor inte betraktas som interoperabilitetslösning, att (C) inga krav finns på maskinläsbara format, samt att (D) lagen inte är tillämplig för informationsöverföring där innehållet har hög informationsklass. Avgränsningarna kommer därmed innebära ett stort tolkningsutrymme och hantering vid tillämpning, samt att MSB behöver en process och regelverk för bedömningar av skyddsnivåer.

Vidare ser SKR att första stycket inte kan tillämpas om en interoperabilitetslösning kommer från krav i en förordning, dvs de nationella lösningarna är underställda de gränsöverskridande.

Digg ska ta fram nationella interoperabilitetslösningar i samarbete med offentlig förvaltning och andra aktörer.

SKR har ingen avvikande åsikt, och välkomnar utredningens beskrivning att det är av ”stor vikt att Digg säkerställer att kommuner och regioner av olika storlek, geografisk placering och digital mognad deltar i samarbetet för att dessa perspektiv ska kunna beaktas löpande under framtagandet.” Vi tolkar det också som att kommuner och regioner kan vara aktörer vars lösningar kan övergå till att bli nationella interoperabilitetslösningar (sid 235).

Utredningen pekar inte mot något krav på att andra myndigheter och aktörer ska delta i arbetet med att ta fram lösningar, utan föreslår att regeringen eventuellt kan behöva styra myndigheters deltagande. SKR vill framhålla risken med att denna process tar tid samt att det är viktigt att Digg får en tydlig styrande roll, inte enbart i rätten att föreskriva, utan även att snabbt komma fram med lösningar.

Digg ska analysera vilka nyttor och kostnader som användning av nationella interoperabilitetslösningar innebär för den offentliga förvaltningen.

SKR är av uppfattningen att alla myndigheter behöver sammanställa denna typ av underlag i samband med nya investeringar, samt att följa upp dem på ett systematiskt sätt. Liksom annan infrastruktur i samhället är effekterna spridda över tid och utredningen hade kunnat peka på en tydligare målbild; tidshorisont, effekthemtagning och resonerat kring trösklar för kostnader och finansiering. Därtill kommer frågor om

prioritering och att andra myndigheter kan vara intressenter eller ägare av system och tillhandahållare av ”särskilt värdefulla data”.

Digg får, efter att berörda aktörer getts tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar enligt 5 § lagen om den offentliga förvaltningens interoperabilitet.

SKR ser positivt på att Digg ges en föreskriftsrätt om interoperabilitetslösningar. SKR anser dock att utredningen ger dubbla signaler för att styra (eller stödja), dels att Digg kan tillämpa sin föreskriftsrätt, dels att välja att *rekommendera* interoperabilitetslösningar. Vi ser att vägvalen kan leda till en svagare styrning i de fall då konsensus saknas kring en lösning. En del av dagens problematik handlar om att vissa samhällsaktörer, inklusive kommuner och regioner, kan behöva göra stora anpassningar för tillmötesgå nya krav. Digg riskerar att hamna i ett läge där en föreskrift som orsakar stort motstånd hos vissa aktörer istället hanteras som en rekommendation som i sin tur riskerar en lägre implementeringsgrad och -takt.

Det ska anges i Diggs instruktion att myndigheten ska stödja den offentliga förvaltningen i syfte att uppnå interoperabilitet.

Detta förslag kommenteras ovan under ”Författningsförslag”. SKR anser att det är av vikt att Digg får tydlig roll i både den sektorsövergripande styrningen men också i koordineringen av den framtida sektorsspecifika styrningen av interoperabilitetsfrågor. Detta perspektiv finns också i utredningens övriga texter, liksom vikten av Diggs roll som central samordnare i egenskap av föreslagen behörig myndighet för interoperabilitetsförordningen.

Interoperabilitet vid datadelning inom sektorer eller områden bör styras genom lagstiftning för respektive sektor eller område. Det finns behov av fortsatt utredning av förutsättningarna för att införa styrning av interoperabilitet inom sektorer eller områden.

SKR ser att de att de allra största effekterna finns inom ramen för sektorsmyndigheternas interoperabilitetsarbete. Kommuner och regioner har också sina främsta kontakter gentemot dessa myndigheter, liksom datautbyten och andra systemöverskridande frågor. SKR ser därför att dessa rekommenderade framtida utredningar är av yttersta vikt för att klargöra regleringen av de sektorsspecifika områdena. Dessa har en högre grad av komplexitet, fler intressenter och aktörer, och de behöver en ordnad koordinering. För att effekten av insatser kring interoperabilitet ska nå den effekt som utredningen resonerar kring inom en snar framtid, ser SKR ett brådskande behov att utredningarna tillsätts och slutförs. SKR vill också framhålla

behovet av styrning inom dessa områden och hur det ska koordineras på nationell och europeisk nivå, ett uppdrag som den här utredningen tydligt placerar på Digg. Här finns också ett behov av att tydliggöra hur den privata sektorn ska förhålla sig, inte minst privata utförare av offentliga tjänster.

MSB ska ges i uppdrag att utreda om adekvata, gemensamma och koordinerade skyddsnivåer eller andra lämpliga säkerhetsåtgärder kan användas vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och med den offentliga förvaltningen. I uppdraget ska ingå att bedöma om befintlig rådgivning och befintligt stöd som finns i dag till statliga myndigheter, kommuner och regioner är tillräckligt eller om stödet behöver stärkas bl.a. till följd av ökad datadelning.

SKR stöder förslaget om MSBs ansvar och vill förmedla kommuners och regioners önskemål om minimering av tolkningsutrymme till förmån för hög tydlighet.

9.11.2 Behov av fortsatt utredning

Som tidigare nämnt så ser SKR positivt på förslagen till fortsatt utredning och hoppas att dessa adresseras utan fördröjning.

Vi ser dock att det övergripande ansvar som Digg föreslås få i samband med detta förslag, också följer med i kommande resonemang kring den sektorsspecifika styrningen. Detta för att minimera risken för brister i helheten som kan få till följd att kommuner och regioner får en ökad arbetsbelastning när olika interoperabilitetslösningar saknar samordning mellan myndigheterna.

SKR noterar att utredningen tar upp frågan om behovet av en översyn av registerlagstiftningen och av möjligheten att dela data utan hinder av regelverket om offentlighet och sekretess (s. 253 f). Utredningen konstaterar bl.a. att en översyn av registerförfattningar fortfarande utgör en angelägen fråga för den offentliga förvaltningens digitalisering. SKR har också lyft denna fråga i olika sammanhang (se bl.a. SKRs remissyttrande över SOU 2023:100) och instämmer helt i utredningens slutsats. SKR vill vidare betona att det är mycket viktigt att en sådan reform kommer på plats. Dagens regelverk är svåröverskådligt och ger upphov till tolkningssvårigheter. En samlad reglering i en lag om myndigheters behandling av personuppgifter gör det möjligt att åstadkomma ett tydligare regelverk som är lättare att tillämpa och bättre anpassat till övrig reglering av betydelse för myndigheters informationshantering. I ett sådant arbete måste givetvis skyddet för enskildas personliga integritet beaktas och säkerställas. SKR menar dock att detta är möjligt att åstadkomma och att skyddet för den personliga integriteten inte heller stärks av den typ av splittrade reglering som för närvarande gäller inom offentlig förvaltning. Tvärtom kan en mer sammanhållen reglering vara till nytta även för integritetsskyddet för enskilda, som också är en central aspekt i den typ av reform SKR efterfrågar

10 Ikraftträdande

Inga synpunkter på ikraftträdandet.

11 Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen har fokus på att vara förutsättningsskapande för kommande styrning. I kapitlet för vilka konsekvenser som förslagen får, framhåller utredningen ett antal nyttor med förslagen, och möjligheten till att realisera potentialen i den offentliga förvaltningens verksamheter. Man redogör för långsiktiga besparingar, förenklingar kring samordnade kravställningar och mer effektiva sätt att arbeta med rapportering. SKR instämmer med utredningens hypoteser även om resonemangen inte fullt ut stärks av beräkningar kring konkreta interoperabilitetslösningar inom Digg's nuvarande portfölj. SKR vill däremot påpeka följande:

1. Utredningen påtalar att organisationer med låg digital mognad kommer att få högre omställningskostnader än de med hög mognadsgrad (kap 11.1, 11.4). Som tidigare nämnt kommer mindre glesbygdskommuner, med underskott i ekonomin, att träffas hårdare. Detta diskuteras främst i samband med kostnader, men det är också en fråga om kompetens och tillgång på resurser. SKR ser att förslagen, och de framtida interoperabilitetslösningarna, behöver följas med puckelfinansiering (se nedan) om den påtalade effekthemtagningen ska kunna ske, tillsammans med riktat stöd för upphandling och införandestöd. I avsnittet om Myndigheten för Digital förvaltning nämns att Digg ska analysera effekterna, såsom nyttor och kostnader, av kravet på att använda nationella interoperabilitetslösningar på offentlig förvaltning. SKR anser att detta är ett viktigt ansvar och att det också bör göras på lokal, regional och nationell nivå för att ge en rättvisande bild av konsekvenserna. I kapitel 11.3 resoneras om nyttor när det kommer till upphandling, men SKR ser gärna att resonemanget stärks genom en strategisk plan för hur utrullning och implementering ska genomföras för att nå de nationella samhällsnyttorna.
2. Utredningen konstaterar att den kommunala självstyrelsen inskränks genom förslaget, då kommuner och regioner blir skyldiga att använda de nationella interoperabilitetslösningar som Digg får meddela föreskrifter om. Utredningen lyfter också det problematiska med att regeringen resonerar inkonsekvent kring finansieringsprincipen för olika propositioner (s 281). Samtidigt gör utredningen en distinktion i vad som omfattas av principen och vad som exkluderas. I korthet ser utredningen att principen kan appliceras enbart för ett specifikt införande, inte för att utveckla de förmågor eller förutsättningar som krävs för implementering. Detta följer också av resonemanget att organisationer med låg digital mognad får högre kostnader. Utredningen ser att ”endast en mindre del av kommunernas och regionernas kostnader finansieras genom statliga bidrag. Kostnaderna bör således i allt väsentligt ligga på kommunerna och regionerna.” I resonemanget ingår att Digg kan uppmärksamma regeringen om det föreligger risk för alltför stora kostnader för myndigheter, stat och kommun. SKR ser rimligheten i

resonemangen men vill dels framhålla att EUs direktiv och förordningar kommer att ställa höga krav på investeringar kommande år, vilka sammantaget också kommer att ställa höga krav på finansiering och kompetens vid anpassningen till de nya kravställningarna. Det behövs en strategi för att säkerställa att alla har möjlighet att genomföra de krav som följer av kommande regelverk. Därutöver ser vi också ett stort utrymme för tolkningar av vad som kan anses vara tekniska förutsättningar och vad som betecknas som oskäligt höga kostnader för implementering.

3. Om regeringen väljer att gå vidare enligt förslaget, så kommer Digg få ett utökat uppdrag. SKR ser detta som positivt och myndighetens uppdrag är väsentligt för den nationella digitaliseringsagendan. Statskontoret sammanfattade i sin myndighetsanalys av Digg (2023:18) att myndigheten växt kraftigt och har haft svårigheter med att fullgöra sitt uppdrag. Det eventuella nya uppdragen kring exempelvis interoperabilitet och utveckling av en statlig e-legitimation kommer att öka trycket ytterligare, inte minst på frågan om kompetensförsörjning. SKR vill med detta belysa riskbilden och påtala vikten av att Digg tilldelas tillräckligt med resurser för att kunna utföra sitt uppdrag effektivt. Från SKR:s perspektiv framstår det som att resurserna i nuläget är otillräckliga för att uppnå målsättningarna med digitaliseringspolitiken i allmänhet och det särskilda mål som föreslås av utredningen om att offentlig förvaltnings mest angelägna datadelning ska vara fullt interoperabel senast 2030.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson, ordförande