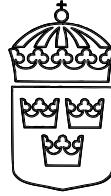


Kommittédirektiv



Rättsliga förutsättningar för en digitalt samverkande förvaltning

**Dir.
2016:98**

Beslut vid regeringssammanträde den 24 november 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att kartlägga och analysera i vilken utsträckning det förekommer lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling och samverkan inom den offentliga förvaltningen. Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar som bedöms ha störst potential att stödja den fortsatta digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Författningsförslagen ska vara motiverade utifrån en sammantagen bedömning, där samtliga relevanta intressen och perspektiv har beaktats och vägts mot varandra. Utredaren ska särskilt beakta behovet av skydd av den personliga integriteten och av uppgifter utifrån sekretesskäl samt behovet av informationssäkerhet och rättssäkerhet.

Utredaren ska särskilt analysera sådan lagstiftning som i onödan försvårar digitalt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen och genomförandet av regeringens målsättning om att digitala tjänster, så långt det är möjligt och när det är relevant, ska vara förstahandsval vid den offentliga sektorns kontakter med medborgare, organisationer och företag. Utredaren ska vidare bl.a. lämna förslag till hur en utvidgad rapportering av hela den offentliga förvaltningens löpande arbete med it och digitalisering kan utformas samt hur aktörerna inom förvaltningen som helhet kan samverka kring behovet av ny eller ändrad lagstiftning för att främja digitaliseringen.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2018.

Behovet av lagstiftning som stödjer digitalisering och samverkan

Digitaliseringskommissionen har i sitt betänkande Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden (SOU 2015:91) konstaterat att digitaliseringen ändrar förutsättningarna för de offentligt finansierade verksamheterna genom att den erbjuder stora möjligheter till effektivisering och rationalisering, och en högre kvalitet i de tjänster som tillhandahålls. Kommissionen framhåller att detta ställer nya krav på den offentliga sektorn, bl.a. på transparens och interaktion i den service och information som ges. Verksamhetsutvecklingen i denna sektor handlar enligt kommissionen alltmer om att använda digitaliseringens möjligheter för att möta utvecklingen i omvärlden.

Regeringen har konstaterat att det finns en stor potential i ökad digital samverkan för att ge medborgare enklare och sammanhängande e-tjänster, minska behovet av uppgiftslämnande och effektivisera myndigheternas verksamheter (prop. 2015/16:1 utg.omr. 22 avsnitt 4.4.2.2). Behovet av samverkan mellan myndigheterna har även uppmärksamats av riksdagen, som har tillkännagett för regeringen att den dels bör se till att de statliga myndigheterna på ett bättre sätt samverkar över myndighetsgränserna med e-förvaltningsprojekt, dels säkerställer att myndigheterna lägger ett ökat fokus på att ta fram fler e-tjänster (bet. 2015/16:FiU25, rskr. 2015/16:208).

Efter att länge ha varit en av de ledande nationerna på e-förvaltningsområdet har Sverige de senaste åren tappat placeringar och uppvisat ett mer varierat resultat i internationella mätningar. E-delegationen anför i sitt slutbetänkande En förvaltning som håller ihop (SOU 2015:66) att den svenska offentliga sektorn hittills inte har varit tillräckligt sammanhållen i sättet att utveckla e-tjänster för medborgare och företag. Enskilda myndigheter bedriver omfattande och ambitiösa projekt på området, men för att möta behoven och förväntningarna från privatpersoner och företag krävs även e-tjänster som är gemensamma för flera myndigheter. Enligt E-delegationen innebär myndigheternas fristående roll en risk för att de utgår från det egna uppdra-

get, och inte i tillräcklig utsträckning samverkar med varandra för att tillgodose behovet av sammanhållna e-tjänster som kan bidra till en enklare vardag för privatpersoner och företag. Delegationen konstaterar också att juridiken sätter ramarna för hur myndigheterna bedriver sitt gemensamma utvecklingsarbete och bedömer att det finns behov av att lösa de samverkanshinder som motverkar de övergripande e-förvaltningsmålen om en enklare, öppnare och mer effektiv förvaltning.

I rapporten Delegerad digitalisering – en utvärdering av E-delegationen (2014:12) pekar Statskontoret på att det finns ett behov av att utreda vad som krävs för att göra olika system och tjänster inom den offentliga sektorn kompatibla med varandra samt hur en ökad effektivitet på systemnivå inom statsförvaltningen kan uppnås. Vidare har Digitaliseringskommissionen i sitt betänkande Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden (SOU 2015:91) framhållit att befintliga regelverk många gånger behöver anpassas när välfärdstjänster automatiseras eller digitaliseras för att den nya tekniken ska kunna användas. Kommissionen har därför föreslagit att regeringen ska tillsätta en utredning i syfte att göra en kartläggning över lagstiftning som försvårar digitalisering i samhället.

Riksrevisionen konstaterar i granskningen Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning? (RIR 2016:14) att det kvarstår stora utmaningar i mötet mellan digital teknik och gällande lagstiftning, vilket har lett till att olika aktörer har olika uppfattning om de rättsliga förutsättningarna på området och att den rättsliga grunden för vissa e-tjänster är osäker. Myndigheten rekommenderar därför regeringen att på ett samlat sätt utreda vilka författningsändringar som behövs för att kunna skapa en digital förvaltning.

E-delegationen har i två av sina delbetänkanden analyserat lagstiftning som försvårar digitaliseringen och lämnat förslag i syfte att underlätta digital samverkan inom den offentliga förvaltningen (SOU 2014:75 och SOU 2014:39). Vidare har Informationshanteringsutredningen haft i uppdrag att se över den mycket omfattande registerlagstiftning som tillsammans med bl.a. personuppgiftslagen (1998:204) reglerar hur statliga och kommunala myndigheter ska behandla personuppgifter. I del-

betänkandet Överskottsinformation vid direktåtkomst (SOU 2012:90) har utredningen lämnat förslag till ändrade sekretessregler vid s.k. direktåtkomst till uppgifter. I slutbetänkandet Myndighetsdatalag (SOU 2015:39) har utredningen lämnat förslag till en sammanhållen myndighetsdatalag för den offentliga sektorn. Betänkandena har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Slutligen har Ekonomistyrningsverket (ESV) i sin rapport Fördjupat it-kostnadsuppdrag – Förslag inför framtiden (ESV 2015:64) lyft fram behovet av att fler myndigheter omfattas av arbetet med att följa upp digitaliseringen av den offentliga sektorn. Mätmetoderna behöver enligt ESV utvecklas då en bättre uppföljning skapar transparens och tydliggör var digitaliseringen kan bidra till ytterligare effektivisering.

Uppdraget

Kartlägga lagstiftning som försvårar digitaliseringen och lämna författningsförslag

Utöver de betänkanden från E-delegationen och Informationshanteringsutredningen som nämnts ovan saknas det mer utförliga översyner av vilken lagstiftning som kan anses i onödan försvåra den fortsatta digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Dessa utredningar har vidare varit avgränsade till vissa lagstiftningsområden. Det finns därför ett tydligt behov av en kartläggning och analys som i ett bredare perspektiv tar sikte på lagstiftning som i onödan försvårar digitalisering och digital samverkan i den offentliga förvaltningen. Kartläggningen bör inte omfatta lagstiftning som visserligen försvårar eller hindrar digitalisering, men är motiverad av olika berättigade skyddsintressen, såsom exempelvis behovet av informationssäkerhet, rättssäkerhet och sekretess eller skydd av den personliga integriteten.

Det finns även behov av en utförlig analys av hur olika lagstiftningsåtgärder på digitaliseringsområdet bör prioriteras och vägas mot varandra. För det första krävs en analys av vilken potentiell nytta som respektive lagstiftningsåtgärd innebär. I

denna analys bör flera faktorer beaktas, såsom åtgärdens förutsättningar att lösa problem som är gemensamma för stora delar av den offentliga förvaltningen, hur stor effekt åtgärden väntas ha på den digitala tjänsteutvecklingen hos myndigheterna och vilka konkreta tjänster hos myndigheterna som kan stimuleras genom åtgärden. För det andra krävs en analys av vilka möjligheter det finns att genomföra lagstiftningsärendet på kort och lång sikt. Här bör hänsyn tas till bl.a. andra pågående lagstiftningsåtgärder som hanterar frågor med koppling till utvecklingen av den digitala offentliga förvaltningen. Vidare bör det, för att undvika ensidiga förslag som saknar bredare förankring, säkerställas att samtliga relevanta intressen och perspektiv vägs in i bedömningen. Det kan exempelvis röra sig om avvägningar mellan å ena sidan ökad effektivitet och öppenhet och å andra sidan behovet av informationssäkerhet och rättssäkerhet samt skydd av den personliga integriteten och av uppgifter utifrån sekretessskäl.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- kartlägga och analysera i vilken utsträckning det förekommer lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling och samverkan inom den offentliga förvaltningen,
- i samband med kartläggningen även behandla lagstiftning som efter en analys inte nödvändigtvis visar sig vara direkt hindrande, men där det inom den offentliga förvaltningen finns en rättslig osäkerhet som har en hämmande inverkan på den digitala utvecklingen,
- prioritera kartläggning och analys av sådan lagstiftning som i sin helhet eller i stora delar påverkar den offentliga förvaltningen,
- i möjligaste mån visa på konkreta fall där utvecklingen av digitala tjänster hindrats som en följd av den aktuella lagstiftningen, och
- lämna förslag till sådana författningsändringar som utifrån en sammanvägd bedömning av potentiell nytta och genomförbarhet har störst potential att stödja den fortsatta digitaliseringen av den offentliga förvaltningen, samtidigt som behovet av skydd av den personliga integriteten och av upp-

gifter utifrån sekretesskäl samt behovet av informations-säkerhet och rättssäkerhet särskilt beaktas.

Författningsförslagen bör som utgångspunkt vara teknikneutrala till sin utformning. Utredaren bör vidare undvika att lämna förslag avseende speciallagstiftning som enbart påverkar enstaka verksamhetsområden inom den offentliga förvaltningen.

Författningsförslagen ska inte omfatta ändringar av grundlag. Vidare pågår för närvarande ett omfattande författningsarbete som syftar till att anpassa den svenska regleringen på personuppgiftsområdet till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG och genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF, kallad EU:s dataskyddsreform. Denna reform både förutsätter och möjliggör kompletterande nationella bestämmelser av olika slag och det pågår flera utredningar för att genomföra det nya dataskyddsdirektivet och för att anpassa den nationella lagstiftningen till dataskyddsförordningens krav. Mot denna bakgrund ska inte utredaren lämna några förslag till ändringar på personuppgiftsområdet.

Prioriterade områden vid kartläggningen

Regeringen anser att digitala tjänster, så långt det är möjligt och där det är relevant, ska vara förstahandsval vid den offentliga sektorns kontakter med medborgare, organisationer och företag (prop. 2015/16:1 utg.omr. 22 avsnitt 4.5.1). Detta är grunden i regeringens satsning Digitalt först. Den nya tekniken innebär en stor effektiviseringspotential och kan också bidra till att förstärka förvaltningens öppenhet (prop. 2009/10:175 s. 2). För att

målsättningen ska kunna uppnås krävs bl.a. att den offentliga förvaltningen har rättsliga förutsättningar att styra relevanta ärendeflöden och interaktioner med individer och företag till digitala lösningar. Samtidigt är det viktigt att den grundlagsfästa likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen och myndigheternas allmänna serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) samt behovet av informationssäkerhet, rättssäkerhet, sekretess och skydd för den personliga integriteten iakttas även vid tillhandahållandet av digitala tjänster.

Flera rättsliga utmaningar uppstår i samband med digital samverkan och informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen. Samtidigt är det i de förvaltningsgemensamma lösningarna som en stor del av den samhällsekonomiska potentialen i digitaliseringen av den offentliga förvaltningen finns. Regeringens målsättning är att uppgifter, i de fall det är möjligt och lämpligt, bara ska behöva lämnas en gång (prop. 2016/17:1 utg.omr. 22 avsnitt 4.5.1). Motsvarande initiativ finns även på europeisk nivå och principen kommer till uttryck i bl.a. Europeiska kommissionens strategi för den digitala inre marknaden. Detta ställer ökade krav på myndigheterna när det gäller digitalt utbyte av information, inte bara på nationell nivå, utan även över landsgränserna. Det är därför angeläget att säkerställa att lagstiftningen ger ett tillräckligt tydligt stöd för ett sådant informationsutbyte. Det osäkra rättsläge som myndigheterna upplever i samband med informationsutbyte, bl.a. när det gäller offentlighet och sekretess, och som kommit till uttryck i bl.a. E-delegationens betänkanden och Riksrevisionens granskning, verkar hämmande på utvecklingen av en effektiv digitalt samverkande förvaltning. Samtidigt är det vid ett ökat digitalt informationsutbyte viktigt att säkerställa att behovet av informationssäkerhet och skydd av den personliga integriteten samt allmänhetens rätt till insyn tillgodoses. I detta sammanhang aktualiseras frågor om transparens och öppenhet samt individens möjligheter och rättsliga förutsättningar till kontroll över den information som skickas mellan myndigheterna.

Stora delar av den kommunala verksamheten utförs i privat regi. Privata utförare av offentligt finansierade uppgifter bör ha rättsliga förutsättningar att erbjuda offentlig service med hjälp

av digitala tjänster på lika villkor, och med samma skyldigheter, som offentliga utförare.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- särskilt analysera och föreslå vilket författningsstöd som krävs för att tillvarata den fulla potentialen i regeringens satsning Digitalt först för att därigenom möjliggöra en övergång från traditionella ärendeflöden till digitala interaktioner mellan den offentliga förvaltningen och individer eller privata aktörer,
- särskilt analysera sådan lagstiftning som i onödan försvårar digitalt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen och utifrån denna analys bedöma om och lämna förslag till hur lagstiftningen kan anpassas för att skapa bättre förutsättningar för ett informationsutbyte som uppfyller högt ställda krav på effektivitet och öppenhet samt behovet av skydd av den personliga integriteten, sekretess och informations säkerhet, och
- inom ramen för analysen avseende digitalt informationsutbyte även behandla frågor om informationsutbyte mellan den offentliga förvaltningen och privata utförare av offentligt finansierade uppgifter.

De avgränsningar och prioriteringar som utredaren ska beakta vid den generella kartläggningen och vid framtagandet av författningsförslag med anledning av den kartläggningen ska även gälla vid genomförandet av de ovan nämnda deluppdragen.

Rapportering av den offentliga förvaltningens arbete med it och digitalisering

It-kostnader är i dag det andra största utgiftsslaget i den offentliga förvaltningens verksamhetskostnader och utvecklingen av it-stödet är en central del av förvaltningens verksamhetsutveckling. För att kunna ta till vara digitaliseringens möjligheter finns behov av att öka den digitala mognaden och kompetensen inom hela den offentliga förvaltningen. Ett sätt att åstadkomma detta är att skapa en bättre uppföljning och styrning och att analysera relevanta frågor kopplade till digitalisering inom den

offentliga förvaltningen. I detta ingår också att sammanställa en bättre bild av var de stora utmaningarna och potentialen finns för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Regeringen har redan i dagsläget ställt krav på de statliga myndigheternas rapportering på området, men förutsättningarna för att kunna säkerställa en mer omfattande rapportering av arbetet med it och digitalisering som omfattar hela den offentliga förvaltningen behöver utredas och om möjligt förbättras.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- analysera och lämna förslag på hur en utvidgad, men kostnadseffektiv och inte alltför administrativt betungande, rapportering av hela den offentliga förvaltningens löpande arbete med it och digitalisering kan åstadkommas och utformas, samt
- sammanställa och redovisa de kostnader som är förknippade med en sådan rapportering.

Vid utformningen av förslaget ska utredaren utgå från den modell för rapportering av it-kostnader som ESV föreslagit i sin slutrapport Fördjupat it-kostnadsuppdrag – Förslag inför framtiden (ESV 2015:64).

Bättre förutsättningar för hantering av rättsliga utmaningar

Digitaliseringen beskrivs som vår tids starkaste förändringsfaktor. Den utveckling som skett på området den senaste tioårsperioden, exempelvis när det gäller tillgången till smarta mobiltelefoner och stora datamängder, sakernas internet, dvs. anslutningen av alltmer teknisk utrustning till internet, och delningsekonomin, kommer att påverka den offentliga förvaltningens förhållningssätt samt dess tillhandahållande av service till individer och företag. Det är angeläget att den offentliga förvaltningens verksamhet bygger på anpassade och långsiktigt hållbara rättsliga regler som ger stöd för digital utveckling, samtidigt som de säkerställer behovet av informationssäkerhet och skydd av den personliga integriteten,

och allmänhetens rätt till insyn och tillgång till god offentlig service.

Den snabba förändringstakten kräver ett mer proaktivt arbete med att analysera hur den offentliga förvaltningen påverkas av digitaliseringen. Regeringen behöver bl.a. tidigt uppmärksammas på behov av anpassning av lagstiftningen för att kunna stödja utvecklingen när den äger rum. Lagstiftningen bör vidare utformas med teknikneutralitet och framtida digitala samhällsförändringar i åtanke för att den digitala utvecklingen ska vara möjlig. Den bör exempelvis inte innefatta onödiga krav på pappersbaserade förfaranden eller manuella processer. På ett område som präglas av snabb utveckling kan det även vara svårt att tillräckligt snabbt hitta den reglering som skapar bäst förutsättningar över tid.

Samverkan sker redan i dag inom den offentliga förvaltningen för att identifiera behov av ny eller ändrad lagstiftning på området för digitalisering av den offentliga förvaltningen. Förutsättningarna för samverkan kan dock utvecklas, bl.a. för att säkerställa att mer fullständiga underlag tas fram, som väger in samtliga relevanta intressen, och för att involvera fler delar av förvaltningen i arbetet.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- analysera den pågående digitala utvecklingen utifrån ett rättsligt perspektiv för att skapa en förståelse för vilka områden och företeelser som i förlängningen kommer att kräva lagstiftningsåtgärder för att de möjligheter som digitaliseringen och den tekniska utvecklingen skapar för den offentliga förvaltningen ska kunna tas till vara,
- analysera och lämna förslag till hur den offentliga förvaltningen som helhet kan samverka kring behovet av ny eller ändrad lagstiftning för att främja digitaliseringen av förvaltningen, och
- lämna förslag till andra åtgärder som syftar till att skapa bättre förutsättningar för hantering av rättsliga utmaningar med anledning av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utifrån de förslag som lämnas redovisa de konsekvenser och kostnader som uppstår för den offentliga förvaltningen samt för privata aktörer och enskilda. Utredaren ska i sin redovisning särskilt redogöra för hur hänsyn tagits till behovet av informationssäkerhet, rättssäkerhet, skydd för den personliga integriteten samt allmänhetens rätt till insyn.

Utredaren ska även analysera vilka konsekvenser förslagen får för kvinnor och män samt förslagets effekter för jämställdheten.

Samråd och redovisning av uppdraget

Kartläggningen av lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling och digital samverkan i den offentliga förvaltningen ska bl.a. genomföras genom dialog med de aktörer inom den offentliga förvaltningen som har kommit långt i sitt arbete med digitalisering, samt i relevanta delar även med representanter för näringslivet.

Utredaren ska vidare särskilt samråda med Datainspektionen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Sveriges Kommuner och Landsting. I relevanta delar ska utredaren även inhämta synpunkter från Försvarsmakten. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta sådant arbete som på området pågår inom Regeringskansliet och på EU-nivå.

Utredaren ska även ta hänsyn till pågående digitaliseringsarbeten inom olika sektorer och beakta tidigare utredningar på området, bl.a. det arbete som utförts av E-delegationen och Informationshanteringsutredningen.

Utredaren ska ta särskild hänsyn till pågående utredningsarbete i samband med EU:s dataskyddsreform och i lämplig omfattning följa de utredningar som tillsatts för att anpassa svensk rätt till reformen. Utredaren ska även följa andra på området relevanta utredningar och lagstiftningsförslag, bl.a. utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning (N 2016:01). Vidare ska utredaren ta

hänsyn till regeringens kommande strategi om informations- och cybersäkerhet (prop. 2016/17:1 utg.omr. 6 avsnitt 4.3).
Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2018.

(Finansdepartementet)