

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.df.remissor@regeringskansliet.se**Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU
2018:25), Fi2018/01418/DF**

Pensionsmyndigheten har följande tillägg och synpunkter på den remitterade utredningens förslag. Synpunkterna följer utredningens numrering och rubriceringar. Utöver dessa synpunkter tillstyrker myndigheten utredningens övriga förslag.

7.9.2 Gällande rätt om automatiserat beslutsfattande

Pensionsmyndigheten delar utredningens bedömning om att befintlig särreglering om automatiserat beslutsfattande bör upphävas. Den reglering som numera är införd i 28 § förvaltningslagen (2017:900) bör vara tillräcklig.

För Pensionsmyndighetens del är automatiserat beslutsfattande i vissa typer av ärenden särreglerat i 112 kap. 7 § socialförsäkringsbalken. Bestämmelsen är utformad så att möjligheten till automatiserade beslut endast finns för sådana beslut som enligt 32 § första stycket förvaltningslagen inte kräver en klargörande motivering. När tekniska lösningar finns tillgängliga för att skapa automatiserade beslut med motiveringar, skulle alltså 112 kap. 7 § socialförsäkringsbalken hindra en sådan tillämpning hos Pensionsmyndigheten. Utgångspunkten bör istället vara att så länge som förvaltningslagen och annan relevant lagstiftning kan följas på ett korrekt sätt, ska automatiserade beslut vara tillåtna.

8.3.3-8.3.4 Digital tillgänglighet och ankomstdag

Pensionsmyndigheten ser det som angeläget att dessa betydelsefulla förslag genomförs och delar utredningens bedömningar. De komplikationer som eSam har redovisat i ett rättsligt uttalande den 26 oktober 2017 om ankomstdag för elektroniska handlingar¹ och en promemoria² den 31 oktober 2017 om inkommande handlingar skulle därmed i allt väsentligt bli undanröjda.

Även inom området för ankomstdag för digitala handlingar finns särreglering för vissa förvaltningsområden. Dessa föreskrifter innebär vanligtvis att data som representerar handlingen ska ha nått en viss elektronisk "plats". De ska ha anlänt till en anvisad del av ett system eller ett mottagningsställe. Som exempel kan nämnas 111 kap. 7 §

¹ Ankomstdag för elektroniska handlingar, Rättsligt uttalande 2017-10-26, Pensionsmyndighetens dnr. VER 2017:40

² Promemoria om inkommandetidpunkt - när har en handling kommit in till myndighet? 2017-10-31, <http://www.esamverka.se/stod-och-vagledning/rattsliga-uttalanden/inkommandetidpunkt-for-elektronisk-handling.html>

www.pensionsmyndigheten.se

Pensionsmyndigheten	Telefon	Fax	E-post	Org.nr
Box 38190 100 64 Stockholm	0771-771 771	08-658 13 00	registrator@pensionsmyndigheten.se	202100-6255

socialförsäkringsbalken där det föreskrivs att en handling har kommit in när den har anlänt till den del av ett system för automatiserad behandling som anvisats som mottagningsställe. Detta gäller dock enbart s.k. självbetjäningstjänster, vilket alltså är en begränsning av tillämpningsområdet. Denna och andra liknande särregleringar bör därför utmönstras för att undvika eventuella motstridigheter, om utredningens förslag genomförs.

Vad gäller konsekvenserna av förslagen vill Pensionsmyndigheten påpeka följande. Även om utredningen pekar på att lagförslagen inte innebär en ovillkorlig skyldighet för myndigheter att tillhandahålla digitala funktioner från och med något bestämt datum, måste det ändå tillföras erforderliga resurser för att kunna genomföra dem fullt ut. Att helt digitalisera kommunikationen minskar säkerligen kostnaderna för förvaltningen på lång sikt, men att genomföra skiftet kommer på kort sikt att kräva extra resurser.

Med dessa synpunkter tillstyrker Pensionsmyndigheten utredningens förslag till ändringar i förvaltningslagen.

8.4.4-8.4.5 Eget utrymme

Utredningen anser att det finns en rättslig osäkerhet rörande eget utrymme. Pensionsmyndigheten delar inte denna bedömning fullt ut. Av regeringens uttalanden i propositionen 2016/17:198 framgår att eget utrymme, om det utformats på ändamålsenligt sätt, kan tillhandahållas inom ramen för undantaget från allmän handling i 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen (TF).

eSam har i en ny juridisk vägledning³ redovisat rättskällor som får anses föra med sig ett förtydligt rättsläge (se avsnitt 2.2 i vägledningen). Det anges också i denna vägledning vilka åtgärder som en myndighet bör vidta för att hanteringen av eget utrymme ska bli rättsenlig (avsnitt 2.6). Härutöver kan utredningens förslag till definition i förvaltningslagen av när en elektroniskt ingiven handling ska anses ha inkommit till en myndighet, bidra till att ytterligare klargöra gränserna för det egna utrymmet. Först när användaren väljer att lämna sina uppgifter till det särskilt anvisade mottagningsstället hos myndigheten, har uppgifterna kommit in där.

Det är därför av betydelse för myndigheterna att ytterligare osäkerhet inte skapas kring eget utrymme. Även om dess ”kärna” numera får anses vara etablerad, kan det dock finnas behov av att närmare utreda rättsliga förutsättningar för nya, mera långtgående användningssätt av eget utrymme, t.ex. för tjänster och processer i samverkan mellan olika myndigheter.

9. Informationssäkerhet

Utredningen lyfter fram förtroendekriser som de mest allvarliga konsekvenserna av störningar i IT-drift, men Pensionsmyndigheten vill påpeka att det finns andra, betydligt allvarligare konsekvenser. För Pensionsmyndighetens del vore det främst konsekvenserna för de enskilda som förlitar sig på de utbetalningar som myndigheten administrerar som vore allvarligast när det gäller störningar av IT-drift.

³ Juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltning 3.0 (april 2018), <http://www.esamverka.se/stod-och-vagledning/aktuella-vagledningar-a---o/juridisk-vagledning-for-verksamhetsutveckling.html>

När det gäller informationssäkerhet i övrigt vill myndigheten också lyfta fram att utredningen saknar analyser av hur digitaliseringen förhåller sig till regeringens ambition om att höja den civila beredskapen inom förvaltningsmyndigheterna och i samhället i övrigt. Hur ska t.ex. myndigheterna kunna upprätthålla samhällsviktiga funktioner i händelser av höjd beredskap när digitaliseringen är fullt ut genomförd? Dessa frågor måste tas i beaktande i det fortsatta arbetet.

10.6.3 Tystnadsplikt vid privat utkontraktering

Pensionsmyndigheten är i och för sig positiv till utredningens lagförslag, men ställer sig frågande till om den föreslagna lagstiftningen kommer att leda till en säkrare behandling av uppgifter.

Det är myndighetens uppfattning att en straffrättslig sanktion vid brott mot tystnadsplikten inte är det största hotet för den enskilde, utan snarare risken att förlora sin anställning. I praktiken kommer därför ett hot om straff inte få så stor verkan. En tydlig avtalsreglering kan istället vara tillräcklig i de flesta fall. I de fall personuppgifter behandlas för en myndighets räkning, vilket torde vara fallet i de allra flesta situationer, tillkommer dessutom en skyldighet enligt artikel 28.3 b i EU:s dataskyddsförordning för myndigheten i sin roll som personuppgiftsansvarig att i avtal reglera en tystnadsplikt för leverantören i sin roll som personuppgiftsbiträde.

Beträffande själva utformningen av förslaget anser Pensionsmyndigheten att det redan i lagtexten bör tydliggöras att även leverantörens underleverantör omfattas av tystnadsplikten. Det nämns förvisso i författningskommentaren till 4 § (s. 532) att det är avsikten att även underleverantörer ska omfattas, men eftersom det är en bestämmelse som ska vara straffsanktionerad bör det framgå tydligt redan av lagtexten. Som förslaget är utformat är det inte helt tydligt att en underleverantör omfattas, eftersom underleverantören knappast kan anses utföra behandlingar för myndighetens räkning. Det finns nämligen inte något avtalsförhållande mellan underleverantören och myndigheten. Underleverantören utför istället sina behandlingar för sin avtalsparts räkning, dvs. den leverantör som ingått avtal med myndigheten.

12.1.3 Organisation för beredning av författningsförslag

Pensionsmyndigheten tillstyrker utredningens förslag om att tillsätta ett rättsligt beredningsorgan för att löpande omhänderta anpassning av gällande rätt inom digitaliseringen. Det är dock viktigt att direktiven till detta organ inte begränsas eller görs för snäva. I ett sådant arbete bör befintliga registerförfattningar vara ett prioriterat område. För att den fulla potentialen i regeringens satsning Digitalt först ska kunna nås är det avgörande att myndigheternas registerförfattningar ensas och moderniseras.

Registerförfattningarna utgör ett lapptäcke av ibland otidsenliga författningar inom ett svåröverblickbart och fragmenterat rättsområde med bristande enhetlighet, struktur och normtekniska lösningar. Detta lyfter också utredningen fram i avsnitt 12.2.2. Detta medför beaktansvärda svårigheter för myndigheterna att hänga med i den explosionsartade tekniska utvecklingen, inte minst när det gäller utvecklingen av en effektiv och samverkande e-förvaltning i medborgarnas tjänst.⁴ Att säkerställa en rättsordning som tillåter informationsutbyte och samtidigt tillvaratar säkerhets- och integritetsskyddskrav, är förmodligen det som ojämförbart har störst potential att

⁴ eSams styrgrupps skrivelse till Justitiedepartementet om behovet av en gemensam översyn av registerförfattningarna, Pensionsmyndighetens dnr. VER 2015-190.

2018-09-17

stödja den fortsatta digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Det är därför mycket viktigt att dessa nödvändiga reformer genomförs.


I detta sammanhang vill Pensionsmyndigheten framhålla det förslag som myndigheten framförde i sitt remissyttrande över SOU 2017:66.⁵ Förslaget innebär i korthet att låta EU:s dataskyddsförordning utgöra den primära rättskällan för personuppgiftsbehandlingen hos myndigheter. Endast i absolut nödvändiga fall bör nationell lagstiftning införas. Flertalet av de regleringar som återfinns i Pensionsmyndighetens och Försäkringskassans registerförfattning (14 kap. socialförsäkringsbalken) bedömdes i remissyttrandet vara överflödiga, eftersom behandlingarna regleras direkt av förordningen. Eftersom förordningen i de flesta avseenden är överordnad nationell rätt, tillkommer det en stor risk att det vid tillämpningen av nationella bestämmelser i form av detaljerade registerförfattningar kan uppstå konflikter med EU-rätten.

12.2.8 Tryckfrihetsförordningen och myndighetssamverkan


Utredningen gör bedömningen att det bör övervägas att anpassa regleringen om allmän handling i 2 kap. TF för att underlätta utvecklingsarbeten i samverkan mellan myndigheter. Pensionsmyndigheten instämmer i bedömningen att en sådan anpassning vore önskvärd, och anser det bör övervägas om inte 2 kap. TF även i andra sammanhang bör ses över för att bättre passa den digitala verkligheten av idag. De anpassningar till elektroniska miljöer som tidigare gjorts i 2 kap. TF utgick ifrån en IT-miljö som i de flesta avseenden var betydligt mer statisk och enkelspårig, jämfört med dagens betydligt mer mångfacetterade IT-miljöer. Ändringar i 2 kap. TF, såvitt avser allmänna handlingar, har varit angelägna sedan länge.

Definitionen av när digitala uppgifter anses inkomna till en myndighet bör t.ex. kunna moderniseras, bl.a. med beaktande av sådana digitala mottagningsställen som föreslås i utredningen men också med beaktande av regeringens satsning Digitalt först och andra liknande ambitioner för förvaltningen från riksdag och regering. Digitalt först syftar bl.a. till att digitala kontakter ska vara förstahandsvalet för kommunikationen mellan myndigheter och enskilda. I den tidiga IT-miljö som avspeglas i 2 kap. TF fanns det t.ex. inte någon teknisk möjlighet för enskilda att lämna in handlingar eller uppgifter elektroniskt till en myndighet. En annan återkommande fråga som i grunden bottenar i definitionen av när digitala uppgifter anses inkomna hos en myndighet är den som rör regleringen av s.k. direktåtkomst i registerförfattningarna. En översyn behöver också göras av undantagsbestämmelserna, till exempel 2 kap. 10 § första stycket TF där grunden för att möjliggöra så kallade egna utrymmen hos myndigheter hittas.

Detta yttrande har beslutats av vikarierande generaldirektören Maria Rydbeck efter föredragning av juristen Henrik Wallman. I den slutliga handläggningen har även t.f. avdelningschefen Anna Åkeson och juristen Mårten Rye-Danjelsen deltagit.



Maria Rydbeck



Henrik Wallman

⁵ Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. Pensionsmyndighetens dnr. VER 2017-257.