

## **Yttrande över betänkandet Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)**

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet SOU 2018:25 Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Utredningen hade i uppdrag dels att i ett brett perspektiv kartlägga lagstiftning som i onödan försvårar digitalisering och digital samverkan inom den offentliga förvaltningen, dels lämna förslag till de författningsändringar som bedöms ha störst potential att stödja den fortsatta digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.

Stockholms läns landsting anser att betänkandet innebär en ambitiös, nyanserad och grundlig utredning av många högst relevanta aspekter som berör viktiga digitaliseringsfrågor. De föreslagna författningsförslagen minskar också en del av befintlig osäkerhet gällande rådande rätt. Om de blev verklighet skulle de sannolikt kunna gynna digitaliseringen utan att exempelvis integritetsskyddet försämras. Stockholms läns landsting välkomnar och ställer sig därför i allt väsentligt positivt till utredningens förslag.

Landstinget anser dock att fördjupade utredningar och lagförslag i vissa delar behövs för att digitalisering fullt ut ska gynnas och regleras på ett rättssäkert och effektivt sätt. Detta gäller bland annat förutsättningarna för utkontraktering inom hälso- och sjukvården som inte enbart avser teknisk bearbetning och lagring. Härtill anser inte landstinget att de föreslagna nya bestämmelserna i fjärde kapitlet offentlighets- och sekretesslagen kan tillstyrkas i nuvarande utformning. Själva inriktningen och behovet av insyn som sådant kan dock tillstyrkas. I det fortsatta beredningsarbetet efterfrågas emellertid inte minst i den delen fördjupad analys för att säkerställa att regleringen inte ger upphov till icke önskade konsekvenser.

Landstinget önskar mer i detalj lämna följande synpunkter.

### **Avsnitt 7 – Inledande synpunkter**

Vad gäller automation i förvaltningen tar utredningen upp en viktig fråga om hur allmänhetens förtroende för myndigheters användning av automatiserade behandlingar och databaser ska upprätthållas inom

förvaltningen. Inriktningen och behovet av insyn som utredningen redovisar bör enligt Stockholms läns landsting regleras rättsligt. Landstinget ifrågasätter dock om utredningen i tillräcklig utsträckning analyserat förutsättningarna för och konsekvenserna av de föreslagna nya bestämmelserna i fjärde kapitlet offentlighets- och sekretesslagen. Det befaras att de föreslagna nya bestämmelserna i nuvarande utformning bland annat skulle medföra ytterligare osäkerhet för ett redan komplicerat handlingsförfarande. En påtaglig risk bedöms finnas att bestämmelserna i nuvarande föreslagna utformning skulle kunna påverka både effektivitet och efterlevnad på ett icke önskat sätt. I det fortsatta beredningsförfarandet efterfrågar Stockholms läns landsting därför att ytterligare analys genomförs så att syftet med den nya regleringen enklare bedöms kunna uppnås och tillämpningen blir praktiskt genomförbar utan att regleringen blir onödigt betungande eller att den rättsliga osäkerheten spås på. Utan en sådan mer grundlig analys anser Stockholms läns landsting i nuläget inte att de föreslagna nya bestämmelserna i fjärde kapitlet offentlighets- och sekretesslagen kan tillstyrkas.

#### **Avsnitt 7.7.2 – Förmåga att ge insyn i vissa automatiserade förfaranden**

I betänkandet (sid 177 f) uppmärksammas svårigheten att rättsligt avgöra vad som utgör en allmän handling när det gäller datorprogram och i än högre grad när det gäller dess mindre beståndsdelar i form av algoritmer. Härtill kommer frågan om var den eventuella handlingen är förvarad när algoritmer eller anknyttande datorprogram tillhandahålls av utomstående leverantör liksom vikten av att affärssekretess kan upprätthållas, inte minst för att utomstående leverantörer ska våga delta i digitaliseringsinitiativ och utkontrakteringar. Utöver affärssekretess kan sekretess även föreligga exempelvis för uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs och åtgärden avser system för automatiserad behandling av information, vilket utredningen även belyser (sid 187 f). För att inte skapa ytterligare rättslig osäkerhet eller motverka digitalisering och utkontraktering, är det därför enligt Stockholms läns landsting ytterst viktigt att det vid införandet av ett lagförslag likt det i betänkandet (sid 192) blir mycket tydligt hur kopplingen ser ut till handlingsoffentlighet, inklusive sekretessbestämmelserna. Eftersom den i utredningen föreslagna regleringen delvis överlappar dokumentationskravet i Dataskyddsförordningen (sid 203 f), bör vidare särskilt risken som det medför analyseras. Den nu föreslagna bestämmelsen bör enligt landstinget härtill inte gälla om algoritmens eller datorprogrammets påverkan på

utfallet eller beslutet vid automatiserade urval eller beslut varit ringa. Detta utifrån en intresseavvägning mellan den ytterligare arbetsbörda som bestämmelsen medför för den offentliga förvaltningen jämfört med nyttan för den enskilde i dylika fall.

### **Avsnitt 7.7.3 – Insyn i beslutsunderlag i enskilda ärenden**

I betänkandet lämnas förslag som syftar till att främja inhämtande av beslutsunderlag på annat sätt än direkt från enskilda samtidigt som förvaltningen säkerställer ordning och reda på beslutsunderlag. Uppgifter som utgör underlag i ett mål eller ärende ska enligt förslaget som huvudregel tillföras handlingarna i det målet eller ärendet, även när underlaget kommer från databaser eller andra digitala källor. En myndighet behöver dock enligt förslaget inte tillföra underlaget om det finns särskilda skäl mot det, men föreslås då behöva se till att information kan lämnas om vilken eller vilka databaser eller andra digitala källor som innehåller ett underlag för handläggningen. Förslaget innebär en anpassning av 4 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen

Stockholms läns landsting står bakom målsättningen med förslaget, men efterlyser en fördjupad utredning så att bestämmelsens räckvidd klargörs och det inte minst tydliggörs hur bestämmelsen ska tillämpas i praktiken. Sannolikt är exempelvis inte syftet att alla databassökningar ska behöva dokumenteras eller att information i efterhand i varje enskilt ärende ska kunna lämnas avseende vilka sökningar som gjorts inför framtagande av ett beslutsunderlag. En sådan absolut och generell ordning vore enligt Stockholms läns landsting hur som helst för betungande med beaktande av den relativt begränsade nytta som den i vissa fall skulle medföra. Rimligen är det eftersträvarvärdade syftet att det dokumenteras/kan ges information om vilka faktiska uppgifter som påverkat beslutet, snarare än hur beslutsunderlaget tagits fram. Att en sökning i exempelvis en viss rättsfallsdatabas eller databas med olika lagar har skett i ett ärende är ju av helt ringa betydelse jämfört med insikten i att ett förslag till beslut eller beslut grundar sig på ett visst identifierat rättsfall eller en viss lagbestämmelse.

### **Avsnitt 9.7.1 – Inledande överväganden**

På sid 325, st 3 för utredningen ett resonemang om brister i informationssäkerhetsarbetet och anför: ”Granskningar har visat att informationssäkerhet inte alltid är, eller har varit, ett prioriterat område. Det handlar bl.a. om att det har saknats förståelse för vikten av god informationssäkerhet och att informationssäkerhetsarbetet inte har haft

tillräckligt hög prioritet i verksamheten.” Stockholms läns landsting önskar framföra att även bristande resurser och medel är en viktig förklaringsfaktor i sammanhanget.

Under rubriken ”Rättsligt stöd för informationssäkerhetsarbetet i offentlig förvaltning” på sid 326 anføres ”För kommun- och landstingssektorns informationssäkerhetsarbete saknas generellt tillämpliga rättsliga krav på att arbeta riskbaserat och systematiskt och att rapportera it-incidenter”. Stockholms läns landsting önskar förtydliga att landsting redan idag har en skyldighet att arbeta riskbaserat och systematiskt inom hälso- och sjukvårdsområdet (vilket också beskrivs på sid 317 i första stycket utredningen) och även att rapportera olika typer av incidenter.

På sidan 326 sista stycket anges ”Men vägledning och metodstöd är inte juridiskt bindande. Avsaknad av rättslig bundenhet kan leda till att krav på informationssäkerhet ges lägre prioritet.” Stockholms läns landsting instämmer i resonemanget, men önskar påtala att även stödjande satsningar i form av utbildning och riktade medel till förändringsarbete kan bidra till att åstadkomma förändringstryck och stärka styreffekten inom området.

#### **Avsnitt 9.7.2 – Rättsligt stöd för god informationssäkerhet**

Stockholms läns landsting ställer sig positiv till förslaget, men önskar att en sådan utredning ser över möjligheten till harmonisering mellan olika lagrum.

Under rubriken ”Konsekvenser av förslaget” på sid 331 anges ”Förslaget har också bäring på kommuner och landsting som i dagsläget saknar motsvarande generellt tillämplig reglering avseende arbete med informationssäkerhet”. Stockholms läns landsting önskar framhålla att, som nämnts ovan, sådan reglering innehållande krav gällande arbete med informationssäkerhet redan idag finns för landsting inom hälso- och sjukvårdsområdet.

#### **Avsnitt 10.6.3 – Utformning av bestämmelsen om tystnadsplikt**

Den föreslagna nya lagen om tystnadsplikt omfattar inte utkontraktering till en privat leverantör av ett uppdrag som, i tillägg till teknisk bearbetning, exempelvis inbegriper behandling av personuppgifter vid journalföring, bedömning av röntgenbilder eller patientrådgivning. För den typen av situationer föreslår utredningen inte heller någon annan typ av konkret reglering som skulle kunna tydliggöra hur, inklusive med vilket lagstöd,

utkontraktering får ske. I utredningen uppmärksammas dock den betydande rättsliga osäkerhet som finns vad gäller exempelvis vad som konstituerar ett röjande av en sekretessbelagd uppgift, hur bestämmelsen om nödvändigt röjande i 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen kan tillämpas, om en avtalsreglerad tystnadsplikt är tillräcklig vid utkontraktering av exempelvis journalföring till ett privat företag (sid 338 f i utredningen), mm. Utredningen lyfter även fram att Datainspektionen anser att det bör utredas om den behandling av personuppgifter som idag sker inom hälso- och sjukvård och social omsorg är förenlig med artikel 9.2h och 9.3 i dataskyddsförordningen eller om det behöver införas en lagstadgad tystnadsplikt för de personuppgiftsbiträden som idag inte omfattas av en sådan. I anslutning till det lyfter utredningen även fram vissa ställningstaganden som regeringen gjorde i lagrådsremissen *Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddförordning* (sid 346 i utredningen).

Utredningen problematiserar och tydliggör således den betydande rättsliga osäkerhet som råder gällande flera aspekter som påverkar digitalisering, inklusive inte minst utkontraktering. Några av de identifierade osäkerheterna omhändertas också genom utredningens författningsförslag vilket Stockholms läns landsting välkomnar. Exempelvis frågan om hur och med vilket rättsligt stöd som en privat part som inte är vårdgivare kan anförtros vissa arbetsuppgifter kopplade till digitalisering som går utöver teknisk bearbetning och lagring förblir dock otydlig. Vad gäller eventuellt behov av tystnadsplikt för personer som behandlar uppgifter för vårdgivares räkning utöver den som redan finns i exempelvis patientsäkerhetslagen och socialtjänstlagen nöjer sig därvidlag utredningen med att konstatera att det behovet lämpligen bör omhändertas i den sektorlagstiftning som redan finns på området (sid 368 i utredningen). Utredningen medför således inte att det rättsligt sett blir klarare vad som gäller i en situation likt den i utredningen belysta JO-beslutet där allvarlig kritik riktades mot vissa vårdgivare (sid 355 f i utredningen). Detta är en svaghet i utredningen. Oaktat det delar Stockholms läns landsting utredningens bedömning att frågan bör omhändertas i sektorspecifik lagstiftning. Stockholms läns landsting vill även lyfta fram att det är angeläget att de aktuella, i utredningen belysta, rättsliga otydligheterna, som inte omhändertas via utredningens förslag, får en snar lösning. Stockholms läns landsting efterlyser därför en fördjupad utredning och tydligare reglering på det aktuella området så att dagens rättsliga otydlighet minimeras och digitalisering, inklusive utkontraktering, fullt ut kan gynnas utan att integritetsskyddet för den enskilde minskas.

**Avsnitt 10.6.7 – Konsekvenser av förslagen**

Under rubriken ”Internationell räckvidd av brott mot tystnadsplikt” diskuteras huruvida leverantörens personal som är placerad utomlands kan komma att omfattas av tystnadsplikt som kan medföra straffansvar. För att förekomma missförstånd eller rättslig osäkerhet vore det önskvärt med ett förtydligande om den föreslagna nya lagen enbart gäller leverantörer med verksamhet i Sverige (inklusive personal placerad utomlands) eller om den föreslagna lagen även gäller för leverantörer som inte har verksamhet i Sverige.

**Avsnitt 12 – Rättsutveckling för den digitala förvaltningen**

I betänkandet påpekas att de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som lämnas i utredningen inte kommer att vara tillräckliga för att möta de kommande årens behov av förändringar i lagstiftningen. Det kommer att krävas prioriteringar och avvägningar kring hur de rättsliga resurserna används på bästa sätt för att så resurseffektivt som möjligt åstadkomma den rättsutveckling som önskas. Därför föreslås i utredningen att regeringen tillsätter 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 ärendehandläggning som stöds av såväl befintliga som nya former för digital informationsförsörjning.

Stockholms läns landsting delar bedömningen att de i utredningen föreslagna författningsändringarna inte är tillräckliga, jfr även vad som ovan i avsnittet gällande den nya bestämmelsen om tystnadsplikt särskilt framförs. Enligt Stockholms läns landsting är det vidare prioriterat att säkerställa att rättslig osäkerhet minimeras och att lagstiftningen inte i onödan släpar efter den tekniska utvecklingen. Stockholms läns landsting ser positivt på målsättningen att det löpande tas fram beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt. Det ifrågasätts dock om det är rätt väg att gå att tillsätta ett nytt särskilt beredningsorgan.

**Avsnitt 13.5.3 Ny uppgiftsskyldighet förs in i statistikregleringen**

Stockholms läns landsting har inget att invända mot de syften och målsättningar som anges i utredningen och tillstyrker även att den nya Myndigheten för digital förvaltning blir ansvarig statistikmyndighet. För att intressanta jämförelser av olika organs it-kostnader ska kunna göras är det enligt Stockholms läns landsting en förutsättning att alla rapporterar på samma sätt. I utredningen uppmärksammas härvidlag att det saknas en vedertagen definition av begreppet it-kostnader (sid 517). Enligt

utredningen behöver det dock såvitt gäller den nya föreslagna uppgiftsskyldigheten inte bli ett problem, utan kan tvärtom innebära en fördel då det skulle ge den statistikansvariga myndigheten utrymme att anpassa uppgiftsinsamlingen och statistikproduktion efter vad som efterfrågas över tid t.ex. genom användning av olika nyckeltal. Stockholms läns landsting har förståelse för det resonemanget, men vill poängtera att det behöver bli tydligt vilka uppgifter som *de facto* begärs in så att uppgifterna som lämnas från olika delar av den offentliga förvaltningen verkligen blir jämförbara och att insamlingen därigenom kan tjäna sitt syfte. Allt som ska samlas in och mätas behöver vara tydligt definierat. ESV:s förslag inom ramen för deras uppdrag att utveckla en it-kostnadsmodell är intressant i det perspektivet.

I tillägg till tydliga definitioner efterlyser Stockholms läns landsting övergångsbestämmelser som ger den offentliga förvaltningen rimlig tid att göra eventuella nödvändiga förändringar i kodplaner och nyckeltalsskapande, osv. Utifrån de förutsättningarna tillstyrks förslaget.