

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.df.remissor@regeringskansliet.se

Remissvar Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)

Sammanfattning

- I utredningen anges att ökade kostnader ska tas inom myndigheternas befintliga ramar. Transportstyrelsen ser dock att de ökade kostnaderna inte kan tas inom befintlig ram, utan det kommer att krävas en anslagsökning.
- Transportstyrelsens finansieringsmodell medför att små avgiftskollektiv kan komma att belastas med mycket höga avgifter pga kostnaderna för digitalisering. Vi anser att det kan bli svårt att genomföra detta, då många kollektiv upplever att avgiftsbelastningen redan är hög.
- Transportstyrelsen tillstyrker förslaget om att huvudregel att förvaltningens kommunikation till enskilda ska vara digital. Det behöver dock ske enligt en realistisk tidsplan. Utredningens förslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2019 vilket vi bedömer vara helt orealistiskt med givna ekonomiska ramar och resurser. Myndigheterna måste få en rimlig tid att analysera och undanröja eventuella juridiska, tekniska och säkerhetsmässiga hinder.
- Angående ny huvudregel om digital tillgänglighet så är vi generellt positiva till att digitala mottagningsfunktioner alltjämt i praktiken endast tillhandahålls om det inte är olämpligt. Dock ser vi att regleringen riskerar att bli tandlös. Särskilt som regeln kommer att vara subsidiär i förhållande till annan lagstiftning såsom till exempel särskilda registerförfattningar.

Transportstyrelsens synpunkter

Transportstyrelsen har följande synpunkter

Generella synpunkter

Vi delar utredningens bedömning att det behövs kompletterande utredningar och förslag samt att det avsätts betydande resurser för att fortsätta ha en snabb digitaliseringstakt.

Avsnitt 1.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

4 kap. 3 §

Utredningen föreslår att begreppen databas och digital källa införs i bestämmelsen och anger att ändringen innebär en modernisering. Transportstyrelsen saknar dock närmare motiv till varför just dessa två begrepp har valts och kan inte heller utläsa om de innebär någon saklig ändring jämfört med idag.

4 kap. 3a §

Vi anser att det inte är lämpligt att använda sig av tekniska begrepp i lagstiftningen. Kan ett annat begrepp än algoritmer användas som är mer heltäckande och framtidssäkrat? Om det ändå ska införas nya begrepp ser Transportstyrelsen gärna att det görs förtydligande av innebörden av dessa.

Avsnitt 1.3 Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900)

25 och 33 §§

Transportstyrelsen avstyrker förslag till ändring av dessa paragrafer.

Vi ser inte att det är nödvändigt att göra dessa ändringar i lagtexten eftersom nuvarande bestämmelser ger myndigheterna möjlighet att bestämma på vilket sätt underrättelse ska ske. Det innebär att myndigheterna redan idag kan bestämma om underrättelser enligt 25 och 33 §§ FL ska ske skriftligt eller muntligt.

Avsnitt 4.7 Regleringen behöver stå i samklang med den önskade utvecklingen

Transportstyrelsen delar utredarens bedömning avseende risken för två alternativa scenarier om rättsutvecklingen inte bedrivs i takt med samhälls- och teknikutvecklingen. Mot bakgrund av den omfattande regelmassa som finns inom myndighetens ansvarsområde och som i vissa fall har många år på nacken är det viktigt att regeländringar kan genomföras snabbt för att myndigheten ska kunna digitalisera verksamheten. Det ställer krav på att

både myndigheten och lagstiftaren har god förmåga att identifiera behov av lagändringar och prioriterar dessa för att uppnå en önskvärd utveckling.

Avsnitt 5.5.6 En uppgift en gång – The Once-Only Principle

Transportstyrelsen noterar att det inte bara är regler i särskilda registerförfattningar som kan hindra ett utlämnande mellan myndigheter. Även principen om ändamålsbegränsning i dataskyddsförordningen kan hindra ett utlämnande och därmed vara ett hinder för en fullständig tillämpning av principen.

Avsnitt 5.14 Samverkan kring författningsändringar

Transportstyrelsen instämmer i beskrivningen av att det finns ett behov av effektivare och smidigare processer för att föra fram behov av ny eller ändrad reglering till lagstiftaren och att det idag finns flaskhalsar. Vi instämmer i att det vore värdefullt med snabb återkoppling från departementet om inlämnade framställningar. Tidsaspekten är viktig och en skyndsam hantering är en förutsättning för att den digitala utvecklingen ska gå snabbt framåt. Konsekvensen av en långsam handläggning kan innebära en risk för att myndigheten anpassar sig efter rådande reglering med följd att utvecklingsinsatsen inte blir optimal.

Avsnitt 7.7.2 Förmåga att ge insyn i vissa automatiserade förfaranden

Transportstyrelsen instämmer i utredningens beskrivning av förvaltningens utmaning när beslut fattas helt eller delvis automatiserat. Det ställer krav på insyn i de överväganden som har gjorts och vilka källor som har använts.

Avsnitt 7.7.3 Insyn i beslutsunderlaget i enskilda ärenden

Det bör övervägas om inte undantagsregeln i stället ska vara huvudregel. Detta så att myndigheten ska se till att information kan lämnas om vilken eller vilka databaser eller andra digitala källor som myndigheter har hämtat uppgifter från till underlaget för handläggningen av ett mål eller ärende istället för att tillföra underlaget till handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form. En undantagsregel skulle då istället kunna innebära att underlaget ska tillföras handlingarna om det finns särskilda skäl för det. Sådana särskilda skäl skulle då kunna vara att uppgifterna hämtas från källor som omfattas av stark sekretess eller administreras av institutioner inom EU eller mellanstatliga organisationer och därmed inte är lätt tillgängliga för medborgare och näringsliv. Det skulle också kunna handla om behovet av att spara en ögonblicksbild.

Om utredningens förslag genomförs behöver det förtydligas vad som avses med ”betydande kostnader” för dubbel elektronisk lagring av uppgifter som enligt utredningen ska kunna vara ett särskilt skäl för undantag.

Avsnitt 7.8.2 Rättssäkra förfaranden i en samverkande förvaltning

Transportstyrelsen instämmer i utredningens bedömning och förslag. I detta arbete är det av vikt att utreda hur redovisningen från myndigheterna ska se ut för att möjliggöra en kommande revision.

Avsnitt 7.10 Digitalt perspektiv vid framtagande av nya föreskrifter

Transportstyrelsen anser att det borde framgå att även regeringen bör göra motsvarande konsekvensanalys vid statliga utredningar och liknande som föregår lagstiftning. Det gäller även i EU:s lagstiftningsarbete och annat internationellt arbete.

Kapitel 8 Digital kommunikation

Transportstyrelsen tycker att de förslag och bedömningar, avseende digital kommunikation, som utredningen presenterar låter som en utveckling i rätt riktning. Nuvarande reglering är inte tillräcklig. En generell reglering som styr mot politiska mål för digital förvaltning, och som är bred nog för att gälla för hela den offentliga förvaltningen är nödvändig. Tiden är mogen för att införa sådan reglering.

Avsnitt 8.3.2 Enskildas användande av digitala tjänster

Att Sverige inte kan göra som Danmark och kräva digitalt från medborgaren och istället pekar på att medborgaren har rättigheter mot oss i staten beror på att staten i nuläget inte tillhandahåller en e-legitimation. Förutsättningarna för medborgaren att leva upp till ett sådant krav finns alltså inte på plats. Transportstyrelsen framförde i vårt remissvar om Reboot att en statlig elektronisk identitetshandling bör erbjudas mobilt i första hand och fysiskt i de fall det behövs.

Avsnitt 8.3.3 Ny huvudregel om digital tillgänglighet

Även om vi generellt är positiva till att digitala mottagningsfunktioner alltjämt i praktiken endast tillhandahålls om det inte är olämpligt ser vi att regleringen riskerar att bli tandlös. Särskilt som regeln kommer att vara subsidiär i förhållande till annan lagstiftning såsom till exempel särskilda registerförfattningar. Risken är att det inte får den avsedda effekten. Det leder till ett krav på aktivitet från lagstiftarens sida för att undanröja eventuella hinder i annan lagstiftning.

Transportstyrelsen bedriver redan i dag ett omfattande digitaliseringsarbete och den ”knuff i rätt riktning”, som bestämmelsens egentliga syfte beskrivs i betänkandet, kan leda till att sökande, och andra som är i kontakt med myndigheter, kommer att förvänta sig en högre digitaliseringstakt än vad myndigheterna har möjlighet till. Förhoppningsvis kan det dock arbetas

fram, bl.a. med hjälp av den s.k. Digitaliseringsmyndigheten inom de närmaste åren.

Avsnitt 8.3.5 Ny huvudregel om underrättelse när handlingar tas emot digitalt

Sannolikt skickas redan idag, som ett led i myndigheternas serviceskyldighet, i stor utsträckning underrättelser om att digitala meddelanden har mottagits. Vi ser dock att det är av värde att detta befästs i en lagregel för att tydliggöra vad som ska gälla.

Avsnitt 8.3.6 Ny huvudregel om digital kommunikation till enskilda

Transportstyrelsen ser problem med detta förslag. Vi bedömer att vi som myndighet har svårt att leva upp till kraven. Transportstyrelsen har för avsikt att använda sig av bl a Mina Meddelanden för att digitalt distribuera utskick som annars går med papperspost. I denna tjänst kan den enskilde välja att inte få utskick digitalt från myndigheten. Detta val kan endast göras via denna tjänst (och inte direkt till myndigheten) och omfattar då samtliga ärendetyper. Det går i dagsläget inte att göra olika val för olika ärendetyper. Medborgaren ska kunna ha valet att välja digitalt flöde för vissa ärenden men inte för andra. Vi bedömer att det skulle innebära ett omfattande arbete att bygga en funktion som möjliggör undantag för vissa ärendetyper och det kommer inte att kunna genomföras i tid till ikraftträdandet (1 juli 2019).

Bestämmelsens andra stycke innehåller undantag från huvudregeln men lägger ansvaret på den enskilda att kontakta myndigheterna för de fall de inte vill bli kontaktade digitalt. Vi ser en risk med att lägga det ansvaret på de enskilda och det skulle kräva stora informationsinsatser till grupper med särskilda behov och kanske framförallt de äldre i vårt samhälle. Det finns heller inget krav på att enskilda ska vara anslutna till t.ex. en elektronisk brevlåda.

Om man ändå skulle införa regeln uppstår en annan fråga. Vad kan myndigheten ange för skäl att frånga huvudregeln om digital kommunikation? Kan myndighetens eftersatta digitala utveckling vara ett sådant skäl? Utredningen anför att e-post är ett osäkert sätt för kommunikation men det är vanligt förekommande att det används på Transportstyrelsen i dag.

Transportstyrelsen står bakom principen om att underrättelse eller handlingar till enskilda ska ske digitalt. Transportstyrelsen föreslår att andra lösningar ses över för att ge stöd till de som av olika anledningar inte vill ha eller kan ha digital kommunikation. Till exempel erbjuda tjänster via de framtida servicekontoren som Statens servicecenter föreslås ansvara för

(SOU 2018:43). Transportstyrelsen anser inte att det ska föreskrivas att enskilda har rätt att inte ta emot digitala underrättelser eller handlingar. Detta kan hindra framtida utveckling och driva kostnader att upprätthålla flera kanaler för myndigheterna.

Avsnitt 8.3.9 Konsekvenser av förslagen

Transportstyrelsen konstaterar att det kan bli svåra avvägningar när enskildas intressen av digital tillgänglighet ska vägas mot myndighetens kostnad för digital utveckling, som vid avgiftsfinansierad verksamhet ska bäras av den enskilde.

Nödvändiga förändringar av den lagstiftning Transportstyrelsen ska tillämpa kommer att kräva resurser av såväl myndigheter som departement. Det är dock svårt att överblicka hur mycket arbetet med utredningar och framställningar kommer att kosta för myndigheten utifrån den övergripande nivå konsekvensutredningen är på.

Avsnitt 8.4.4 Personuppgiftsansvar m.m. och 8.4.5 Behövs reglering eller annat stöd för ökad rättslig stabilitet?

Transportstyrelsen instämmer i bedömningen att personuppgiftsansvarig i vissa fall kan pekats ut i författning men att det i andra fall bättre avgörs av myndigheterna själva. Behovet av vägledning, i form av exempel på fördelningar eller överenskommelser/avtal som kan träffas mellan olika parter, är stort. Det är inte kostnadseffektivt om varje myndighet ska utreda detta och ta fram överenskommelser och det riskerar också att leda till inte önskvärda skillnader inom förvaltningen. Vi ser därför mycket positivt på förslaget att en myndighet ges i uppdrag att ta fram allmänna råd eller annat stödmaterial inklusive exempel på mallar för överenskommelser för eget utrymme.

Avsnitt 10.6.5 Utformning av en sekretessbrytande bestämmelse

Transportstyrelsen bedömer att det behövs mer tydlighet avseende vad det är för behov som avses och vilka omständigheter myndigheten ska ta hänsyn till vid behovsprövningen. Vidare framstår det som något oklart vad det kan vara för övervägande skäl som medför att uppgifter inte ska lämnas ut, om det bara tar sikte på känsliga uppgifter, och i så fall i vilken mening uppgifterna är känsliga, eller om det kan vara även andra omständigheter.

Avsnitt 11.4.6 Personuppgiftsbiträdesavtal

Utformning av avtalsvillkor, sista stycket

Ett så långt som möjligt standardiserat arbete inom området vore önskvärt. Dels för myndighetens arbete med personuppgiftsbiträdesavtalsfrågor men även för leverantörsmarknaden. Vitt skilda villkor mellan myndigheter för

likartade tjänster kommer att skapa merarbete för dessa och genom detta också driva kostnader för det offentliga.

Kapitel 12 Rättsutveckling för den digitala förvaltningen

Här berörs vid ett par tillfällen både direkt och indirekt den komplexa frågan om vilken nivå och rättsområde som utvecklingen av författningsändringar ska ligga på. Utredarna brottas med hur rättsutvecklingen förs fram på bästa sätt, där rådande förslag är att bl.a. upprätta en särskilt kommitté för beredning av nya författningar utifrån digitaliseringens utveckling, till fokus på vissa rättsområden som formkrav i ärendeprocesser och grunddata vid informationsutbyte mellan myndigheter. Resonemanget är, som sig bör, pragmatiskt utan att vara hämmande, och samtidigt framåtblickande utan att vara fastkedjad i gamla vanor. Det saknas dock en vidareförädling av området inför framtiden, med förslag på arenor eller former där bredare tankar och alternativ kan ta plats. Ett sådant förslag skulle kunna vara förslag på utredningar med tankegångar för övergripande och förutsättningslösa diskussioner om digitaliseringens påverkan på rättsutvecklingen och tvärtom: hur rättsutvecklingen påverkar och formar digitaliseringen. En sådan utredning skulle kunna lyfta blicken ytterligare och försöka karaktärisera det lapptäcke av lagar och regler som växer fram och hur det växelverkar med teknikutvecklingen och vilka konsekvenser detta får. Både för den enskilde, för myndigheternas förmåga att arbeta enligt legalitetsprincipen men också för den offentliga sektorns förmåga till innovation och service samt inte minst att uppnå de högt ställda målen med digitaliseringen som nuvarande och föregående regeringar har satt upp. Frågeställningar som behöver utredas är: Ställer digitaliseringen nya krav på framtagande av författningsändringar? Har de gamla arbetssätten för författningsutveckling förlorat sitt syfte? Hur kan de utvecklas och bli bättre? På vilket sätt påverkar det juristens roll och rättsutvecklingen? En sådan utredning skulle kunna våga skissera olika alternativ inför framtiden och kanske även våga sig på att karaktärisera nödvändiga reformer i arbetssätt för att möta digitaliseringen.

Avsnitt 12.1.3 Organisation för beredning av författningsförslag

Transportstyrelsen välkomnar förslaget och instämmer i problembeskrivningen men vill framhålla att det är av stor vikt att inte tappa fokus på helhetsbilden. Till synes praktiska detaljlösningar som gör sig till rätta inom ett juridiskt område kan tyckas pragmatiska och visa på resultat, men kan samtidigt hämma utveckling på andra områden och fragmentisera lagar och regler ytterligare. Det är därmed av mycket stort vikt att frågorna som nu föreslås behandlas i en kommittéform med en utvecklad förmåga att ”tänka runt hörnet” och som har ett förhållningssätt som bjuder in till

samverkan med andra perspektiv och aktörer så som eSam och nya Myndigheten för digital förvaltning.

Det är viktigt att mindre arbeten, som t.ex. ändringar i Transportstyrelsens lagstiftning som berör små kollektiv, inte nedprioriteras till förmån för större arbeten som rör lagstiftning som påverkar många människor. Risken om prioriteringar görs i förhållande till antalet medborgare som påverkas är att en myndighet som vår riskerar att halka efter i den digitala utvecklingen till följd av gammal lagstiftning som inte ändras tillräckligt snabbt.

Avsnitt 12.1.4 Ytterligare insatser för att möta behov av rättsutveckling

Transportstyrelsen instämmer i bedömningen att det finns behov av att inrätta en funktion med juridisk expertis i den nya Myndigheten för digital förvaltning. Tankegången om att funktionen på sikt ska kunna stödja myndigheterna är också god. Förslagsvis kan denna funktion även, i likhet med expertgruppen för digitala investeringar, bredda frågan och ta upp olika perspektiv på arbetet med juridik och digitalisering. Här är det viktigt att även ta till sig av andra perspektiv och frågor. Dessa kan vara behovet av tvärfunktionella kompetenser i arbetet med juridisk utveckling och inte minst att i större omfattning belysa de etiska utmaningar och dilemman som förvaltningen behöver förstå i det nya landskap som växer fram av AI, behandling av stora mängder data och möjligheter för automatisering av myndighetsbeslut.

Avsnitt 12.2 Analys av vissa frågor från kartläggningen och 12.2.1 Underskrifter och ärendeprocesser

Transportstyrelsen instämmer i prioriteringen av behovet av att se över krav på underskrifter, undertecknande eller namnteckning i digitala förfaranden samt statlig e-legitimation enligt förslag i Reboot. Med särskilt påtalande av vikten av att i dessa avseenden, liksom utredningen lyfter fram (s. 454), kunna tänka nytt vilket innebär att frångå det tankesätt som ser på ärendeprocesser utgår från en analog värld, med papper som informationshållare. Transportstyrelsen vill särskilt understryka vikten av formuleringen från utredningen att det inte enbart är *"[...] formkrav av innebörden krav på att ett dokument eller meddelande ska ha viss form eller tillkomma på visst sätt för att ha en viss rättsverkan som kan utgöra hinder i digitaliseringsarbetet. Det kan i stället röra sig om att regleringen av processen för hur information ska hanteras hindrar fullt tillvaratagande av digitaliseringens möjligheter"* (s. 454).

Avsnitt 12.2.4 Grunddata och informationsförsörjning

Transportstyrelsen delar utredningens bedömning om att se över registerförfattningarna. Detta är en förutsättning för att säkra en digital

förvaltning med ett nytt sätt att se på myndighetens roll i förmedlingen av information. Detta för att skapa en mer ändamålsenlig och effektiv informationsförsörjning.

Avsnitt 12.2.6 Öppna data

Transportstyrelsen stödjer utredningens bedömning om att lagstifta om att myndigheter ska tillhandahålla öppna data då det finns behov av tydligare ledning och styrning för att påskynda utvecklingen samt ett behov av kompetensutveckling inom området i ett bredare perspektiv.

Avsnitt 14.2 Generella konsekvenser

Transportstyrelsen anser att utan ytterligare medel ser myndigheten stora problem med att kunna leva upp till dessa krav, framförallt inom områden med små kollektiv eller små ärendevolymer¹. Transportstyrelsen har i budgetunderlaget 2019-2021 lyft ett behov av utökade anslagsmedel för en digitaliseringsinsats från 2019 och framåt (2019: 15 mnkr och därefter 20 mnkr per år fram t.o.m. 2023). Denna utökning är en förutsättning för att förslagen i utredningen ska kunna genomföras. De ökade kostnaderna i flera fall gör det dock svårt att klara kraven på full kostnadstäckning för de avgifter som tas ut då ett ökat avgiftsuttag i många fall inte är möjligt utan att det får stora negativa konsekvenser, främst för företag.

Kap 15 Ikraftträdande

Vi tillstyrker förslaget men ser att det kan bli svårt att realisera i tid. Vi är tveksamma till att inom föreslagen tid kunna realisera förslaget att kunna lämna information om hur myndigheten använder algoritmer eller datorprogram som helt eller delvis påverkar automatiserade urval eller beslut.

Inom vårt ansvarsområde hanterar vi som nämnt många olika ärendetyper, bland annat försäljning av fordonsavgifter ur vägtrafikregistret, enligt bilaga 1, förordningen (2001:650) om vägtrafikregister. Inom exempelvis det området behöver en översyn av verksamheten genomföras. Översynen och det eventuella förändringsarbetet bör initialt bedömas bli omfattande och utan intern utredning är det inte möjligt att ge ett utförligare svar. I sammanhanget kan dock nämnas att Transportstyrelsen har utvecklat en mängd olika e-tjänster som utgör en del i arbetet med att vara digitalt tillgängliga.

Vi kan överlag konstatera att flertalet flöden inom Transportstyrelsen inte är digitaliserade. För många av de flöden som är digitaliserade krävs utveckling för att handlingar ska kunna tillhandahållas via en digital

¹ Transportstyrelsen har även i remissvaret för "Reboot", lyft denna problematik

mottagningsfunktion. Om detta arbete ska prioriteras så kommer det att påverka andra leveranser till exempel systemändringar efter beslutade lagändringar.

Slutligen har vi noterat att myndigheten kan väga in kostnadsaspekter för att kunna göra undantag från huvudregeln om att tillhandahålla handlingar via en digital mottagningsfunktion. Vi tolkar det som att kostnadsaspekterna i sådana fall relateras till säkerhetsaspekter. Sannolikt kommer det undantaget att åberopas i stor utsträckning om författningsändringarna träder i kraft redan den 1 juli 2019.

Detta ärende har beslutats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog avdelningsdirektör Ingrid Cherfils och utredare Barbro Torstensson, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör