

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering, SOU 2018:25

Fi2018/01418/DF

1 Sammanfattning

Skatteverket tillstyrker delar av förslagen i betänkandet.

Skatteverket avstyrker förslaget till författningsreglering i 4 kap. 3a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Skatteverket avstyrker förslaget till författningsreglering i 8a § andra stycket förvaltningslagen (2017:900) avseende enskilds möjlighet att avstå digitala försändelser från myndigheter.

Skatteverket avstyrker förslaget till myndighetsuppdrag att utfärda allmänna råd och stödmaterial vid utveckling av digitala tjänster som innefattar eget utrymme.

Skatteverket har några synpunkter på förslagen i betänkandet och på vissa av utredningens slutsatser i övrigt. Dessa behandlas nedan tillsammans med motiveringen varför Skatteverket avstyrker vissa av föreslagen.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Allmänt

Skatteverket välkomnar att försök görs för att undanröja hinder för en digitalisering av förvaltningen. Men precis som utredningen själv konstaterar behövs betydligt fler och mer långtgående åtgärder än vad som nu föreslås. Det är angeläget att arbetet med att utveckla och förnya förvaltningen inte i onödan hindras av ålderdomliga bestämmelser och att detta arbete bedrivs kontinuerligt. Därför är det också beklagligt att utredningens direktiv så kraftigt begränsat utredningens möjligheter att utreda och överväga viktiga förändringar till gagn för förvaltningens digitalisering.

Med hänsyn till utredningens begränsade förslag bör utredningens slutsatser kring betydelsen av lagstiftarens roll lyftas fram. Om inte disparata och åldrande registerlagstiftningar, samt en i vissa sammanhang väl inskränkande sekretessreglering, ska diktera förutsättningarna för förvaltningens digitalisering, så måste höga krav i första hand riktas mot lagstiftarens förmåga att i tillräcklig takt göra de nödvändiga avvägningar som krävs för att möjliggöra en utveckling i digitaliserande riktning.

En allmän reflektion är också att överväganden och förslag i betänkandet utgår från traditionella handlägningsprocesser där papper är den naturliga informationsbäraren och att utvecklingen handlar om att göra dessa processer digitala. Enligt Skatteverkets uppfattning tar man inte tillvara digitaliseringens möjligheter genom att digitalisera befintliga arbetssätt. Digitalisering handlar om att skapa helt nya arbetssätt. Lagstiftningen behöver både vara teknikneutral och neutral i förhållande till arbetssätt så att lagstiftningen inte i onödan förhindrar nödvändig utveckling.

Detta synsätt är särskilt viktigt vad gäller införandet av algoritmer och AI. Utredningen för långa resonemang som har som utgångspunkt att algoritmer och AI utgör hot mot rättssäkerheten som kräver särskild lagstiftning. Detta är ett uttryck för en rädsla för det okända och för det nya. Skatteverkets syn är att det måste finnas tydliga regler som säkerställer en rättssäker förvaltning och att detta måste gälla oavsett om det är människor eller maskiner som fattar besluten. Den enskilde ska alltid ha rätt till insyn, få väl motiverade beslut och få förklaringar om så önskas. Inget av detta ändras på grund av att algoritmer eller AI används. Samma höga krav måste ställas vilket betyder att särskild lagstiftning för maskinella lösningar i praktiken kommer att skapa hinder istället för att undanröja sådana.

2.2 Författningsförslag

2.2.1 Förslag till lag om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning och lagring

Skatteverket anser att förslaget är bra men att det kommer att få en begränsad praktisk betydelse. Med hänsyn till att antalet utländska tillhandahållare av den typ av tjänster som avses med förslaget är stort så är risken överhängande att ett författningsstyrt anspråk på tystnadsplikt blir svårt att upprätthålla.

2.2.2 Förslag till ändring i offentlighets- och sekretesslagen

I betänkandet föreslås en ny bestämmelse i 4 kap. 3a § offentlighets- och sekretesslagen som ska bidra till en god offentlighetsstruktur även inom en förvaltning där algoritmer och datorprogram sköter delar av verksamheten. Skatteverket har respekt för att nya arbetssätt och metoder varigenom myndigheterna utför sina uppdrag kan kräva åtgärder för att skapa tillit hos allmänheten. En sådan åtgärd kan givetvis vara att skapa förutsättningar för transparens och insyn i hur myndigheterna bedriver sitt arbete.

Behovet av tillit till och transparens i myndigheternas verksamhet är dock inte unikt för verksamhet som bedrivs med hjälp av algoritmer och datorprogram. Även helt eller delvis manuellt arbete av traditionell natur behöver kunna granskas och prövas vara tillitsfullt.

Enligt Skatteverkets uppfattning bör lagstiftningen förhålla sig neutral till vilken teknik som används för att t.ex. skapa underlag till beslut eller för att fatta beslut. Behoven av tillit och insyn är i grund och botten likartade. Den föreslagna bestämmelsen i 4 kap. 3a § offentlighets- och sekretesslagen borde därför ha utformats på ett teknikneutralt sätt.

Att lagstiftningen utformas på ett teknikneutralt sätt är enligt Skatteverkets uppfattning en fördel för digitaliseringen. Särregleringar utifrån teknikval riskerar att utpeka tekniken som farlig eller osäker. Principen bör istället vara att lagstiftningen ska vara neutral i förhållande

till vem eller vad som skapar underlag till beslut resp. som fattar beslut och därigenom skapar förutsättningar för en tillitsskapande transparens och insynsmöjlighet.

Skatteverket avstyrker utredningens föreslagna författningsreglering och föreslår istället att lagtexten utformas på följande sätt;

En myndighet ska se till att information kan lämnas om hur myndigheten handlägger mål eller ärenden. Av informationen ska det framgå hur myndigheten bereder ärenden och fattar beslut, oavsett om det sker manuellt, maskinellt eller som en kombination av dessa.

Skatteverket anser att förslaget till sekretessbrytande regel i 10 kap. 2a§ offentlighets- och sekretesslagen är bra men att tillämpningen begränsas av att mottagarna av informationen i många fall kommer att vara utländska företag. Vid prövning av om bestämmelsen är tillämplig enligt bestämmelsens andra stycke bör den föreslagna sekretessreglerings tillämplighet på outsourcingpartnerns personal vara en viktig omständighet. Om mottagaren är ett utländskt företag med verksamhet i ett annat land än Sverige, talar det emot en tillämpning av den föreslagna sekretessbrytande regeln.

2.2.3 Förslag till ändring i förvaltningslagen

Även om Skatteverket ställer sig positiv till principen om digitalt först är det långt ifrån tillräckligt för att nå regeringens mål om att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Att digitala möjligheter ska erbjudas av myndigheter borde vara självklart. De verkligt betydelsefulla frågorna när det gäller att utnyttja de möjligheter som digitaliseringen innebär är i stället hur digitaliseringen ska ske och hur myndigheters arbetssätt ska förändras. Det är detta som lagstiftaren bör skapa förutsättningar för.

Skatteverket är positivt till utredningens förslag om att myndigheters skriftliga underrättelser eller andra handlingar till enskilda ska förmedlas digitalt. Från en sådan princip behöver det dock finnas undantag. Även i denna del anser Skatteverket att de föreslagna undantagen är tillfyllest. Bl.a. är det självklart att det inte kan bli aktuellt att skicka försändelser via t.ex. e-post om det inte är säkerställt att en viss e-postadress används av en enskild eller att säkerhetsöverväganden i övrigt talar mot att e-post är en lämplig kommunikationsväg. Möjligheten för enskilda att exkludera sig från att ta emot digitala försändelser från myndigheter anser dock Skatteverket som motsägelsefullt och problematiskt.

En myndighet kan i realiteten inte inleda en digital kommunikation med en enskild utan att denne själv har trätt i digital förbindelse med myndigheten. Detta beror främst på att det inte finns något tillförlitligt centralt register som kopplar samman enskilda med viss e-postadress. När den enskilde tar digital kontakt med myndigheter så sker det genom digitala tjänster som myndigheten tillhandahåller, digitala tjänster som myndigheten är ansluten till eller via vanlig e-post. Om den enskilde förfar på ett sådant sätt måste det anses som motsägelsefullt att den enskilde samtidigt skulle kunna tvinga myndigheten att upprätthålla en analog kommunikation med denne. Om den enskilde väljer att träda i digital kontakt med myndigheten bör hen också förväntas ta emot digital kommunikation från myndigheten. Ett sådant synsätt passar dessutom bra ihop med intentionen i den föreslagna regleringen i 22a § förvaltningslagen där ett digitalt mottagande ska generera en digital underrättelse.

Vid sidan av ovanstående är förslaget problematiskt eftersom en sådan möjlighet för den enskilde skapar en motsvarande skyldighet för myndigheter att föra register över enskildas viljeuttryck. För Skatteverkets vidkommande skulle en sådan ordning innebära att åtminstone 5 olika register för ändamålet skulle behöva föras, en för varje självständig verksamhetsgren. Några överväganden i utredningen kring förutsättningarna och rimligheten i en sådan registerföring redovisas inte i betänkandet. Inte heller finns det något övervägande kring möjligheten att genom sekretess skydda enskildas viljeuttryck i sådana uppgiftssamlingar.

Ovanstående huvudregel om att förvaltningens skriftliga kommunikation ska vara digital är en handlingsregel i förhållande till det allmänna. Det är viktigt att den föreslagna regleringen inte uppfattas som ett tvång för enskilda att kommunicera digitalt med myndigheter. En enskild ska fortfarande vara fri att välja sätt för hur hen vill kommunikation med det allmänna.

2.3 8.4.5 Behövs reglering eller annat stöd för ökad rättslig stabilitet?

Skatteverket instämmer inte i att rättsfiguren eget utrymme är behäftat med så stora oklarheter att ett uppdrag på sätt som föreslagits i betänkandet behöver formuleras. Skatteverket anser tvärtom att befintlig reglering och beskrivet rättsläge ger goda förutsättningar för myndigheterna att skapa användarvänliga och rättssäkra digitala lösningar som inkluderar eget utrymme.

eSam har under ett antal år producerat vägledningar för utvecklingen av e-förvaltningen inkl. användningen av eget utrymme. Arbetet har varit framgångsrikt och bidragit till en positiv utveckling. Vägledningar från eSam bidrar till att enskilda myndigheter kan göra avvägningar i den egna verksamheten i frågor kring digitala tjänster med eller utan eget utrymme. Varje myndighet har unika förutsättningar för sina digitala tjänster och myndigheterna är i olika utvecklingsfaser av tillhandahållandet av digitala tjänster. Det inkluderande arbetet som sker inom eSam där många myndigheter bidrar med frågeställningar och kompetens talar för att samverkansprogrammets vägledningar stödjer både befintliga behov och behov för utvecklingsinsatser.

Skatteverket ser en betydande risk för att det arbete som eSam, och dessförinnan e-delegationen, producerat kommer att minska eller förlora helt i betydelse om ett mandat att utfärda allmänna råd och stödmaterial knyts till en enskild myndighet med stöd endast av tillsynsmyndigheter. Enligt Skatteverket skulle en sådan utveckling vara ineffektiv och skadlig för svensk e-förvaltning. Den goda utveckling som många myndigheter har haft i fråga om utveckling av digitala tjänster, med eller utan eget utrymme, för enskilda skulle riskera att stagnera för lång tid framöver.

2.4 11.6.2 utökat stöd för it-avtal

Skatteverket befäradar att uppdelningen av stödjande funktioner på upphandlingsområdet riskerar att orsaka otydlighet i fråga om ansvarsområde för de inblandade myndigheterna. Från Skatteverkets synvinkel förefaller det bättre att låta Upphandlingsmyndigheten vara ansvarig för rådgivningen till myndigheterna och att låta det ligga inom den myndighetens

ansvarsområde att samordna kompetenser från egen verksamhet och från t.ex. Kammarkollegiet.

3 Konsekvenser för Skatteverket

Förslagen i promemorian bedöms ha begränsade konsekvenser för Skatteverkets verksamhetsgrenar.