

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm**Yttrande över betänkandet Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)**

(Fi2018/01418/DF)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet.

Sammanfattning

Jag vill inledningsvis framhålla att digitaliseringen av förvaltningen väcker en mängd juridiska frågeställningar samt att det är en grannliga uppgift att på ett rätts-säkert sätt förena dagens och framtidens teknik med juridiken. Jag välkomnar därför fortsatta utredningar av de juridiska frågor som kan uppstå i förhållande till "egna utrymmen" och liknande tekniska funktioner som allt fler myndigheter tillhandahåller privatpersoner och företag.

Jag är i huvudsak positiv till de förslag som presenteras i betänkandet. Jag är dock tveksam till behovet av en särskild hjälpregel om ankomstdag för digitala handlingar och anser i vart fall att förslaget i denna del behöver förtydligas i flera avseenden. Jag anser också att utformningen av den föreslagna bestämmelsen om tystnadsplikt för privata leverantörer bör ses över. I det följande utvecklar jag dessa synpunkter men uppmärksammar också vissa andra frågor som utredningens förslag ger upphov till.

Automation i förvaltningen (7 kap.)**Förmåga att ge insyn i vissa automatiserade förfaranden (7.7.2)**

Myndigheternas ärendehantering sker i allt större utsträckning digitalt och jag är mycket positiv till den föreslagna bestämmelsen om att myndigheter ska kunna lämna information om hur de vid handläggningen av mål eller ärenden använder algoritmer eller datorprogram som påverkar bl.a. automatiserade beslut. I många fall kan dock algoritmerna eller datorprogrammen antas vara komplexa och svåra att förstå för en person utan specialutbildning. Inte minst ur ett tillsynsorgans perspektiv uppstår frågan om vilken kompetens som krävs för att det ska finnas en reell möjlighet att utöva tillsyn över en myndighets digitala hantering och t.ex. bedöma hur den bakomliggande tekniken påverkar olika rättssäkerhetsaspekter.

Det finns enligt min mening anledning att närmare överväga hur en tillfredsställande kontroll och effektiv tillsyn över den digitaliserade förvaltningen bör vara utformad.

Automationsanpassad lagstiftning (7.9.)

Jag har inte något att invända mot att befintlig särreglering av automatiserat beslutsfattande i lag och förordning, vid sidan av förvaltningslagen, upphävs. Som framhållits i betänkandet krävs dock noggranna överväganden i frågan om en viss kategori av beslut lämpar sig för automatiserat beslutsfattande. Det finns idag inte några allmänna riktlinjer i frågan. Frågan överlämnas i stället helt till myndigheternas bedömning. Jag saknar i utredningen en diskussion om det eventuella behovet av författningsreglerade begränsningar där det framgår vilka typer av beslut som inte lämpar sig för sådant beslutsfattande. Om det inte anses möjligt att utforma generella kriterier kan det finnas behov av bestämmelser i speciallagstiftningen, där det anges att vissa beslut inte får fattas automatiserat. Bristande tydlighet i detta avseende kan enligt min mening medföra risk för mindre väl genomtänkta satsningar på automatiserat beslutsfattande, med åtföljande kostnader för myndigheterna och rättsosäkerhet för enskilda.

För varje skriftligt beslut av en myndighet ska det finnas en handling som visar bl.a. vem eller vilka som har fattat beslutet (se 31 § 3 förvaltningslagen [2017:900]). När det gäller beslut som har fattats helt automatiserat blir detta krav av naturliga skäl inte aktuellt. Någon föreskrift om att det uttryckligen ska framgå av ett sådant beslut att det har fattats automatiserat finns emellertid inte. Den uppgiften kan dock vara av intresse bl.a. för den enskilde som avser att överklaga beslutet. Det kan också tänkas att en sådan uppgift kan väcka frågor hos den enskilde beträffande de algoritmer eller datorprogram som myndigheten tillämpar. Det kan enligt min mening övervägas om det borde införas krav på att det ska framgå av ett beslut om det har fattats helt automatiserat.

Digital kommunikation (8 kap.)

Ny huvudregel om digital kommunikation till enskilda m.m. (8.3.2 och 8.3.6)

Jag är positiv till utredningens förslag om att myndigheternas kommunikation till enskilda som huvudregel ska ske digitalt. Den valfrihet som för närvarande råder för myndigheterna kan medföra att kommunikationen – i vissa fall i ett och samma ärende – ibland sker digitalt och ibland med vanlig post, vilket försvårar för den enskilde att förutse vilka kanaler myndigheten kommer att använda sig av. Jag kan dock konstatera att det också finns specialförfattningar som bidrar till sådan osäkerhet och blandade kommunikationsvägar. JO har tagit emot klagomål rörande anställningsärenden där de sökande efter en helt digital handläggning inte anser sig ha fått tillfredsställande information om tillsättningsbeslutet och möjligheterna till överklagande, eftersom myndigheten med tillämpning av 7 och 8 §§ anställningsförordningen (1994:373) endast har lämnat denna information på sin anslagstavla.

Jag delar utredningens bedömning att det inte bör införas någon förvaltningsgemensam reglering som ålägger privatpersoner och företag en generell skyldighet att använda de digitala tjänster som förvaltningen erbjuder. Det är tvärtom angeläget att uppmärksamma det förhållandet att långt ifrån alla enskilda är förtroga med, eller hyser förtroende för, digitala verktyg och tjänster. Myndigheterna måste vara tillgängliga för och erbjuda lämpliga kommunikationsvägar även för dessa enskilda. I sammanhanget kan nämnas att JO under senare tid har tagit emot ett antal klagomål från enskilda som anför att de inte kan eller vill kommunicera digitalt med olika myndigheter och som anser att deras möjligheter att ta emot och lämna information har begränsats på ett oacceptabelt sätt.

Anpassad regel om ankomstdag m.m. (8.3.3–8.3.5)

Ett förslag till hjälpregel om ankomstdag för digitala handlingar lades fram i betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29). Förslaget resulterade emellertid inte i lagstiftning, eftersom regeringen ansåg att det inte fanns något behov av att i den nya lagen ta in särskilda bestämmelser om elektroniska handlingar (se prop. 2016/17:180 s. 141). Bestämmelsen om ankomstdag utformades i stället på ett teknikoberoende sätt och omfattar såväl framställningar i form av konventionella handlingar som elektroniska handlingar.

Den hjälpregel som nu föreslås motsvarar den som presenterades av Förvaltningslagsutredningen. Som skäl för bestämmelsen anges att den ska klargöra rättsläget för de myndigheter som ska tillämpa reglerna samt skapa rättslig klarhet för enskilda personer och företag som ska använda de digitala tjänster som förvaltningen erbjuder. Jag är för egen del mycket tveksam till behovet av den föreslagna hjälpregeln och befarar att den tvärt emot det angivna syftet kan komma att leda till ökad oklarhet. Om bestämmelsen ändå bedöms vara nödvändig behövs alltså förtydliganden i flera avseenden. Som Patent- och registreringsverket anförde i det ovan nämnda lagstiftningsärendet väcker den föreslagna bestämmelsen en rad frågor. Detta beror till viss del på att det saknas en legaldefinition av begreppet ”anvisad digital mottagningsfunktion”. Enligt sin ordalydelse täcker hjälpregeln endast det fallet att en handling har skickats till ett anvisat mottagningsställe. I det sammanhanget framstår det som oklart om t.ex. en enskild tjänstemans e-postadress ska anses vara ”anvisad” när myndigheten tidigare har kommunicerat via den adressen och hur ankomstdagen ska bedömas för en handling som har skickats till en annan digital mottagningsfunktion vid myndigheten än den ”anvisade”. En annan fråga är vad som gäller om en handling har skickats till en e-postadress som tidigare – men inte längre – används av myndigheten. Därutöver kan bestämmelsens föreslagna ordalydelse motsatsvis ge upphov till tolkningen att en handling som har skickats till en inte anvisad digital mottagningsfunktion, inte är att anse som inkommen hos myndigheten. Om hjälpregeln ska fylla det tänkta syftet, måste nämnda oklarheter enligt min mening undanröjas.

Jag välkomnar förslaget att det i 22 a § förvaltningslagen införs en bestämmelse om att en myndighet som huvudregel ska skicka en digital underrättelse till avsändaren när en handling har anlänt till en anvisad digital mottagningsfunktion. En sådan underrättelse innebär för den enskilde en bekräftelse på att handlingen har kommit in till myndigheten och om bekräftelsen uteblir kan det ge den enskilde incitament att vidta ytterligare åtgärder för att

försäkra sig om att så verkligen har skett. När det gäller oklarheterna rörande begreppet ”anvisad digital mottagningsfunktion”, hänvisas till vad som anförts ovan.

Tystnadsplikt för privata leverantörer (10 kap.)

Jag är positiv till förslaget om en straffsanktionerad tystnadsplikt för privata leverantörer när myndigheter har utkontrakterat it-drift eller andra it-baserade funktioner. Den föreslagna bestämmelsen om tystnadsplikt ska enligt sin ordalydelse gälla den som på grund av anställning eller uppdrag hos en privat leverantör tekniskt bearbetar eller tekniskt lagrar uppgifter för en myndighets räkning. Av författningskommentaren framgår att tystnadsplikten även gäller när anställda och uppdragstagare har lämnat sin befattning. Enligt min mening talar legalitetsskäl för att detta bör framgå direkt av lagtexten (jfr t.ex. utformningen av 15 kap. 2 § socialtjänstlagen [2001:453] och 6 kap. 12–14 §§ patientsäkerhetslagen [2010:659]).