

# Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering

*Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen*

*Stockholm 2018*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2018:25**

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@nj.se  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24780-8

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutade vid regeringssammanträde den 24 november 2016 att uppdra åt en särskild utredare att kartlägga och analysera i vilken utsträckning det förekommer lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling och samverkan inom den offentliga förvaltningen. Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar som bedöms ha störst potential att stödja den fortsatta digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Utredaren ska vidare bl.a. lämna förslag till hur en utvidgad rapportering av hela den offentliga förvaltningens löpande arbete med it och digitalisering kan utformas samt hur aktörerna inom förvaltningen som helhet kan samverka kring behovet av ny eller ändrad lagstiftning för att främja digitaliseringen (dir. 2016:98).

Som särskild utredare förordnades den 24 november 2016 professor Cecilia Magnusson Sjöberg.

Som sekreterare anställdes den 6 februari 2017 juristen Sara Markstedt, med förordnande fr.o.m. den 11 september 2017 som huvudsekreterare i utredningen. Som utredningssekreterare anställdes juristen Ingela Alverfors den 20 februari 2017 och hovrättsassessorn Anja Nordfeldt den 1 oktober 2017.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 7 mars 2017 teknikchefen Daniel Akenine, Microsoft, verksamhetsutvecklaren Markus Bill, Försäkringskassan, juristen Sylvia Bylund, Tullverket, tidigare kanslirådet vid Justitiedepartementet, Kerstin Bynander, juristen Johan Bålman, eSamverkansprogrammets kansli vid Pensionsmyndigheten, juristen Malgorzata Drewniak, Lantmäteriet, departementssekreteraren Veronica Eckerby, Finansdepartementet, juristen Ylva Ehn, Socialstyrelsen, vice VD policy & kommunikation Anders Ekholm, Institutet för framtidsstudier, departementssekreteraren Nils Fjelkegård, Finansdepartementet, stadsjuristen Lena Grapp,

Uppsala kommun, stabsjuristen Désirée Veschetti Holmgren, Riksarkivet, chefsjuristen Gustaf Johnssén, Statens servicecenter, rättssakkunniga Helene Karlsson, Finansdepartementet, verksjuristen Linn Kempe, Bolagsverket, tidigare Chief Information Officer vid Kungliga biblioteket Peter Krantz, departementssekreteraren Lotta Lewin Pihlblad, Näringsdepartementet, tidigare verksjuristen vid Centrala studiestödsnämnden, numer Statens tjänstepensionsverk, Johan Lindeberg, juristen Manolis Nymark, Inera AB, förbundsjuristen Pål Resare, Sveriges Kommuner och Landsting, tidigare kanslirådet vid Justitiedepartementet, Maria Sertcanli, informationssäkerhetsspecialisten Kristina Starkerud, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, enhetschefen Katarina Tullstedt, Datainspektionen, verksamhetsutvecklaren Magnus Wallström, Skatteverket och avdelningschefen och chefsjuristen Mikael Westberg, Pensionsmyndigheten. Samma dag förordnades som expert kanslirådet Anders Hektor, Näringsdepartementet, som på grund av andra uppgifter inte haft möjlighet att delta i utredningens arbete. Maria Sertcanli och Kerstin Bynander entledigades från sina uppdrag den 2 oktober 2017 och samma dag förordnades rättssakkunniga Tove Axelsson, Justitiedepartementet, att vara expert i utredningen.

Utredningen redogör för uppdraget med användande av vi-form även om det inte funnits fullständig samsyn i alla delar.

Utredningen som har tagit sig namnet Digitaliseringsrättsutredningen (Fi 2016:13), överlämnar härmed betänkandet *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering* (SOU 2018:25).

Stockholm i mars 2018.

Cecilia Magnusson Sjöberg

/Sara Markstedt  
Ingela Alverfors  
Anja Nordfeldt

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>17</b>
<b>Summary .....</b>	<b>27</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>31</b>
1.1 Förslag till lag (2019:000) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning och lagring.....	31
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	33
1.3 Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900).....	35
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken .....	38
<b>2 Utredningens uppdrag och arbete.....</b>	<b>43</b>
2.1 Utredningens uppdrag.....	43
2.2 Utredningens arbete .....	44
2.3 Betänkandets disposition.....	45
<b>3 Framväxten av den digitala förvaltningen .....</b>	<b>47</b>
3.1 Tillbakablick .....	47
3.2 Internationell utblick.....	51
3.3 Rättsliga förutsättningar.....	51

<b>4</b>	<b>Värdegrunder i den digitala förvaltningen .....</b>	<b>53</b>
4.1	Rättsliga utgångspunkter för en fortsatt trygg, innovativ och effektiv digital förvaltning.....	53
4.2	God offentlighetsstruktur är en nödvändig grund .....	54
4.3	God informationssäkerhet behövs för att möta nya risker.....	57
4.4	Rättssäkerheten kan stärkas med digitala medel .....	58
4.5	Personlig integritet – en mänsklig fri- och rättighet som inte är absolut .....	61
4.6	Välavvägd sekretess för skyddsvärda uppgifter .....	63
4.7	Regleringen behöver stå i samklang med den önskade utvecklingen.....	65
<b>5</b>	<b>Kartläggning av hindrande eller hämmande lagstiftning.....</b>	<b>67</b>
5.1	Genomförandet av kartläggningen .....	67
5.1.1	Vårt uppdrag.....	67
5.1.2	Metod.....	68
5.1.3	Läsanvisningar .....	69
5.2	Digital kommunikation med enskilda.....	70
5.2.1	Gränserna för Digitalt först .....	70
5.2.2	Registerförfattningar .....	71
5.2.3	Sekretess .....	72
5.2.4	Digitala tjänster med eget utrymme .....	73
5.2.5	Språklagen.....	75
5.3	Identiteter, underskrifter och annan koppling till person .....	76
5.3.1	Identiteter och identifiering .....	76
5.3.2	Behöriga företrädare .....	77
5.3.3	Fullmakter .....	78
5.3.4	Underskrifter och andra liknande rättsinstitut .....	79
5.3.5	Delgivning .....	80

5.4	Grunddata och informationsförsörjning .....	80
5.5	Informationsutbyten .....	82
5.5.1	Informationssäkerhet .....	82
5.5.2	Registerförfattningar .....	83
5.5.3	Sekretess .....	86
5.5.4	Informationsutbyte med privata utförare .....	87
5.5.5	Informationsutbyte ur ett internationellt perspektiv .....	88
5.5.6	En uppgift en gång – The Once-Only Principle .....	89
5.5.7	Vilka uppgifter uppfyller myndigheternas faktiska informationsbehov? .....	90
5.5.8	Informationsstandarder .....	92
5.6	Digitalisering av ärendeprocesser och automatiserat beslutsfattande .....	94
5.6.1	Reglering av ärendeprocesser .....	94
5.6.2	Digitala handlingar .....	95
5.6.3	Automation av ärendehandläggning och beslutsfattande .....	96
5.7	Automation av faktiskt handlande .....	98
5.8	Öppenhet i den digitala förvaltningen .....	99
5.8.1	Dokumentation .....	99
5.8.2	Öppna data .....	99
5.8.3	Elektroniskt utlämnande av allmän handling .....	101
5.9	Rensning, arkivering, gallring och bevarande .....	102
5.10	Upphandling, utkontraktering och avtal .....	104
5.10.1	Regelverk och teknisk utveckling .....	104
5.10.2	Sekretess och tystnadsplikt .....	106
5.10.3	It-avtal .....	107
5.10.4	Personuppgiftsbiträdesavtal .....	108
5.10.5	Uppföljning av avtal .....	110
5.11	Samverkan .....	111
5.11.1	Myndigheters uppdrag .....	111
5.11.2	Myndigheters samverkan med varandra .....	111
5.11.3	Myndigheters samverkan med privata aktörer ....	113

5.11.4	Arbetsro vid myndighetssamverkan .....	113
5.11.5	Särskilda samverkansarbeten .....	114
5.12	Kompetens och stödmaterial .....	117
5.13	Den rättsliga begreppsapparaten .....	118
5.13.1	Äldre begrepp i digitala miljöer .....	118
5.13.2	En splittrad begreppsapparat .....	119
5.14	Samverkan kring författningsändringar .....	120
<b>6</b>	<b>Några inledande reflektioner över kartlägningsresultatet .....</b>	<b>123</b>
6.1	Offentlig förvaltning i hela dess vidd .....	123
6.2	Detaljerad reglering .....	124
6.3	Teknikneutral reglering .....	126
6.4	Lagliga och lämpliga digitala tjänster .....	128
6.5	Juridisk metod i utvecklingsarbeten .....	129
6.6	EU och utrymmet för nationell reglering .....	131
6.7	Tydliga rättsliga hinder, rättslig osäkerhet eller avsaknad av reglering .....	133
6.8	De politiska målen .....	134
6.9	Behövs fler regler för styrning och stöd av den digitala förvaltningen? .....	136
6.10	Betänkandets fortsatta disposition .....	137
<b>7</b>	<b>Automation i förvaltningen .....</b>	<b>139</b>
7.1	Kartlägningsresultatet och behovet av automation i förvaltningen .....	139
7.1.1	En ökad grad av automation .....	139
7.1.2	God offentlighetsstruktur och rättssäkerhet .....	140
7.1.3	Behov av automationsanpassad lagstiftning .....	142
7.2	Förvaltningens verksamhet .....	143
7.2.1	Ärendehantering .....	143



7.2.2	Service.....	144
7.2.3	Faktiskt handlande .....	145
7.2.4	Ett kunskapsperspektiv .....	146
7.3	Teknikutvecklingen .....	148
7.3.1	Vårt uppdrag .....	148
7.3.2	Artificiell intelligens och maskininlärda algoritmer .....	149
7.3.3	Sakernas internet .....	150
7.3.4	Blockkedjeteknik .....	151
7.4	Särskilt om automation av ärendehantering .....	153
7.4.1	Ärendeprocessen .....	153
7.4.2	Dokumentation .....	155
7.5	Rättssäkra automatiserade förfaranden i en öppen digital förvaltning .....	157
7.5.1	Rättsutveckling i takt med samhälls- och teknikutveckling .....	157
7.5.2	Omhändertagande av risker för rättsosäkerhet ...	158
7.6	Gällande rätt om insyn i algoritmer och beslutsunderlag... 161	
7.6.1	Dataskyddsförordningen .....	161
7.6.2	Partsinsyn och förvaltningslagen.....	170
7.6.3	Handlingsoffentlighet och arkivlagstiftning.....	174
7.6.4	Offentlighets- och sekretesslagen om beslutsunderlag .....	181
7.7	God offentlighetsstruktur för insyn i förvaltningens ärendehantering.....	184
7.7.1	Behövs ny eller anpassad reglering? .....	184
7.7.2	Förmåga att ge insyn i vissa automatiserade förfaranden.....	192
7.7.3	Insyn i beslutsunderlaget i enskilda ärenden .....	200
7.7.4	Placering och tillämpningsområde .....	205
7.7.5	Konsekvenser av förslagen.....	206
7.8	Ytterligare överväganden för en AI-redo förvaltning.....	207
7.8.1	Samspelet mellan rättsutveckling och teknikutveckling .....	207
7.8.2	Rättssäkra förfaranden i en samverkande förvaltning.....	210

7.8.3	Ett kunskapsperspektiv .....	216
7.9	Automationsanpassad lagstiftning .....	216
7.9.1	Gällande rätt med materiella bestämmelser.....	216
7.9.2	Gällande rätt om automatiserat beslutsfattande .....	220
7.10	Digitalt perspektiv vid framtagande av nya föreskrifter ....	224
<b>8</b>	<b>Digital kommunikation .....</b>	<b>229</b>
8.1	Behovet av enkel, säker och effektiv kommunikation .....	229
8.2	Enskildas självbestämmande och förvaltningens uppdrag.....	231
8.3	Behövs ny eller anpassad reglering om digital kommunikation med enskilda?.....	233
8.3.1	Våra inledande överväganden .....	233
8.3.2	Enskildas användande av digitala tjänster .....	240
8.3.3	Ny huvudregel om digital tillgänglighet .....	249
8.3.4	Anpassad regel om ankomstdag .....	255
8.3.5	Ny huvudregel om underrättelse när handlingar tas emot digitalt .....	260
8.3.6	Ny huvudregel om digital kommunikation till enskilda .....	262
8.3.7	En angränsande fråga om kommunikation.....	274
8.3.8	Placering och tillämpningsområde .....	275
8.3.9	Konsekvenser av förslagen .....	276
8.4	Digitala tjänster med eget utrymme .....	278
8.4.1	Användarvänliga digitala tjänster .....	278
8.4.2	Kartläggningsresultatet .....	279
8.4.3	Gällande rätt och några inledande överväganden .....	280
8.4.4	Personuppgiftsansvar m.m. ....	288
8.4.5	Behövs reglering eller annat stöd för ökad rättslig stabilitet? .....	298

<b>9</b>	<b>Informationssäkerhet .....</b>	<b>305</b>
9.1	Informationssäkerhet i en digital förvaltning .....	305
9.2	Kartläggningsresultatet.....	306
9.3	Säkerhet – en prioriterad fråga .....	307
9.3.1	De politiska målen för informationssäkerhet .....	307
9.3.2	Pågående regeringsinitiativ kring informationssäkerhet.....	309
9.3.3	Granskning av informationssäkerhet i offentlig förvaltning .....	311
9.4	Att möta nya risker.....	312
9.4.1	God informationssäkerhet stödjer och skapar tillit .....	312
9.4.2	Informationssäkerhetsrisker i en digital förvaltning.....	314
9.5	Gällande rätt om informationssäkerhet.....	315
9.5.1	Inledning .....	315
9.5.2	Informationssäkerhet i olika verksamheter .....	316
9.5.3	Informationssäkerhet för viss typ av information .....	318
9.6	Informationssäkerhet vid utkontraktering.....	320
9.6.1	Utkontraktering till privata leverantörer .....	320
9.6.2	Utkontraktering till annan myndighet.....	322
9.7	Våra överväganden och förslag.....	325
9.7.1	Inledande överväganden.....	325
9.7.2	Rättsligt stöd för god informationssäkerhet .....	329
<b>10</b>	<b>Tystnadsplikt för privata leverantörer .....</b>	<b>333</b>
10.1	Offentlig sektors utkontraktering av it-drift och andra it-baserade funktioner.....	333
10.1.1	Innebörden av utkontraktering .....	333
10.1.2	En kostnadseffektiv förvaltning .....	334
10.1.3	En lägesbild .....	335
10.1.4	Privata utförare av offentligt finansierad verksamhet .....	336

10.2	Några rättsområden som aktualiseras vid utkontraktering .....	337
10.2.1	Inledning.....	337
10.2.2	Säkerhetsskydd.....	337
10.2.3	Sekretess .....	338
10.2.4	Informationssäkerhet.....	339
10.2.5	Dataskydd.....	341
10.2.6	Arkiv .....	342
10.3	Gällande rätt om tystnadsplikt .....	342
10.3.1	Straffsanktionerad tystnadsplikt .....	342
10.3.2	Tystnadsplikt i offentlighets- och sekretesslagen .....	342
10.3.3	Tystnadsplikt i privat verksamhet.....	343
10.3.4	Tystnadsplikt i dataskyddsregleringen .....	345
10.3.5	Tystnadsplikt i säkerhetsskyddslagen.....	347
10.4	Sekretessöverväganden vid utkontraktering .....	348
10.4.1	Osjälvständiga uppdragstagare .....	348
10.4.2	Utlämnande utan röjande av sekretessbelagda uppgifter .....	349
10.4.3	Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter med stöd av förbehåll.....	352
10.4.4	Nödvändigt utlämnande av sekretessbelagda uppgifter .....	353
10.4.5	Avtalsreglerad tystnadsplikt .....	354
10.5	Behovet av en författningsreglerad tystnadsplikt för privata leverantörer.....	355
10.5.1	JO:s beslut .....	355
10.5.2	Behovet av författningsreglerad tystnadsplikt förs fram av olika aktörer .....	357
10.5.3	Vår kartläggning.....	358
10.6	Överväganden och förslag.....	359
10.6.1	Behov av klara och tydliga regler .....	359
10.6.2	Tystnadsplikt för privata leverantörer bör regleras i lag .....	361
10.6.3	Utformning av bestämmelsen om tystnadsplikt.....	367
10.6.4	En ny sekretessbrytande bestämmelse.....	373

10.6.5	Utformning av en sekretessbrytande bestämmelse .....	377
10.6.6	En särskild lag om tystnadsplikt införs .....	379
10.6.7	Konsekvenser av förslagen .....	382
10.7	Informationssäkerhetsfrågor vid utkontraktering .....	384
<b>11</b>	<b>It-avtal .....</b>	<b>387</b>
11.1	Avtal – en central komponent i den digitala förvaltningen .....	387
11.1.1	Kartläggningsresultatet och vårt uppdrag .....	387
11.1.2	Offentligt möter privat – upphandling och it-avtal .....	389
11.1.3	Några begrepp .....	391
11.2	Avtal i den offentliga förvaltningen .....	392
11.2.1	Inledning .....	392
11.2.2	Statliga myndigheters avtal och andra överenskommelser .....	392
11.2.3	Kommunala myndigheters avtal .....	394
11.3	Tidigare utredningsarbeten .....	395
11.3.1	Inledning .....	395
11.3.2	Utredningen om statliga myndigheters avtal .....	395
11.3.3	It-utredningen om elektronisk dokumenthantering .....	396
11.3.4	Kommunutredningen om kommunal avtalssamverkan .....	397
11.4	Närmare om it-avtal .....	398
11.4.1	Inledning .....	398
11.4.2	Avtals- och affärsförhållanden .....	399
11.4.3	Vad ska it-avtalet reglera? .....	400
11.4.4	Anskaffningsprocesser och it-avtal med privata leverantörer .....	405
11.4.5	Köp av it från annan statlig myndighet .....	411
11.4.6	Personuppgiftsbiträdesavtal .....	411
11.4.7	Säkerhetsskyddsavtal .....	416
11.4.8	Förvaltning av it-avtal – uppföljning och kontroll .....	417

11.5	Befintligt avtalsstöd.....	420
11.5.1	Upphandlingsmyndigheten .....	420
11.5.2	Kammarkollegiet .....	421
11.5.3	Datainspektionen .....	421
11.5.4	Säkerhetspolisen och Försvarsmakten.....	422
11.5.5	Sveriges kommuner och landsting .....	422
11.6	Våra överväganden och förslag .....	423
11.6.1	Inledande överväganden .....	423
11.6.2	Utökat stöd för it-avtal.....	428
11.6.3	Utökat stöd för personuppgiftsbiträdesavtal .....	433
11.6.4	Konsekvenser av förslagen .....	438
<b>12</b>	<b>Rättsutveckling för den digitala förvaltningen .....</b>	<b>441</b>
12.1	Hur ska det fortsatta arbetet bedrivas? .....	441
12.1.1	Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering .....	441
12.1.2	Behovet av rättsutveckling som stöd för en digital förvaltning.....	443
12.1.3	Organisation för beredning av författningsförslag.....	446
12.1.4	Ytterligare insatser för att möta behov av rättsutveckling.....	451
12.2	Analys av vissa frågor från kartläggningen .....	452
12.2.1	Underskrifter och ärendeprocesser.....	452
12.2.2	Registerförfattningar och informationsutbyten.....	466
12.2.3	Sekretessreglering och informationsutbyten .....	471
12.2.4	Grunddata och informationsförsörjning .....	477
12.2.5	Gällande rätt om att ta del av information i visst format.....	483
12.2.6	Öppna data .....	489
12.2.7	Elektroniskt utlämnande av allmän handling .....	493
12.2.8	Tryckfrihetsförordningen och myndighetssamverkan .....	498
12.2.9	Språklagen.....	500

<b>13</b>	<b>Rapportering av arbete med it och digitalisering .....</b>	<b>503</b>
13.1	Bättre underlag för bättre styrning .....	503
13.2	Befintlig rapportering av it och digitalisering .....	504
13.3	Nyligen avslutat utredningsarbete .....	507
13.4	Reglering av uppgiftsskyldighet .....	508
13.5	Våra överväganden och förslag .....	509
13.5.1	Några utgångspunkter .....	509
13.5.2	Skyldighet att lämna uppgifter om it-kostnader .....	510
13.5.3	Ny uppgiftsskyldighet förs in i statistikregleringen .....	512
13.5.4	Konsekvenser av förslagen .....	519
<b>14</b>	<b>Konsekvenser .....</b>	<b>521</b>
14.1	Finns det ett nollalternativ? .....	521
14.2	Generella konsekvenser .....	522
14.3	Ytterligare konsekvenser av författningsförslagen .....	524
14.3.1	Tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning och lagring .....	524
14.3.2	God offentlighetsstruktur för insyn i förvaltningens ärendehantering vid vissa automatiserade förfaranden .....	524
14.3.3	Digital kommunikation .....	524
14.3.4	Skyldighet att lämna uppgifter om it-kostnader .....	524
14.4	Ytterligare konsekvenser av övriga förslag .....	524
14.4.1	Rättssäkra AI-förfaranden i en samverkande förvaltning .....	524
14.4.2	Digitala tjänster med eget utrymme .....	524
14.4.3	Informationssäkerhet .....	525
14.4.4	Utökat stöd för it-avtal och personuppgiftsbiträdesavtal .....	525
14.4.5	Organisation för beredning av författningsförslag .....	525

<b>15</b>	<b>Ikraftträdande .....</b>	<b>527</b>
15.1	Ikraftträdande avseende den nya lagen och lagändringar...	527
15.2	Ikraftträdande avseende förordningsändring.....	527
<b>16</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>529</b>
16.1	Förslaget till lag (2019:000) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning och lagring ....	529
16.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	533
16.3	Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900) .....	537
 <b>Bilagor</b>		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:98.....	543
Bilaga 2	Mötesstöd .....	555



# Sammanfattning

## Inledning

Digitaliseringen beskrivs som vår tids starkaste förändringsfaktor. Tecken på detta är tillgången till smarta mobiltelefoner och stora datamängder samt utvecklingen inom artificiell intelligens (AI) och sakernas internet. Denna utveckling påverkar den grundläggande verksamheten inom den offentliga förvaltningen inbegripet dess möjligheter att tillhandahålla service till privatpersoner och företag.

Den snabba teknik- och samhällsutvecklingen kräver ett proaktivt arbete med att rättsligt analysera hur den offentliga förvaltningen påverkas av digitaliseringen och vice versa. Vi ser att det finns och kommer att finnas fortsatt behov av att anpassa lagstiftningen för att kunna stödja utvecklingen. I betänkandet utgår vi från de politiska mål och den inriktning som riksdag och regering givit och behandlar frågor om hur rättsliga utmaningar kan hanteras samtidigt som förvaltningens digitalisering främjas.

## Värdegrunder i den digitala förvaltningen

De centrala värden som under lång tid burit upp den svenska förvaltningen behöver fortsatt vara en bas för den digitaliserade verksamheten. Det är givetvis angeläget att även den digitala samhället genomsyras av ett demokratiskt synsätt och att alla ska känna en grundtrygghet i den digitala förvaltningen.

För att enskildas tillit till den digitala förvaltningen ska upprätthållas är öppenhet i myndigheternas verksamhet genom möjlighet till insyn fortsatt av stor betydelse. En transparent förvaltning med ordning och reda på uppgifter och informationssamlingar är därtill en nödvändig förutsättning för att den offentliga förvaltningens

datamängder ska kunna vidareutnyttjas på ett sätt som skapar både ekonomiska och i övrigt samhällsnyttiga värden.

En allt mer digitaliserad förvaltning kan samtidigt innebära att samhället öppnar upp för olika risker. God informationssäkerhet är därför nödvändig i den digitala förvaltningen. Att krav på rätts-säkerhet i grundlag och förvaltningslagstiftning följs och att dessa värden kan stärkas i den digitala förvaltningen utgör ytterligare centrala aspekter för den framtida utvecklingen. Frågor om vad som ur integritetssynpunkt kan anses tillåtet, såväl när det gäller data-skyddsreglering som sekretessreglering, är också centrala.

För att säkerställa en fortsatt trygg digital förvaltning, som också är innovativ och effektiv, har utredningen beaktat och utgått från de värden som här kort presenterats.

### **Kartläggning av hindrande eller hämmande lagstiftning**

Vårt uppdrag är att i ett brett perspektiv kartlägga lagstiftning som i onödan försvårar digitalisering och digital samverkan inom den offentliga förvaltningen. Vi har träffat representanter för myndigheter och andra berörda aktörer vid 28 särskilda s.k. kartläggningsmöten. Vid urvalet av de verksamheter vi besökt har ansatsen varit att inhämta information ur ett brett perspektiv. I syfte att bl.a. få synpunkter från den privata sektorn har vi vidare anordnat en hearing och även sökt kunskap vid andra aktiviteter, t.ex. deltagande i olika nätverksträffar. I betänkandet presenteras den övergripande bilden av kartläggningsresultatet.

Bland områden där hindrande eller hämmande lagstiftning uppmärksammas särskilt under kartläggningen kan nämnas digital kommunikation med enskilda, frågor om elektroniska identiteter, underskrifter och annan koppling till person, frågor om grunddata, informationsförsörjning och informationsutbyten liksom frågor om digitalisering av ärendeprocesser och automation i förvaltningen. Därtill redovisar vi vårt kartläggningsresultat gällande öppenhet i den digitala förvaltningen, bl.a. vad avser rättsliga frågeställningar som rör öppna data. Kartläggningsresultat visar också på flera frågor om upphandling, utkontraktering och it-avtal. Frågor som rör myndig-

hetssamverkan, kompetens och stöd liksom samverkan kring författningsändringar har också förts fram under kartläggningen vilket redovisas i betänkandet.

En reflektion över kartlägningsresultatet är att lagstiftningen i vidsträckt bemärkelse omfattande lag, förordning eller föreskrift, kan hindra eller hämma digital utveckling inom förvaltningen på flera sätt; genom uppenbara rättsliga hinder, rättslig osäkerhet eller genom avsaknad av reglering.

### **Automation i förvaltningen**

I betänkandet analyseras om gällande rätt nu och framöver möjliggör en tillräckligt god offentlighetsstruktur för att säkerställa insyn i hur förvaltningens verksamhet bedrivs. Detta gäller särskilt vid automatiserade förfaranden när algoritmer med anknytande datorprogram får en allt mer framträdande roll i myndigheters verksamhet. Frågeställningen bottnar i att beslutsfattande och urvalsförfaranden för kontroll m.m. i ökad grad sker helt eller delvis automatiserat med stöd av nya tekniker i stället för av mänskliga handläggare som kan svara på frågor om hur verksamheten bedrivs. Vi bedömer att en anpassning bör göras i den reglering som säkerställer insynsmöjligheter när vissa sådana automatiserade förfaranden används, i syfte att undanröja en rättslig osäkerhet som nu hindrar eller hämmar digitaliseringen samtidigt som offentlighetsprincipen säkerställs och rättssäkerheten stärks.

Vi föreslår närmare bestämt att det ska regleras i författning att en myndighet ska se till att kunna lämna information om hur myndigheten vid handläggning av mål eller ärenden använder algoritmer eller datorprogram som, helt eller delvis, påverkar automatiserade urval eller beslut. Bestämmelsen föreslås införas i 4 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Vi lämnar också förslag som främjar 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 som huvudregel tillföras handlingarna i det målet eller ärendet, även när underlaget kommer från databaser eller andra digitala källor. En myndighet behöver dock 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.

De föreslagna bestämmelserna ska inte påverka tillämpningen av sekretessregleringen.

Vi föreslår också organiserat arbete för att framgent säkerställa rättssäkra förfaranden när förvaltningen använder artificiell intelligens med maskininlärda algoritmer samtidigt som såväl innovation som samverkan främjas.

## Digital kommunikation

I vårt uppdrag ska vi särskilt analysera och föreslå vilket författningsstöd som krävs för att tillvarata den fulla potentialen i regeringens satsning Digitalt först. Det handlar om att möjliggöra en övergång från traditionella ärendeflöden till digitala informationsutbyten mellan den offentliga förvaltningen och individer eller privata aktörer.

Vi föreslår en ny och anpassad reglering om digital kommunikation i förvaltningslagen (2017:900). Syftet är att stärka kraven på att förvaltningen ska vara digitalt tillgänglig på det sätt som allmänheten förväntar sig, samtidigt som tilliten till digitala förfaranden stärks med klara regler om hur sådan kommunikation förväntas gå till.

Förslagen innehåller en ny huvudregel om att myndigheter ska vara skyldiga att tillhandahålla, och på lämpligt sätt anvisa, en eller flera digitala mottagningsfunktioner dit handlingar kan förmedlas. För att säkerställa en lämplig balans mellan intressen av bl.a. effektivitet och säkerhet föreslås att huvudregeln inte tillämpas om det är olämpligt av säkerhetsskäl eller av andra skäl. Ytterligare anpassningar i fråga om förvaltningens kommunikation föreslås också för att skapa tillit till förvaltningens digitala förfaranden. Det gäller reglering om ankomstdag för handlingar som förmedlas digitalt till förvaltningen och om underrättelser om ankomst.

Vi föreslår också en ny huvudregel om att förvaltningens kommunikation till enskilda ska vara digital, om det inte är olämpligt av säkerhetsskäl eller av andra skäl. Enskilda ska också kunna meddela

att de inte önskar ta emot skriftliga underrättelser eller andra handlingar från myndigheten i digital form.

För att stärka de rättsliga förutsättningarna för tillhandahållande av digitala tjänster där ärenden t.ex. kan inledas föreslår vi också att en myndighet bör ges i uppdrag att ta fram allmänna råd eller annat stödmaterial som avser utformningen av sådana tjänster.

## Informationssäkerhet

Förvaltningens digitalisering kan inte diskuteras utan att frågor om informationssäkerhet belyses särskilt. Det kan konstateras att reglering beträffande informationssäkerhet som träffar olika aktörer och information, med delvis olika syften, finns spridd i olika föreskrifter. För närvarande pågår också ett antal utredningar och andra initiativ som syftar till att stärka informationssäkerheten ytterligare i den offentliga förvaltningen. Vi ser också en tydlig utveckling, både på EU-nivå och nationellt, att i allt större utsträckning ställa rättsliga krav på informationssäkerhet. Här kan exempelvis nämnas NIS-direktivet<sup>1</sup> och dataskyddsförordningens<sup>2</sup> uttalade krav på säkerhet och förslaget till en reformerad säkerhetsskyddslag.<sup>3</sup>

Ett mer sammanhållet arbete med informationssäkerhet i den offentliga förvaltningen har potential att effektivisera den digitala utvecklingen utan att säkerheten åsidosätts. Det gäller inte minst när myndigheter samarbetar i gemensamma utvecklingsarbeten som innefattar informationsutbyten. Mot den bakgrunden bedömer vi att det även efter genomförandet av bl.a. NIS-direktivet och ikraftträdandet av en ny säkerhetsskyddslag, kommer att vara angeläget att utforma en generell informationssäkerhetsreglering som omfattar hela förvaltningen, dvs. också kommuner och landsting.

I syfte att stärka informationssäkerheten i hela den offentliga förvaltningen föreslår vi därför att regeringen låter utreda förutsättningarna för att ta fram en kompletterande reglering om informationssäkerhet som omfattar hela den offentliga förvaltningen.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen.

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

<sup>3</sup> *Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag*, prop. 2017/18:89.

## Tystnadsplikt för privata leverantörer

Ur olika perspektiv står frågor om samverkan i fokus för vårt uppdrag. Samverkan i förhållande till privata leverantörer av it-drift och andra it-baserade funktioner har också kommit att utkristallisera sig som ett centralt område. En förklaring till detta är att myndigheter inte alltid har möjlighet att med egna resurser effektivt utveckla de digitala förfaranden som används eller kommer att behöva användas för fortsatt digitalisering i förvaltningen.

Frågan om sekretessregleringen utgör hinder för att i vissa fall lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till privata leverantörer i samband med utkontraktering har diskuterats sedan en tid. Diskussionen har lyfts fram även under vår kartläggning, eftersom osäkerheten kring rättsliga förutsättningar för att utkontraktera särskilt it-drift och andra it-baserade funktioner kan hindra eller hämma digitaliseringen i den offentliga sektorn. En myndighets utlämnande av sekretessreglerade uppgifter vid utkontraktering måste baseras på klara och tydliga regler och skyddet för uppgifter som omfattas av sekretess behöver vara starkt.

Vi föreslår därför en i lag reglerad tystnadsplikt för uppgifter som omfattas av sekretess och som lämnas ut till en privat leverantör i samband med utkontraktering när det är fråga om enbart teknisk bearbetning eller lagring. Tystnadsplikten ska gälla för anställda och uppdragstagare hos en privat leverantör som tekniskt bearbetar eller lagrar uppgifter för en myndighets räkning. Bestämmelsen om tystnadsplikt föreslås införas i en ny lag som ska benämnas lag om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning och lagring. Lagen, som är subsidiär i förhållande till säkerhetsskyddslagstiftningen, ska tillämpas när myndigheter, eller vissa organ eller verksamheter som trätt i stället för en myndighet, uppdrar åt en privat leverantör att behandla uppgifter för enbart teknisk bearbetning eller lagring för myndighetens, organets eller verksamhetens räkning. Den föreslagna bestämmelsen om tystnadsplikt är straffsanktionerad.

Vi föreslår också en ny sekretessbrytande bestämmelse för att myndigheter i samband med utkontraktering av enbart teknisk bearbetning eller lagring ska kunna lämna ut sekretessbelagda uppgifter till privata eller offentliga leverantörer. Ett sådant sekretessgenombrott får emellertid bara ske om uppgiften behövs för att

leverantören ska kunna utföra uppdraget. En uppgift får inte heller lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut eller det av andra skäl är olämpligt. Bestämmelsen föreslås införas i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

## It-avtal

Mot bakgrund av vår kartläggning har vi funnit anledning att också belysa förvaltningens it-avtal med anknytande personuppgiftsbiträdesavtal. I syfte att skapa bättre förutsättningar för att hantera rättsliga utmaningar med anledning av den fortsatta digitaliseringen bedömer vi att myndigheter allmänt sett bör tillhandahållas utökat stöd i arbetet med att formulera juridiskt hållbara och affärsmässigt gynnsamma villkor i it-avtal.

Vi föreslår därför att den nya Myndigheten för digital förvaltning får i uppdrag att främja den offentliga förvaltningens digitala investeringar genom att stödja myndigheters inköps- och avtalsprocesser och bidra till spridning av goda exempel i fråga om it-avtal.

Vidare föreslår vi ett särskilt uppdrag till vissa myndigheter om ett gemensamt organiserat arbete med att utforma standardavtalsklausuler för personuppgiftsbiträdesavtal. Förslaget gäller sådana personuppgiftsbiträdesavtal som tecknas mellan en myndighet och en privat leverantör i fråga om myndigheters köp av it-drift eller andra it-baserade funktioner.

## Rättsutveckling för den digitala förvaltningen

Åtgärder och ställningstaganden från såväl riksdag som regering pekar mot att förvaltningens arbete med digitalisering nu ska genomdrivas med ökat fokus. De förslag till författningsändringar och andra åtgärder som vi lämnar i detta betänkande för att ge en stabil och förvaltningsgemensam bas där juridiken stödjer fortsatt digitalisering kommer inte att vara tillräckliga för att möta de kommande årens behov av förändringar i lagstiftningen. Det finns ett väsentligt större förändringsbehov i lagstiftningen än vad vi inom ramen för denna utredning har haft i uppdrag att ta omhand.

Våra analyser i flera av de frågeställningar som förts fram under kartläggningen redovisas i betänkandet. Fortsatta rättsliga överväganden och ställningstaganden kommer emellertid att behöva göras för att möjliggöra eller stödja digitaliseringen av förvaltningen, samtidigt som teknikutvecklingen fortsätter.

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. Vi bedömer att formerna för samordning av arbetet med författningsändringar kan förbättras så att ändringar kan åstadkommas i rätt tid och i lämplig omfattning för att inte hindra eller hämma önskad digital utveckling inom förvaltningen.

Vi föreslår därför 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.

I förlängningen ser vi behov av ytterligare insatser för att säkerställa att Sverige kan ligga i framkant vad gäller rättsliga förutsättningar för digitalisering. Här kan den nya Myndigheten för digital förvaltning få en roll att spela. Vi lämnar i denna del inte något förslag, med anledning av att myndigheten för närvarande är under bildande, men bedömer att regeringen bör överväga att i den nya myndigheten också inrätta en funktion med juridisk expertis.

## Rapportering av arbete med it och digitalisering

I vårt uppdrag ska vi vidare analysera och lämna förslag på hur en utvidgad rapportering av hela den offentliga förvaltningens löpande arbete med it och digitalisering kan åstadkommas och utformas. It-kostnader utgör det andra största utgiftsslaget i statsförvaltningens verksamhetskostnader och uppgår till uppskattningsvis mellan 25 och 30 miljarder kronor per år. För kommuner, landsting och regioner saknas motsvarande uppgifter om it-kostnadernas storlek.

En rapportering av den offentliga förvaltningens löpande arbete med it och digitalisering syftar enligt vår uppfattning bl.a. till att skapa förutsättningar för bättre uppföljning, styrning, samordning



och kostnadskontroll av hela den offentliga förvaltningens digitala utveckling. Det krävs en god kontroll över de kostnader som digitaliseringen för med sig och en styrning mot digitalisering av de förfaranden där störst mervärde kan skapas.

Vi har mot den bakgrunden bedömt att den offentliga förvaltningen i författning bör åläggas en skyldighet att lämna uppgifter om it-kostnader. Vi har också bedömt att regelverket kring den officiella statistiken kan utgöra en lämplig rättslig infrastruktur för en sådan uppgiftsskyldighet.

Vi föreslår att det i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken föreskrivs att kommuner, landsting och kommunalförbund ska lämna uppgifter om it-kostnader för den officiella statistiken. Vi föreslår vidare att Myndigheten för digital förvaltning ska vara ansvarig myndighet för den officiella statistiken för statistikområdet it-kostnader, och att it-kostnader ska vara ett statistikområde under ämnesområdet offentlig ekonomi. Statliga myndigheters uppgiftsskyldighet är redan i dag mer vidsträckt och det krävs ingen ytterligare reglering för att även uppgifter om it-kostnader ska kunna samlas in från dessa myndigheter. Det framgår av befintlig reglering att det ankommer på varje statistikansvarig myndighet att hitta metoder som kan minska uppgiftslämnarbördan. Vi föreslår vidare att regeringen i förordning med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning ska utfärda nödvändiga föreskrifter för uppdraget.