

Vägledning

Rättsliga förutsättningar för digitalt i första hand



Förord

Uttrycket Digitalt i första hand används som ledord för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Uttrycket framfördes av E-delegationen¹, som i sitt slutbetänkande, En förvaltning som håller ihop, föreslog att digitala tjänster, så långt det är möjligt och där det är relevant, ska vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med medborgare och företag och att regeringen därför behöver driva en utveckling som leder till att digitala tjänster införs som förstahandsval i offentlig sektor.² Med begreppet menade E-delegationen att användning av digital kommunikation ska presumeras och den som önskar en annan kanal får anmäla det. Vidare menade delegationen att med digitala tjänster som förstahandsval i myndigheternas kontakter med medborgare och företag kan digitaliseringen påskyndas och hanteringen av ärenden via analoga kanaler minskas.

I budgetpropositionen för 2016 framhöll regeringen att digitala tjänster, så långt det är möjligt och där det är relevant, ska vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med medborgare, organisationer och företag.³

Av budgetpropositionen för 2017 framgår att regeringens ambitioner om digitalt i första hand har stärkts genom uttalandet att regeringen bedömer att det fanns ett behov av fortsatta insatser för att stärka digitaliseringen av det offentliga Sverige inom programmet Digitalt först⁴.

I budgetpropositionen för 2018 uttalar regeringen att digitalt ska vara förstahandsval i den offentliga förvaltningens verksamhet och i kontakter med privatpersoner och företag. Med digitalt som förstahandsval menar regeringen att den offentliga förvaltningen, när det är lämpligt, ska välja digitala lösningar vid utformningen av sin verksamhet.⁵ Regeringen har också breddat användningen av begreppet digitalt i första hand så att det inte bara omfattar kontakterna med enskilda utan även förvaltningens verksamhet, inklusive samverkan med andra myndigheter.

Regeringens mål med Digitalt först är en viktig del i arbetet med att stärka styrningen och samordningen och skapa en enklare, öppnare och effektivare förvaltning. Utifrån målet Digitalt först fick ett antal myndigheter regeringens uppdrag att vara så kallade utvecklingsmyndigheter till och med 2018. Uppdragen går ut på att göra det enklare,

¹ N Fi 2009:01

² Se SOU 2015:66, s. 24 ff

³ Prop. 2015/16:1 utg. omr. 22, s. 120

⁴ Prop. 2016/17:1 utg. omr. 22, s. 116

⁵ Prop. 2017/18:1 utg. omr. 2, avsnitt 6, s. 93

öppnare och effektivare för privatpersoner och företag i processer där flera statliga och kommunala myndigheter är involverade.

I samma anda har regeringen tillsatt två utredningar. Den ena, Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster, har lämnat sitt slutbetänkande, Reboot – omstart för den digitala förvaltningen (SOU 2017:114). Den utredningen har sett över infrastrukturella frågor om bland annat e-legitimationer och Mina Meddelanden. Den andra utredningen, Digitaliseringsrättsutredningen (dir. 2016:98, Rättsliga förutsättningar för en digitalt samverkande förvaltning), ska, som namnet antyder, bland annat se över lagstiftning som försvårar digitalisering i offentlig förvaltning.

Det finns mot denna bakgrund anledning för eSam att bidra genom att närmare stödja myndigheter i arbetet med att skapa digitala tjänster och att gå igenom förutsättningar för dem att uppfylla målet digitalt i första hand. Det gäller särskilt myndigheter som inte har kommit så långt i sin digitaliseringsprocess.

Innehållsrubrik

Förord	2
1. Inledning	6
1.1 Innehåll, syfte och målgrupp	6
1.2 Medverkande	7
2. Övergång till digitala tjänster	8
2.1 Är vi fast i ett pappersperspektiv	8
2.2 Digitala tjänster kan åstadkomma så mycket mer	9
2.3 Mångfald, funktionsnedsättningar och funktionshinder – Digitalisering från ett tillgänglighetsperspektiv	10
2.4 Olika förutsättningar påverkar graden av frivillighet	13
2.5 Obligatorisk digital användning	13
2.5.1 Rot och Rut	14
2.5.2 Registret över verkliga huvudmän	15
2.6 Grad av frivillighet	16
2.7 Mina meddelanden och Mina sidor – verktyg för ökad digitalisering	17
2.7.1 Mina meddelanden	18
2.7.2 Mina sidor	19
3. Några författningar av särskilt intresse	20
3.1 Förvaltningslagen	20
3.1.1 Service	21
3.1.2 Tillgänglighet	21
3.1.3 Samverkan	22
3.1.4 Legalitet, objektivitet och proportionalitet	23
3.1.5 Hur ärenden inleds	23
3.1.6 Hur beslut fattas	24
3.1.7 Slutsatser	25
3.2 Regeringsformen	26

3.2.1	Likhet, saklighet och opartiskhet	26
3.2.2	Betungande för enskilda	27
3.2.3	Slutsatser.....	28
4.	Differentierade avgifter	29
4.1	Avgifter i statliga myndigheters verksamhet	30
4.1.1	Slutsatser.....	31
4.2	Avgifter i kommunala myndigheters verksamhet	31
4.2.1	Slutsatser.....	31
5.	Använd E-delegationens och eSams juridiska vägledningar	33
5.1	Juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltningen 3.0	33
5.2	Eget utrymme hos myndighet – en vägledning	34
5.3	E-delegationens betänkande (SOU 2014:75) Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering	35
5.4	Outsourcing – en vägledning om sekretess och persondataskydd.....	37
5.5	Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form	38
5.6	Juridisk vägledning för införande av e-legitimering och e-underskrift.....	39
5.7	Elektroniska original, kopior och avskrifter	41
5.8	Checklista för jurister	42

1. Inledning

eSam vill med denna vägledning stödja digitaliseringen av offentlig sektor, dels genom att den kan utgöra en grund för en myndighets policydokument men även som stöd i en myndighets bedömning i ett enskilt fall, det vill säga när myndigheten överväger att införa en viss digital tjänst.

1.1 Innehåll, syfte och målgrupp

Varför digitalisering är angeläget för myndigheter, alldeles oavsett regeringens styrsignaler, behandlas i **avsnitt 2**. Detta avsnitt är därför särskilt lämpligt som underlag för policydokument. Avsnittet visar vilka konkreta förtjänster digitaliseringen ger i form av effektivitet och tillgänglighet. Från ett praktiskt perspektiv redogörs för olika grad av frivillighet som kan gälla för en digital kanal. Hänsyn måste ofta tas till olika samhällsgrupper. Avsnittet går också in på Mina Meddelanden och Mina Sidor som framgångsfaktorer för en snabbare övergång till digitala kanaler. Avsnittet vänder sig till de som har att besluta eller ge råd om övergång till digitalt i första hand. Det gäller i främst beslutsfattare, jurister, verksamhetsutvecklare och arkitekter.

Några av de viktigaste rättsliga förutsättningarna för digitalisering går igenom i **avsnitt 3**. Det finns några rättsregler i regeringsformen och i förvaltningslagen som är av särskilt intresse. Med rätt utformade digitala tjänster finns normalt inga rättsliga hinder. Avsnittet vänder sig främst till jurister. Avsnittet lämpar sig både som underlag för kanalstrategier och andra policydokument men även som stöd i en myndighets bedömning i ett enskilt fall.

Det är inte förenligt med kraven på objektivitet att generellt premiera användare av digitala tjänster på bekostnad av användare som inte kan eller vill vara digitala. Finns det däremot sakliga, objektiva skäl för en särbehandling så får det emellertid ske. Det är således möjligt att differentiera ansöknings- och liknande avgifter om det visar sig att den digitala kanalen faktiskt kostar mindre, vilket ofta är fallet. En fördjupning av de rättsliga kraven på objektivitet från detta perspektiv görs i **avsnitt 4**. Kostnadsbesparingen kanske inte blir påtaglig men den kan vara av strategisk betydelse för att vinna över användare till en digital kanal. Målgruppen för avsnittet är främst jurister och strateger. Avsnittet är lämpligt som underlag för policydokument.

Slutligen, i **avsnitt 5**, görs en genomgång av relevanta vägledningar och andra liknande dokument som E-delegationen och eSam har tagit fram. Gemensamt för dessa är att de på olika sätt har tagits fram just för att stödja förvaltningens digitalisering. Avsnittet ger en

överblick över vad som kan återanvändas. En kortare genomgång görs av varje sådant dokument med tips om hur just den vägledningen kan stödja i digitaliseringen. Målgruppen är av naturliga skäl bred eftersom varje vägledning har delvis olika målgrupper. Avsnittet lämpar sig både som underlag för policydokument men även som stöd i en myndighets bedömning i ett enskilt fall. Det rekommenderas emellertid att läsa förevarande vägledning först.

1.2 Medverkande

Arbetet med att ta fram vägledningen har genomförts av eSams rättsliga expertgrupp. Ledamöter i expertgruppen är Johan Bålman, Eva Maria Broberg, Malgorzata Drewniak, Per Furberg, Linn Kempe, Gustaf Johnssén, Jan Sjösten, Gunnar Svensson, Mikael Westberg, Staffan Wikell, Tomas Öhrn och Christina Wikström. Adjungerade ledamöter i expertgruppen är Maria Sertcanlı, och Veronica Eckerby. I arbetet har även eSams rättsliga referensgrupp deltagit.

2. Övergång till digitala tjänster

Regeringen har uttalat att digitalt ska vara förstahandsval i den offentliga förvaltningens verksamhet och i kontakter med privatpersoner och företag - när det är lämpligt. I avsnitt 3 och 4 behandlas de rent juridiska förutsättningarna. Flera av dessa föranleder en del principiella överväganden, t.ex. om hur frivilligt det ska vara att använda en digital kanal. Om detta och om digitaliseringens fördelar i förhållande till traditionella kanaler redogörs för i detta avsnitt. Det är därför avsett huvudsakligen som underlag för policydokument.

2.1 Är vi fast i ett pappersperspektiv

Privatpersoner och företag har idag en förväntan om att kunna sköta sin kommunikation med myndigheten digitalt. Myndigheten bör tillgodose denna förväntan.

Pappersanvändningen har under mycket lång tid genomgått olika faser till exempel vid tillkomsten av skriftspråket och boktryckarkonsten. Pappersanvändningen har påverkat hur vi uppfattar vad som är självklara och naturliga rutiner. Det finns därför anledning att erinra om att bland annat förvaltningens kommunikation med privatpersoner och företag via papper endast är en teknik, begränsad till befordring av papperspost eller överlämnande av pappershandlingar på plats. Visserligen finns det eller har funnits även andra tekniker som telefon, telefax och telegram men just rutiner knutna till papperskanalen har vi levt med så länge att det till och med kan vara svårt att se utvecklingen av digitala rutiner annat än i ljuset av hur våra handlingsmönster styrts av hur vi har använt pappershandlingar. Ju förr vi kan öppna upp för insikten om, vad som brukar kallas, digitaliseringens transformerande kraft, desto tidigare kan vi tillvarata digitaliseringens möjligheter.

Vi bör vara medvetna om att användningen av digitala enheter och verktyg och enskildas inställning till dem har kommit långt i samhället. Att driva företag utan datorer och internetåtkomst idag är inte helt lätt. Det har visat sig att även små företag snabbt kan anpassa sig till krav på digital kommunikation, se avsnitt 2.5.1 om Rot- och Rut- tjänster.

Användningen av digitala enheter och verktyg ses idag som en viktig och naturlig del av vardagen för många och förväntningar om att även myndigheter kan erbjuda användning av sådana enheter och verktyg är stor. För flera decennier sedan bedömdes att innehav av färgteveapparater vanligtvis ingick i den enskildes så kallade beneficium och således inte kunde utmätas. Sedan tiotalet år tillbaka gäller detta numera även innehav av dator och

kostnader för internåtkomst.⁶ Att något annat skulle gälla för så kallade smartphones är inte sannolikt. Det som omfattas av ekonomiskt bistånd kan ses som andra sidan myntet av vad som skyddas mot utmätning. Dator och internetuppkoppling ingår i så kallad hemutrustning och omfattar det som socialnämnden bör ge ekonomiskt bistånd till.⁷

Det kan antas att vad som omfattas av bestämmelserna om beneficium och ekonomiskt bistånd motiveras av enskildas behov av att kunna kommunicera med bl.a. myndigheter och i övrigt fungera i dagens samhälle. Förutsättningarna för digitalt i första hand utifrån privatpersoners och företags möjligheter, förväntningar och förmågor bör därför vara mycket goda.

2.2 Digitala tjänster kan åstadkomma så mycket mer

Digitala tjänster underlättar vardagen för privatpersoner och företag samtidigt som det ökar kvalitén på t.ex. inkomna ansökningar, effektiviserar myndighetens verksamhet och sänker dess kostnader.

För att kunna uppnå både medborgarnytta och kostnadseffektivitet krävs att digitala tjänster tas fram och att de används i hög utsträckning. Det är kostsamt med pappersutskick och analoga rutiner för tjänster som finns digitalt. Detta är faktorer som en myndighet bör ta ställning till i policydokument.

Digitala tjänster som förstahandsval kan sänka de administrativa kostnaderna för myndigheterna samtidigt som kvalitén på t.ex. inkomna ansökningar ökar. Från privatpersons- och företagsperspektiv innebär digitala tjänster en bättre service. De får bättre överblick över sina ärenden. Som exempel kan nämnas Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Försäkringskassan som har infört möjligheten att avbeställa pappersutskick och bara få utskick digitalt.

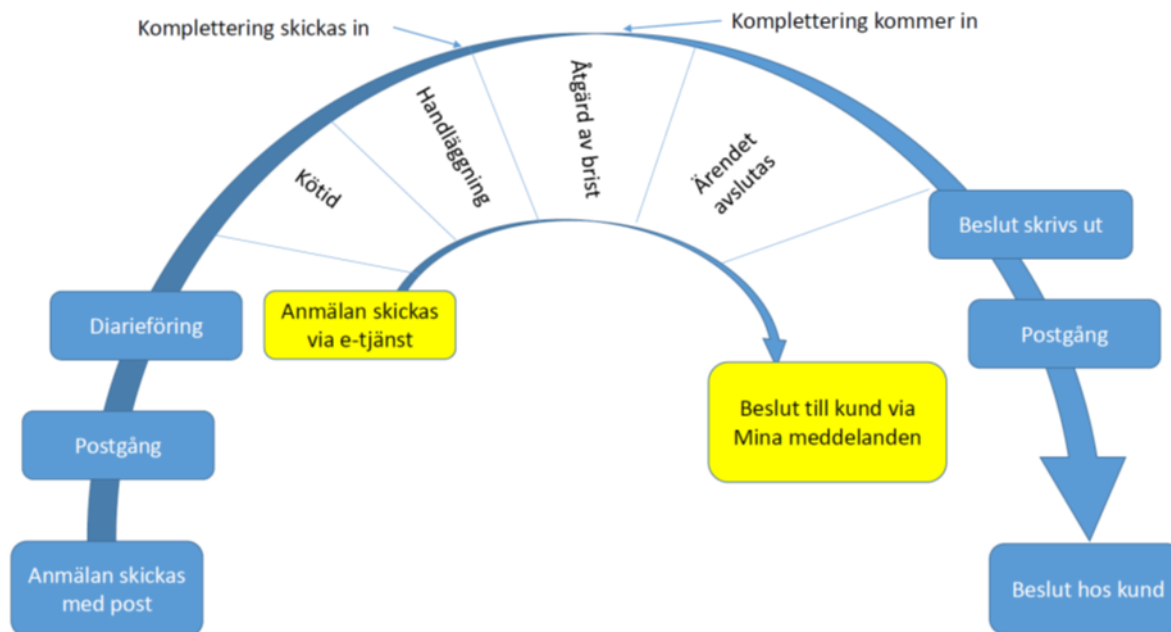
Vid digitalisering av en process bör målet vara att så långt det är möjligt omfatta hela informationens livscykel, från användarens utformning av en ansökan, anmälan eller motsvarande, till myndighetens befordran av beslutet till användaren och myndighetens arkivering detsamma.

Med rätt utformad tjänst blir ansökningarna korrekta och kompletta från början och de kan ankomstregistreras – inklusive diarieföras - automatiskt. Därefter kan det inkomna ärendet

⁶ Se RH 2006:47 där hovrätten konstaterade att en dator numera kan betraktas som normal utrustning i ett hem. Se även Kronofogdemyndighetens handbok för utmätning, KFM 901, utgåva 7, s. 109 ff.

⁷ Se Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd, SOSFS 2013:1

många gånger handläggas och beslutas automatiserat. Inga fysiska handlingar behöver tas fram och omhändertas. Framför allt blir hanteringen så mycket snabbare. Många, men långt ifrån alla förtjänster framgår av nedanstående skiss.



Det är emellertid inte alltid möjligt att digitalisera alla led, bl.a. beroende av tjänstens karaktär. Det kan till exempel vara nödvändigt med helt eller delvis manuell handläggning och manuella beslut.

Samtidigt kan beaktas att digitalt i första hand är kostnadseffektivt. Delar av de minskade kostnaderna kan användas där digitalisering inte är möjligt och där särskilda åtgärder måste utvecklas för vissa åtgärder.

2.3 Mångfald, funktionsnedsättningar och funktionshinder – Digitalisering från ett tillgänglighetsperspektiv

Från ett tillgänglighetsperspektiv kan digitalisering i många fall åstadkomma stora fördelar för vissa grupper av användare.

Digitaliserade tjänster har mycket stor potential för den som vill bygga ett tillgängligt samhälle. Detta bör en myndighet uppmärksamma och dra nytta av. Digital text kan förstöras, läsas upp, presenteras som punktskrift, presenteras med de färger användaren önskar. Visst kan även analog text vara bra men i den mån den behöver filtreras, översättas eller analyseras utan digitala verktyg är det oftast dyrt och arbetskrävande.

Samtidigt kan det inte bortses från att det idag finns ett stort digitalt utanförskap. Utanförskapet kan minskas men det kommer alltid att finnas grupper som behöver stödjas så att det kan tillvarata sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter.

Från ett tillgänglighetsperspektiv medför emellertid digitala kanaler stora fördelar i förhållande till analoga och det kan en myndighet inte bortse från vid utformning av policydokument.

Digitala tjänster är ofta omedelbara, de kan nås från användarnas telefoner, läsplattor eller datorer. Hanteringen blir mycket snabbare. Blanketter behöver ingen postgång. Service vid utformningen av en anmälan eller en ansökan kan ges genom algoritmer i en servicetjänst. Kontakter med en servicefunktion eller besök på ett fysiskt kontor kan många gånger undvikas. Genom att erbjuda digitala tjänster underlättas företagets och privatpersoners vardag i deras kontakter med myndigheterna.

Begreppet tillgänglighet används också i samband med förutsättningarna för personer med funktionsnedsättningar eller funktionshinder att kommunicera med till exempel myndigheter. Även från denna synvinkel underlättar digital service dessa personers vardag.

”Digital text kan förstoras, läsas upp, presenteras som punktskrift, presenteras med de färger som användaren önskar. Visst kan även det analoga vara bra, men papper läser inte sig självt, har svårt att byta färg och det går sönder när man försöker tänja ut det”

Människan har egenskaper och förmågor som kan variera mellan olika individer. De som är mest relevanta i förhållande till digital service kan delas in i huvudkategorierna motoriska, sensoriska och kognitiva. Inom varje område kan det finnas nedsättningar av olika grad. Ganska många av dem, till exempel dyslexi och färgblindhet, märker omgivningen vanligtvis ingenting av. Därför är det lätt att underskatta hur många människor som berörs av tillgänglighets- och funktionshinder.

Funktionshinder påverkar många personer, men på olika sätt. Eftersom det finns så många olika variationer är också behoven mycket varierande när det gäller tillgänglighet. För att ta några exempel:

En del behöver kunna förstora text, andra byta färgskala. En del behöver få text uppläst, andra måste ha det lugnt och tyst. En del behöver tillräckligt stora knappar, andra behöver kunna göra allt med bara två knappar. En del behöver få bilder beskrivna för sig. Andra behöver skala bort allt utom det viktigaste. En del behöver gott om tid för att hinna. Andra

har bråttom. En del behöver få text översatt, andra behöver få den förenklad. En del behöver överblick, medan andra behöver ta en sak i taget.

Digitala tjänster har grundläggande egenskaper som erbjuder mycket stora fördelar i förhållande till papperskanalen. Digital information är billig att kopiera och flytta. Den är möjligt att hantera på många olika sätt även om det rör sig om extremt stora mängder och ger därmed även stora möjligheter för den myndighet som vill bidra till uppbyggnaden av ett tillgängligt samhälle.

Digital information kan enkelt förstoras, läsas upp eller få ökad ljusstyrka. Den kan enkelt ändras efter användarnas behov, t.ex. modifieras genom att översättas. Skraddarsydda presentationer kan åstadkommas genom perspektivförskjutning, t.ex. så att en rullstolsburen person kan göra en bedömning av en lokals tillgänglighet genom att lutningar, trösklar m.m. visas. Att välja bort och lägga till information är nödvändigt i ett kunskapssamhälle, men personer med t.ex. ADHD, som har svårt att själva filtrera inkommande signaler har extra behov av detta. Hörlurar med digital brusreducering är ett mycket konkret exempel. Genom överlagring eller projicering kan den som har nedsatt orienteringsförmåga få vägbeskrivningar visade för sig eller upplästa. Med hjälp av digital ljud- eller bildanalys kan personer som inte hör eller inte ser få möjlighet att veta vad en bild, film eller ljudinspelning innehåller, utan att vara beroende av assistans. Digitaliseringens möjligheter ur ett tillgänglighetsperspektiv är alltså stora och på stark frammarsch.

Avslutningsvis bör också nämnas Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer (webbtillgänglighetsdirektivet). I promemorian Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet, Ds 2017:60 förslag till genomförande av direktivet⁸. Direktivet är ett s.k. minimiharmoniseringsdirektiv och i promemorian föreslås även vissa bestämmelser som går utöver direktivets minimikrav. Genomförandet av direktivet i svensk lag är försenat. Arbetet bedrivs i nuläget med sikte på att en lagrådsremiss ska beslutas under våren 2018 och att en proposition ska kunna överlämnas till riksdagen under hösten.

⁸ Se närmare <https://webbriktlinjer.se/lagkrav/webbdirektivet/> och <http://www.regeringen.se/rattsdokument/departementsserien-och-promemorior/2017/11/ds-201760/>

2.4 Olika förutsättningar påverkar graden av frivillighet

Myndigheten bör utforma sin verksamhet och service för att nå så hög användningsgrad som möjligt av digitala tjänster. Målet bör vara obligatorisk digital användning men att vissa alternativa lösningar kan behövas.

Som framgått ovan kan digitala tjänster förenkla för många privatpersoner och företag. Genom att digital service är kostnadseffektiv kan också resurser frigöras för hantering av de som inte kan eller vill vara digitala. Därför bör myndigheter utforma sin verksamhet och service för att nå så hög användningsgrad som möjligt av digitala tjänster.

När det gäller användningen av en digital tjänst finns det tre olika huvudalternativ.

- 1) Obligatorisk digital användning
- 2) Frivillig användning, med presumtion för digital kanal
- 3) Frivillig användning, med presumtion för analog kanal

Som nämnts i avsnitt 1 finns en tydlig styrning mot att digitala tjänster, så långt det är möjligt och där det är relevant, ska vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med medborgare och företag.

2.5 Obligatorisk digital användning

Det kan vara förskrivet i lag eller förordning att en viss tjänst ska vara digital. Som två av flera exempel kan nämnas skattereduktionen för Rot- och Rut-tjänster och det så kallade huvudmannaskapsregistret. Särskilt vid Rot och Rut kan också noteras hur fort utförarna har anpassat sig till obligatoriska digitala tjänster.

Regleringen av dessa båda digitala tjänster innehåller överväganden och utformning som är av särskilt intresse från perspektivet digitalt i första hand inför valet av ett obligatorium eller graden av frivillighet. Utifrån enbart effektivitetsskäl rekommenderar eSam obligatorisk användning av digitala tjänster. En myndighet har emellertid att ta hänsyn till andra faktorer. En proportionalitetsbedömning, se avsnitt 3, medför många gånger att en myndighet måste tillhanda-hålla även analoga rutiner såsom telefonsamtal och besök. Obligatorisk digital användning lämpar sig bäst för företagare.

2.5.1 Rot och Rut

År 2009 infördes lag (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete (nedan benämnd som förfarandelagen) som reglerar förfarandet för de utförare av Rot- och Rut-tjänster som begär utbetalning. Utförare av Rot- och Rut-tjänster skulle begära utbetalning skriftligen och analogt, men begäran om utbetalning fick även göras elektroniskt.

2.5.1.1 Överväganden för övergång till obligatorisk digital tjänst

Vid inledningen av 2015 ändrades förfarandelagen så att elektronisk begäran blev obligatorisk. I propositionen angavs att begäran om utbetalningar från utförare av Rot och Rut som inkommer på papper i större utsträckning är behäftade med fel i jämförelse med begäran som inkommer elektroniskt. Vid en elektronisk begäran tillåter den tekniska lösningen format- och relations-kontroller som innebär att summeringar blir korrekta, att datum och kronologi blir riktiga samt att obligatoriska uppgifter blir ifyllda. Om den elektroniska ansökan enligt den tekniska lösningen har något fel kan den inte lämnas in. Enligt regeringens mening kan brister eller otydlig-heter som uppkommer under kontrollen av en begäran kompletteras snabbare inom det elektroniska systemet. Det blir alltså möjligt för den utförare som lämnar sin begäran elektroniskt att få en snabbare hantering jämfört med den utförare som lämnar begäran på papper. Enligt regeringens mening innebär en elektronisk ansökan fördelar för både utförare och Skatteverket. Mot den här bakgrunden ansåg regeringen att en begäran om utbetalning från Skatteverket skulle göras elektroniskt och att möjligheten att göra denna begäran via papper skulle slopas.

Regeringen ansåg dock att det fanns behov av att under en övergångsperiod medge undantag från obligatoriet att begära elektroniskt. Av ikraftträdandebestämmelserna för den nya regleringen framgick att Skatteverket fick medge befrielse från obligatoriet om det fanns särskilda skäl. Genom dispensmöjligheten under 6 månader ansåg regeringen att de utövare som saknade möjlighet att leva upp till de tekniska och kompetensmässiga krav som den obligatoriska elektroniska begäran innebar gavs skäligt rådrum för att antingen anskaffa nödvändig utrustning eller för att anlita ett ombud. Obligatoriet infördes den 1 januari 2015 och vid utgången av oktober samma år upphörde de sista befrielserna att gälla.

2.5.1.2 Bedömning

I avsnitt 3 redogörs för kravet att så kallade betungande föreskrifter enligt 8 kap. 2 § första stycket, p. 2 i regeringsformen ska meddelas genom lag. I avsnittet görs bedömningen att själva skyldigheten för den enskilde eller ”ingreppet” ska meddelas i form av lag medan sättet att utföra det normalt knappast kan anses vara betungande i regeringsformens

mening. Möjligen har regeringen gjort samma bedömning när den i förordning beslutade att göra elektronisk ansökan obligatorisk.

Vidare görs i avsnitt 3 den bedömningen att kravet på proportionalitet i 5 § i regeringens proposition 2016/17:180, En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag kan behöva tillämpas vid digitalisering. En övergång till digitala rutiner kan behöva kompletteras med kompensatoriska åtgärder för särskilda grupper som behöver särskild service, t.ex. tillgång till ett servicekontor eller via telefon.

Att döma av skrivningarna i propositionen var effektivitetsskäl det som var drivkraften bakom att göra begäran om utbetalning av Rot- och Rutmedel obligatoriskt elektronisk. Fler korrekta framställningar om att få ut pengar och kortare handläggningstider. Både utförarna och Skatte-verket bedömdes ha nytta av obligatoriet.

I propositionen beskrivs att andelen utförare som under 2013 begärde utbetalning elektroniskt var ca.45 %. Under 2014 var motsvarande andel 51 %. Det vara alltså en ökande andel utförare av Rot- och Rut-tjänster som använde den elektroniska vägen för att begära utbetalning. Värt att notera är att endast drygt hälften av utförarna använde den elektroniska vägen för begäran innan regeringen föreslog att göra den vägen obligatorisk. Man kan tycka att med en så begränsad andel användare av den elektroniska vägen så var beslutet en smula vågat. Möjligen har regeringen ansett att eftersom utförarna är näringsidkare så kan en mer offensiv strategi för digitalisering intas.

Även i valet av övergångslösning mellan den situation där utföraren kunde välja sätt för begäran till en situation då den elektroniska ansökan är obligatorisk antyder att regeringen agerat offensivt. Möjligheten att under sex månader få dispens från obligatoriet tillät utförarna att antingen skaffa sig tekniska förutsättningar för att själv framställa begäran om utbetalning elektronisk eller att anlita ett ombud som kan göra det. Även i valet av övergångslösning kan man spekulera i att utförarnas egenskap av att vara näringsidkare kan ha påverkat valet av tidsfrist.

2.5.2 Registret över verkliga huvudmän

Enligt artikel 30.3 i fjärde penningtvättsdirektivet ska EU:s medlemsstater se till att uppgifterna om en juridisk persons verkliga huvudman finns i ett centralt register i varje medlemsstat. Det lämnas till medlemsstaterna att bestämma hur uppgifterna ska tillföras registret. EU:s mål är att genom olika rättsakter motverka terrorism och penningtvätt.

Direktivets krav på registrering av verkliga huvudman implementeras i Sverige genom lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän. I prop. 2016/17:173 anför regeringen att skyldigheten att göra anmälan bör ligga på de juridiska personerna själva, eftersom den juridiska personen är bäst lämpad att utreda frågan om vem som är dess verkliga huvudman och att upp-datera anmälan när förhållandena ändras. Registret ska föras av Bolagsverket.

I lagens 3 kap. 12 § bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att bland annat meddela föreskrifter om innehållet och övriga krav på en anmälan till Bolagsverket. I förordningen klargör regeringen att registret ska föras med hjälp av automatiserad behandling. I 2 kap. första stycket föreskrivs att anmälan ska göras digitalt (överförs elektroniskt till Bolagsverket). Detta obligatorium kompletteras emellertid av bestämmelsens andra stycke där det föreskrivs att Bolagsverket, efter ansökan, får besluta om undantag från kravet på elektronisk anmälan, om det finns särskilda skäl.

Det svårt att avgöra varför beslut får fattas om undantag från kravet på elektronisk anmälan till registret om verkliga huvudmän när denna möjlighet inte erbjuds för Rot och Rut. Det skulle dock kunna vara så att anmälan till registret över verkliga huvudmän allmänt sett är av mer ingripande karaktär då den omfattar juridiska personer som typiskt sett inte betraktas som före-tag (bostadsrättsföreningar, samfälligheter, vattenförbund, med flera) och som dessutom, i vissa fall, kan ha svårt att få en e-legitimation. Därmed skiljer sig de båda tjänsterna åt. Rot och Rut har ju införts för att stimulera utförarna i de branscher som den digitala tjänsten avser.

2.6 Grad av frivillighet

Förutsättningarna är emellertid inte lika för alla myndigheter och alla digitala tjänster. Det är mycket som påverkar. Är det fråga om en helt ny tjänst som tidigare inte erbjudits via en annan kanal, t.ex. på papper, kan frivillighetsgraden, generellt sett, sannolikt begränsas, till skillnad från när det är en befintlig tjänst som digitalisering avser. Vidare påverkar målgruppen. Består den av fysiska personer som kan tänkas ha svårt att bemästra digitala tjänster eller av företag? Svaret på den frågan avgör många gånger om kompletterande kanaler, t.ex. telefon, besök på fysiska kontor eller papper, ska erbjudas

Vid bedömningen av vilken grad av frivillighet som ska gälla är det i första hand bestämmelserna i förvaltningslagen som ska tillämpas, se närmare avsnitt 3, särskilt de om legalitet, objektivitet och proportionalitet.

Digitala lösningar ger många gånger bättre förutsättningar från ett tillgänglighetsperspektiv men det finns samhällsgrupper som har svårt att, eller inte kan, tillägna sig digitala lösningar. Till viss del är detta en generationsfråga, dvs. att varje kommande generation

kommer att bli lite bättre på att tillvara digitaliseringens möjligheter. Det kommer emellertid att under överskådlig tid finnas äldre personer och andra som saknar eller har svårt att använda digital teknik. Därför måste det för många samhällsgrupper finnas välfungerande alternativa kanaler och tjänster. För andra samhällsgrupper, till exempel företag, kan förutsättningarna vara betydligt bättre att hantera digitala kanaler och kravet på proportionalitet väger inte lika tungt.

Myndigheten bör bedöma hur den ska informera om en tjänst ska tillhandahållas digital och om graden av frivillighet. Myndigheter har ofta bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter för tillämpning av sådana lagar och förordningar som ålägger enskilda t.ex. en uppgiftsskyldighet. Med stöd av ett sådant bemyndigande kan myndigheter till exempel föreskriva hur upp-giftsskyldigheten ska utföras, till exempel via en digital tjänst. I detta sammanhang kan nämnas att vi i avsnitt 3 gör bedömningen att verkställighetsföreskrifter inte ska anses betungande i regeringsformens mening.

Många gånger saknas behov av verkställighetsföreskrifter och även om det finns ett bemyndigande är det inte alltid som det behöver användas. En myndighet är normalt oförhindrat att tillhandahålla digitala tjänster. Undantagsvis kan formkrav i lag eller förordning hindra det. Redan förvaltningslagen ställer krav på service och det, liksom myndighetens instruktion eller regleringsbrev, kan räcka som stöd för att erbjuda digitala tjänster.

2.7 Mina meddelanden och Mina sidor – verktyg för ökad digitalisering

Användare av Mina meddelanden och Mina sidor kan antas vara klart positiva till att använda även andra digitala tjänster.

Genom att ansluta sig till Mina meddelanden får en myndighet omedelbart tillgång till en stor mängd mottagare som vill ta emot digital post från myndigheten. Enligt användarvillkoren för den tjänsten åtar sig användarna även att ta emot digital post från myndigheter som kommer att ansluta sig och som de inte aktivt väljer bort.

När en myndighet digitaliserar sina tjänster och sin kommunikation med sina användare – företag eller medborgare – är informationssäkerheten viktig. Användarna måste vara säkra på att motparten verkligen är myndigheten och risken för identitetskapningar, spam och andra oegentligheter måste undvikas. Det kan ske genom att användaren med hjälp av sin e-legitimation loggar in på myndighetens Mina sidor. Det ger samtidigt myndigheten tillgång till en kategori användare som kan tänkas föredra digitala tjänster. Detsamma gäller

de som använder Mina meddelanden. Även dessa kan antas föredra digital kontakt med myndigheter.

2.7.1 Mina meddelanden

Mina meddelanden är ett viktigt verktyg för den myndighet, kommunala myndigheter inräknade, som vill gå över till digital kommunikation med sina användare. Den som anmält sig till Mina meddelanden har ju uttryckt att denne vill ta emot en myndighets handlingar i digital form. Av användarvillkoren framgår att det även gäller handlingar från myndigheter som senare ansluter sig till Mina meddelanden. Användaren kan emellertid välja bort vissa myndigheter.

Sedan 2013 har även kommunala myndigheter kunnat använda mina meddelanden.

Det finns olika tillhandahållare av brevlådor inom Mina meddelanden. Min myndighetspost är statens digitala brevlåda för myndighetspost. Därutöver finns det privata brevlådor, Digimail, Kivra och eBoks. Dessa tillhandahåller också myndighetspost men även post från andra avsändare än statliga och kommunala myndigheter.

Mycket kortfattat går förfarandet till så att användaren styr från vilka myndigheter denne vill ha digital post – alla, om inte annat väljs. Användaren anger också en e-postadress eller ett telefonnummer som ska användas som avisering om att det finns en ny handling brevlådan. Dessa inställningar görs i brevlådan.

Mina meddelanden har funnits sedan 2012 men användandegraden har varit relativt låg. Antalet brevlådeinnehavare har varit för få, troligen bl.a. för att antalet anslutna myndigheter också har varit för få. På senare tid har emellertid antalet brevlådeinnehavare vuxit kraftigt och uppgift från december 2017, till två miljoner. Samtidigt har myndigheter på frivillig väg ökat sin anslutningstakt – 38 statliga myndigheter och kommuner. Regeringen har också i sina regleringsbrev till myndigheterna ställt krav på ökad anslutning.

Det finns därför en allt större anledning för myndigheter att ansluta sig och för användare att skaffa brevlådor. Mottagaren får posten samlad i en säker digital brevlåda fri från spam och skadlig kod och kan öppna och läsa posten oberoende av tid och plats. Digital post via Mina meddelanden säkerställer att endast behöriga kan ta del av innehållet.

Mina meddelanden bidrar därför till kortare ledtider, ökad säkerhet, kvalitet och service för medborgare och företag, till en lägre kostnad för myndigheterna.

En myndighet som är ansluten till Mina meddelanden har en digital ingång som kan användas till att erbjuda och påminna användaren om olika digitala tjänster. Det har även stor betydelse för myndighetens bedömning av om användare kan förutsättas vill gå över till motsvarande digital tjänst.

Mer att läsa finns via <http://www.minameddelanden.se/mm/index.html>. Vidare har Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster, i sitt delbetänkande Digitalförvaltning.nu (SOU 2017:23) och i dess slutbetänkande, Reboot – omstart för den digitala förvaltningen, SOU 2017:114), närmare redogjort för Mina meddelanden och en tänkt framtid.

2.7.2 Mina sidor

Mina sidor är vanligtvis knutna till en viss myndighet och dess användare och kan visa individuella uppgifter för användaren. Det förutsätter oftast inloggning med e-legitimation.

Genom Mina sidor kan en myndighet öka sin servicegrad och transparens gentemot användaren. Mina sidor ser emellertid olika ut hos olika myndigheter och har varierande funktionalitet. Vanligt är att användaren kan följa sina ärenden, ta del av sina egna uppgifter, begära registerutdrag, få mer allmän information, via länkar slussas till en viss digital tjänst, upplysas om när en viss utbetalning kommer att ske eller påminnas om när en viss handling ska ges in. I vissa fall kan användaren skapa olika scenarier utifrån valbara kriterier utifrån sina egna uppgifter.

Mina meddelanden och mina sidor kompletterar varandra genom att användaren kan få utskick från alla myndigheter digitalt via Mina Meddelanden och på Mina sidor kan denne gå in och läsa om vad som gäller för just dessa ärenden hos en viss myndighet. Användningen av Mina meddelanden och mina sidor kan också kombineras så att exempelvis påminnelser om kundhändelser skickas till användaren via Mina meddelanden. Användaren uppmanas i meddelandet att gå till Mina sidor för att ta del av information eller för att vidta någon åtgärd.

När användaren nyttjar Mina sidor får användaren en digital ingång till myndigheten och myndigheten en digital ingång till användaren. Den kan myndigheten utnyttja för att erbjuda och påminna användaren om olika digitala tjänster. Sådana erbjudanden och påminnelser kan skräddarsys. En användare som redan använder digitala tjänster hos myndigheten kan förutsättas vara positiv till att använda även nya digitala tjänster.

3. Några författningar av särskilt intresse

En myndighet som digitaliserar sina tjänster och sin kommunikation med sina användare – före-tag eller medborgare – måste stämma av med sina jurister om de rättsliga förutsättningarna, såväl när kanalstrategier och andra policydokument tas fram som i enskilda fall. Många gånger är det myndighetsspecifika bestämmelser som måste beaktas, t.ex. registerförfattningar eller förfarandereglering. Dessa bestämmelser kan vara förutsättningar för digitalisering men ibland även verka begränsande. Vägledningen går inte in på dessa utan på författningar av generell karaktär, närmare bestämt den gamla förvaltningslagen, GFL (1986:223 som gäller fram till 1 juli 2018), den nya förvaltningslagen, FL (2017:900) som gäller från den 1 juli 2018 och regeringsformen och endast på sådana bestämmelser som är av särskilt intresse vid digitalisering. Avsikten är att visa att digitalisering kan genomföras med beaktande av dessa bestämmelser. Redogörelsen inleder med förvaltningslagen och avslutar med regeringsformen. Det beror på att förvaltningslagen i denna vägledning bedöms ha störst betydelse eftersom den har direkt betydelse för myndigheterna. Förvaltningslagen förpliktigar myndigheter att fullgöra olika skyldigheter och med digitala kanaler kan dessa skyldigheter lättare utföras digitalt än analogt.

På området för persondataskydd gäller personuppgiftslagen (1998:204), PuL till den 25 maj 2018. Då träder 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 (dataskyddsdirektivet) i kraft. Denna vägledning innehåller inte någon genomgång av dataskyddsförordningens regler. I stället hänvisas till datainspektionens hemsida men även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har informationsmaterial. eSam har ett nätverk som behandlar sådana frågor, se eSams hemsida, www.esamverka.se. Inte heller går vägledningen närmare in på bestämmelser om offentlighet och sekretess. Här hänvisas till eSams vägledning Outsourcing – en vägledning om sekretess och persondataskydd. Även den finns på eSams hemsida, och presenteras i avsnitt 5.

3.1 Förvaltningslagen

Såväl förvaltningslagen (1986:223) förvaltningslagen 2017:900 ställer krav på service, tillgänglighet och samverkan. Digitaliseringen ökar förutsättningarna för att tillgodose dessa krav.

I förvaltningslagen (1986:223), här fortsättningsvis kallad GFL, blir bestämmelserna om myndigheternas serviceskyldighet (4 – 7 §§) av särskilt intresse vid övergång från analoga

till digitala rutiner. Den 1 juli får vi en ny förvaltningslag, (prop. 2016/17:180 och SFS 2017:900), här kallad FL.

I nedanstående genomgång jämförs FL och GFL. Redan inledningsvis kan noteras att Förvaltningslagsutredningen, som lämnade förslag till en ny förvaltningslag (SOU 2010:29), fick i uppdrag att lämna förslag som skulle vara så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt och som dessutom skulle vara anpassade till en mer utbyggd elektronisk förvaltning (dir. 2008:36). I propositionen sägs också att en ny förvaltningslag bör ges en utformning som inte hindrar eller annars försvårar utvecklingen av bl.a. nya former för service och samverkan (s. 66).

3.1.1 Service

I 4 § GFL betonas att varje myndighet ska lämna upplysning, vägledning råd m.m. till enskilda, inom ramen för myndighetens verksamhetsområde. Frågor ska besvaras så snart som möjligt.

En motsvarande bestämmelse finns i 6 § FL där det sägs att myndigheten ska lämna den en-skilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen, att hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet och att hjälpen ska ges utan onödigt dröjsmål. I bestämmelsen sägs också att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. I motiven till den nya bestämmelsen anges att det inte är nödvändigt att särskilt ange att kraven på smidighet och enkelhet ska utgå från den enskildes perspektiv. Enligt regeringen präglas nämligen lagförslaget genomgående av medborgarperspektivet i sådan utsträckning att den föreslagna utformningen av bestämmelserna om service inte innebär någon risk för missförstånd kring detta (a. prop. s. 66). Däremot anförs att det bör göras en viss skärpning av servicekravet på myndigheterna när det gäller tidsaspekten (a. prop. s.67).

3.1.2 Tillgänglighet

I 5 § GFL anges att myndigheten ska ta emot besök och telefonsamtal och om särskilda tider för detta är bestämda, ska allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. En myndighet ska ha öppet under minst två timmar varje helgfri arbetsdag. Enligt 5 a § GFL ska myndigheten kunna kontaktas med bl.a. e-post och svar ska kunna lämnas på samma sätt.

Motsvarande innehåll finns i 7 § FL men det uttryckliga krav på öppettider har inte förts över. En erinran lämnas dock om skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar enligt 2 kap. tryck-frihetsförordningen. I 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen sägs till exempel att allmän handling ska lämnas ut ”på stället”.

Inte heller har det preciserade tillgänglighetskravet förts över. Enligt motiven till FL (a. prop. s. 68) är avsikten att markera att kravet på tillgänglighet inte är avsett att begränsas till enbart besök och telefonsamtal och vissa andra utpekade former utan bör ges en vidare innebörd. Vidare sägs att ett allmänt formulerat krav om tillgänglighet också främjar en snabbare utveckling av god förvaltningssed på området, eftersom man inte låser sig vid de varianter som tidigare varit vanligast utan öppnar för nya lösningar när det gäller digitala kommunikationsformer.

3.1.3 Samverkan

Enligt 6 § GFL ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Motsvarande innehåll finns i 8 § FL där det även sägs att en myndighet i rimlig utsträckning ska hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.

När det gäller myndigheter under regeringen bör vad som sägs 6 § GFL och 8 § FL om samverkan med andra myndigheter läsas tillsammans med 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) som ställer högre krav på myndigheters samverkan. Enligt sistnämnda bestämmelse ska myndigheten ”...verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara det fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet”. Bestämmelsen innebär att det inte bara är den egna myndighetens effektivitet och kostnaderna som ska beakta utan att även fördelar för enskildas och andra myndigheter inom staten ska vägas in.

Av 7 § GFL följer att ärenden där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts). Vid handläggningen ska myndigheten beakta möjligheterna att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs.

Ett liknande innehåll finns i 6 § FL men där uttrycks det så att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla och den ska lämna den enskilde sådan hjälp som han eller hon behöver för att kunna ta tillvara sina intressen i den utsträckning som är lämpligt med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Skyldigheten att myndigheten bör överväga möjligheten att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter återfinns i 8 § FL.

3.1.4 Legalitet, objektivitet och proportionalitet

Krav på legalitet, objektivitet och proportionalitet är allmänna förvaltningsrättsliga principer. De tillämpas redan av domstolarna och kodifieras i 5 § FL, som har följande lydelse:

En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk. Myndigheten får ingripa i ett väsentligt enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Både GFL och FL är subsidiär i förhållande till andra föreskrifter i lag eller förordning. I kommunallagen (2017:725), KL, finns avvikande regler om hur beslut fattas i ärenden, se till exempel 6 kap 33, 35 och 37 §§. För kommuner och landsting gäller dessutom den så kallade likställighetsprincipen i 2 kap 2 § kommunallagen (KL). Bestämmelsen föreskriver att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Den gäller alltså generellt, både vid ärendehantering och vid så kallad faktisk verksamhet. Undantag kan göras genom speciallagstiftning. I övrigt gäller att olika behandling endast får ske på sakliga grunder.

3.1.5 Hur ärenden inleds

I 19 § FL föreslår regeringen en ny bestämmelse om hur ärenden inleds. Den har följande lydelse.

En enskild kan inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning. Framställningen ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne.

Det ska framgå av framställningen vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Det ska också framgå vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran, om det inte är uppenbart obehövligt.

Regeringen anser i FL, a. prop. s. 131 f., att det inte bör införas några bestämmelser om den inledande framställningens form. Visserligen, konstaterar regeringen, bör ett ärende normalt inledas genom en skriftlig framställning men att detta i vissa fall skulle innebära en onödig formalisering. Vidare anser regeringen att det inte finns något hinder mot att en

myndighet anvisar en för en viss ärendetyp speciellt avsedd digital tjänst, om myndigheten bedömer att det är lämpligt. I specialmotiveringen, a. prop. s. 305, konstaterar regeringen att bestämmelsen också ger utrymme för användning av digitala tjänster för att inleda ett ärende.

3.1.6 Hur beslut fattas

Det har från tid till annan framstått som oklart om beslut får fattas automatiserat utan särskilt författningsstöd. Det har därför vuxit fram en flora av sådana författningsstöd.

Som framgår av avsnitt 5.3 E-delegationens betänkande (SOU 2014:75) Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering har E-delegationen hemställt om författningsändringar som klargör att beslut får fattas automatiserat.

Därför klargörs nu i 28 § FL att så får ske. Bestämmelsen inleds med att ”Ett beslut kan fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat. Några kompletterande tillåtande bestämmelser bör därför normalt aldrig behövas.

För att inte åter hamna i osäkerhet om automatiserat beslutsfattande kräver författningsreglering behöver artikel 22 i dataskyddsförordningen⁹ beröras.

Enligt artikel 22.1 i dataskyddsförordningen ska den registrerade ha rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, vilket har rättsliga följder för honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne.

Undantag från rättigheten att inte bli föremål för automatiserat individuellt beslutsfattande gäller för beslut som tillåts enligt nationell rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av och som fastställer lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen. Den nya förvaltningslagen innehåller bestämmelser om kommunikation och rätt att lämna uppgifter muntligen, rätt till omprövning och rätt till överklagande. Därutöver finns även generella krav på legalitet, objektivitet och proportionalitet.

Enligt eSams bedömning får därmed de generellt tillämpliga bestämmelserna i den nya förvaltningslagen anses innefatta sådana lämpliga skyddsåtgärder för den registrerade att

⁹ 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).

automatiserade beslut får fattas när de faller inom ramen för förvaltningslagens tillämpningsområde och är överklagbara.¹⁰

I sammanhanget bör också uppmärksammas att kraven på att beslut ska motiveras har stärkts i FL, se 32 §.

Slutligen ska nämnas att den så kallade Artikel 29 gruppen, i Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 216/679 (WP 251), antagen den 3 oktober 2017, har skrivit en vägledning om artikel 22.

3.1.7 Slutsatser

Möjligheterna för en myndighet att efterleva ovannämnda bestämmelser bör påtagligt underlättas vid en övergång från analoga till digitala rutiner, särskilt vid tillämpning av FL. Kommunikation med myndigheter blir i det flesta fall smidigare och enklare. Det gäller inte minst kraven på tillgänglighet som till exempel kan erbjudas på tider då myndigheten har stängt. Tillgänglighet ställer endast få krav på analoga rutiner, t.ex. kravet enligt bestämmelserna om handlingsoffentlighet att på stället ta del av allmänna handlingar.

Kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet är allmänna förvaltningsrättsliga principer. De tillämpas redan av domstolarna och kodifieras nu i 5 § FL. När det gäller lagligheten torde det vara självklart att en myndighet inte kan vidta åtgärder som inte har stöd i rättsordningen. Här kan erinras om att detta krav även återfinns i 9 § PuL och art. 5 i dataskyddsförordningen. Samtidigt bör noteras att ett allmänt intresse återfinns bland förutsättningarna för att en behandling av personuppgifter är laglig, se närmare 10 PuL och artikel 6 i dataskyddsförordningen.

Vissa samhällsgrupper kan uppfatta övergången till digital kommunikation som betungande. Mot bakgrund av kraven på proportionalitet i 5 § tredje stycket FL kan en myndighet behöva erbjuda ”kompensatoriska åtgärder”. Det är också en rimlig tolkning av 19 § FL. Det innebär att det måste finnas välfungerande alternativa kanaler och tjänster även fortsättningsvis. Myndighetskontakter måste i vissa fall även kunna skötas per telefon, brev eller genom besök.

Kravet på myndigheterna i 8 § FL om att en myndighet i rimlig utsträckning ska hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter kan

¹⁰ När det gäller tillämpningsområdet för artikel 22 så gäller inte artikeln för beslutsfattande som har ett manuellt inslag. Det framgår inte helt tydligt om den automatiserade behandling på vilken beslutet grundas måste innefatta profilering för att bestämmelsen ska bli tillämplig, eller om ett beslut som fattas automatiserat utan profilering också kan omfattas av regeln. Att motsvarande bestämmelse i dataskyddsdirektivet enbart gäller för automatiserat beslutsfattande som innefattar profilering talar emot att dataskyddsförordningens bestämmelse skulle ha ett långt mer omfattande tillämpningsområde. Det är också den bedömning som görs av Socialdataskyddsutredningen, se SOU 2017:66, s 273.

också uppfyllas med digitala rutiner. E-delegationens juridiska vägledning för verksamhetsutveckling, se avsnitt 5.1, innehåller olika modeller för hur det kan utföras, till exempel i den så kallade servicetjänsten genom användande av Eget utrymme och Egen hämtning.

Myndigheterna kan fortsättningsvis fatta automatiserade beslut utan annat särskilt författningsstöd än det som ges i 28 § FL men kraven på att motivera besluten stärks (32 § FL). Först när besluten kan komma att grundas på profilering eller andra bedömningar utifrån personliga förhållanden och besluten är helt automatiserade måste myndigheten närmare analysera artikel 22 i dataskyddsförordningen. I sammanhanget bör noteras att artikeln tillämpas på beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering. Artikeln ska därmed inte tillämpas när en handläggare medverkar i beslutsprocessen, till exempel när det är denne som beslutar men har ett beslutsstödsystem till sin hjälp.

3.2 Regeringsformen

Regeringsformen ställer krav på saklighet. Det innebär bland annat att digitalt anhängiggjorda ansökningar inte får gynnas i förhållande till analogt ingivna enbart för att stimulera fler att använda sig av en digital kanal. Att däremot digitalt anhängiggjorda ansökningar ofta kan handläggas snabbare och därmed avslutas tidigare strider inte mot saklighetskravet.

I regeringsformen sägs också att det som är betungande för enskilda ska föreskrivas i lag. Här avses den betungande skyldigheten, t.ex. att betala skatt och normalt sett inte rutinerna för hur det ska gå till, till exempel via en digital tjänst.

3.2.1 Likhet, saklighet och opartiskhet

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen, RF, ska domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen innebär att en myndighet inte utan sakliga skäl kan behandla kommunikation som sker digitalt förmånligare än när den sker analogt (papper). Bestämmelsen anses inte gälla för sådana skillnader mellan grupper och individer som görs direkt i lagstiftningen. Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 4, Differentierade avgifter.

Ett i sammanhanget relevant exempel på tillämpning av bestämmelsen är den kritik som Justitieombudsmannen, JO, riktar mot Migrationsverket för långa handläggningstider i tillståndsärenden. JO menade att bestämmelsens krav inte beaktades när webbansökningar

prioriterades framför handläggning av pappersansökningar. Prioriteringen gjordes för att förmå användarna att ansöka via webben, se 2015/16:JO1, dnr 5497-2013.

En närliggande situation är den då pappersansökningar och webbansökningar görs samtidigt men handläggning av webbansökningar kan utföras och avslutas mycket snabbare. Att pappersansökningarna tar längre tid i ett sådant fall strider inte mot 1 kap. 9 § RF. I denna situation kan sökanden göra ett val mellan analog eller digital hantering i en kontakt med en myndighet. Det förhållandet att sökanden väljer en väg som är snabbare, enklare eller kostnadseffektivare än pappershantering är den enskildes val och inom vald process behandlas alla lika.

3.2.2 Betungande för enskilda

Föreskrifter ska, enligt 8 kap. 2 § första stycket, p. 2 RF meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

De föreskrifter som avses, och som således ska meddelas genom lag, brukar benämnas betungande föreskrifter. Utanför kravet på lagform faller berättigande föreskrifter, t.ex. föreskrifter om bidrag eller andra förmåner för enskilda, likaså ”neutrala” föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna (se Grundlagarna, Holmberg m.fl. 3 uppl. s 356 ff.). Med ingrepp åsyftas sådana åtgärder från normgivarens sida som allmänt anses innebära inskränkningar i enskildas dittillsvarande handlingsfrihet, möjligheter att förfoga över egendom, etc. (prop. 1973:90 s. 210).

Enligt eSams mening framstår sättet för kommunikation mellan en myndighet och en enskild som något annat än det som avses med betungande föreskrifter. Föreskrifter om hur enskilda kommunicerar med en myndighet handlar i första hand inte om skyldigheter för enskilda eller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Det handlar om verkställighet, sättet för att utföra t.ex. en uppgiftsskyldighet. Här aktualiseras i stället 8 kap. 7 §, första stycket p. 1 RF om att regeringen får meddela bland annat föreskrifter om verkställighet av lag och som regeringen ofta, genom särskilda bemyndiganden i förordning, överlåter åt myndigheter att föreskriva om. Verkställighetsföreskrifter kan emellertid tänkas innefatta en utfyllnad av regelgivning i materiellt hänseende. Så är emellertid inte fallet vid övergång från analog till digital kommunikation.

Det är, enligt eSam, skyldigheten eller ”ingreppet” som ska meddelas i form av lag medan sättet att utföra det knappast kan anses vara betungande i regeringsformens mening.

En myndighet som överväger digital kommunikation med enskilda har emellertid att tillämpa förvaltningslagens bestämmelser, se avsnittet ovan. Här kan särskilt kravet på proportionalitet i 5 § FL uppmärksammas. Den kan i vissa fall innebära att en myndighet behöver komplettera ett visst digitalt förfarande med åtgärder för särskilda samhällsgrupper som behöver service som inte kan tillgodoses med digitala kanaler. Det kan t.ex. ske genom service vid servicekontor eller via telefon.

3.2.3 Slutsatser

Eventuella fördelar som användare av digitala kanaler möter förhållande till användning av papperskanalen måste bygga på sakliga och objektiva skäl.

Regeringsformens krav på att betungande föreskrifter ska meddelas genom lag tar i första hand sikte på skyldigheten som sådan och inte sättet att fullgöra den, till exempel via en digital tjänst.

4. Differentierade avgifter

En myndighet kan ha rätt att ta ut avgifter för hanteringen av olika ärenden, till exempel ansökningar om tillstånd, ändringar i register och utfående av vissa bevis. I den utsträckning hanteringen kan ske digitalt minskar normalt myndighetens kostnader och i sådana fall kan lägre avgifter motiveras. Det kan användas som ett redskap för en övergång till digitala tjänster.

När myndigheter tillhandahåller digitala tjänster i stället för, eller som alternativ till befintliga analoga kanaler innebär det en förenkling för många användare. Många är emellertid så vana vid de befintliga analoga kanalerna att de avstår eller tills vidare avvaktar med att bruka digitala tjänster. En fråga som myndigheter då måste ställa sig är vilka redskap som står till buds för att få användarna att bruka digitala tjänster. Är den analoga tjänsten avgiftsbelagd finns goda möjligheter att differentiera avgifterna så att den digitala tjänsten blir billigare för användaren – och för myndigheten.

Det finns olika verktyg för att förmå användare att utnyttja digitala kanaler. Förutsättningarna kan variera mellan olika myndigheter. Skatteverket kan t.ex. erbjuda att få överskjutande skatt betydligt tidigare om digitala tjänster används – för att hanteringen är automatiserad och helt enkelt går fortare. Myndigheter som tar ut avgifter för ansökningar m.m. kan i vissa fall differentiera dessa så att de är lägre vid digital hantering. I detta avsnitt redogörs om förutsättningarna för sådan differentiering och utgör i den delen en fördjupning av de i avsnitt 3 angivna reglerna om allas likhet inför lagen samt kravet att iaktta saklighet och opartiskhet.

Om en myndighet vill styra över ärendeflöden från blandad hantering med både digital och manuell (på papper) hantering av handlingar och information till en helt digital ärendehantering, hur ska det göras för att inte komma i konflikt med regeringsformen och annan lagstiftning som reglerar likabehandling och opartiskhet vid handläggning och beslutsfattande i myndigheters verksamhet? Finns det möjlighet till gynnande särbehandling av parter som använder sig av digitalt förfarande jämfört med de som använder sig av manuell pappersförfarande? En grundläggande bestämmelse är regeringsformens krav i 1 kap 9 §¹¹ om att domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen anses inte gälla sådana skillnader mellan grupper och individer som görs i lagstiftningen, utan träffar bara tillämpningen av bestämmelser¹².

¹¹ Se avsnitt 3.2.

¹² Regeringsformen – En kommentar- Thomas Bull m fl. SNS Förlag, sid 58-59.

4.1 Avgifter i statliga myndigheters verksamhet

För myndigheter under regeringen gäller avgiftsförordningen (1992:191). Den kompletteras av Ekonomistyrningsverkets, ESV, föreskrifter och allmänna råd. I det följande redogörs endast för några av de viktigaste bestämmelserna som är av betydelse för avgiftsbelagd verksamhet med stöd av andra författningar än avgiftsförordningen. Avgifter enligt 4 § om avgifter i verksamhet av tillfällig natur eller av mindre omfattning eller 15 – 24 §§ om avgifter vid utlämnande av allmänna handlingar berörs inte.

Enligt 2 § ska förordningen tillämpas om inte något annat följer av en annan förordning, till exempel myndighetens instruktioner, eller av ett särskilt beslut av regeringen. En myndighets regleringsbrev är ett exempel på beslut som kan innehålla förutsättningar för myndigheters avgiftsuttag.

Enligt 5 § får en myndighet bestämma storleken på andra avgifter än de som avses i 4 § endast efter särskilt bemyndigande. Om inte regeringen har föreskrivit något annat ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning).

En myndighet ska, enligt 7 §, samråda med ESV varje år.

Enligt 11 § ska avgiften betalas när ansökan ges in. Om så inte sker ska sökanden föreläggas att betala inom en viss tid vid äventyr av avvisning. Vissa undantag görs dock, bl.a. för myndigheter som ger in ett stort antal ansökningar och om det finns synnerliga skäl.

I 25 § anges att det krävs ett särskilt bemyndigande för att en myndighet ska få disponera avgiftsinkomsterna.

Bolagsverket är exempel på en myndighet med differentierade avgifter. Bolagsverket är huvudsakligen en avgiftsfinansierad myndighet och tar ut avgifter för en stor mängd tjänster. Att t.ex. anmäla ändrad företrädare för ett aktiebolag kostar 900 kr om det görs via pappersblankett men 600 kr om det görs digitalt via Bolagsverkets digitala tjänst. Målet för avgiftssättningen är, som framgår av 5 § avgiftsförordningen, full kostnadstäckning. Bolagsverket menar att elektroniskt ingivna ärenden ger verket en kostnadseffektivare verksamhet. Det leder, enligt Bolagsverket, också till att det blir enklare för kunden att göra rätt och ger en ökad kvalitet i registren. Vidare minskar handläggningstiden, från elva dagar till nio.

Att Bolagsverket får ta ut avgifter och deras storlek anger regeringen i olika förordningar. När det gäller ändringar av ett aktiebolags företrädare framgår det av 3 kap. 1 §

aktieförordningen 2005:559. Där framgår också den differentiering som gjorts mellan papper och digitala tjänster. Att Bolagsverket får disponera över de erlagda avgifterna framgår av verkets regleringsbrev.

Ett annat exempel är Transportstyrelsen som tar ut en avgift på 50 kr från den som beställer ett registreringsbevis för fordon manuellt men inte när beställningen sker i en digital tjänst där e-legitimation används. I båda fallen skickas utskrivna registreringsbevis med posten. Skillnaden är att när e-legitimation används är beställaren säkert legitimerad. Så är inte fallet vid manuell beställning utan där måste registreringsbeviset, efter legitimering, lösas ut hos ett postombud. Det tar också flera dagar längre tid att få beviset vid manuell beställning.

4.1.1 Slutsatser

För myndigheter kan möjligheten att differentiera avgifter eller att helt ta bort dem vara ett viktigt redskap för en övergång från analoga till digitala kanaler.

En statlig myndighet som får ta ut avgifter ska uppnå full kostnadstäckning. Om digitala kanaler med medborgare och företag visar sig vara kostnadseffektivare än analoga kanaler kan avgifterna differentieras. Det kan i vissa fall innebära att avgifter inte alls tas ut när digitala kanaler används.

4.2 Avgifter i kommunala myndigheters verksamhet

Ifråga om kommunala avgifter innebär likställighetsprincipen som huvudregel att sådana inte utan särskilt författningsstöd får bestämmas till olika belopp för samma tjänst. Dock har i rättspraxis sedan lång tid tillbaka godtagits att det för tillträdet till kommunala anläggningar eller kommunala kommunikationer görs avgiftsdifferentieringar för exempelvis barn, och pensionärer, vilket ansetts vara sakligt grundat skäl att ta ut lägre avgift. Likställighetsprincipen hindrar inte en differentiering av avgifter, med hänsyn till kostnadsskillnader mellan olika prestationer, till exempel timtaxa grundad på antal timmar en ärendehandläggning tagit¹³. Samtidigt anses kommuner och landsting ha viss befogenhet att fastställa schablontaxor¹⁴.

4.2.1 Slutsatser

Mot bakgrund av ovan nämnda bestämmelser kan sägas att för att en avgiftsdifferentiering ska kunna vara tillåten mellan digital ärendehandläggning och manuell ärendehandläggning,

¹³ Kommunallagen - med kommentarer och praxis, femte upplagan, sid 74.

¹⁴ RÅ 1977 Ab 57.

måste denna vara beroende av olika kostnadsskillnader som generellt kan sägas vara relevanta för respektive handläggningssång. Väsentligt här är också att det finns en transparens, det vill säga att kostnaderna kan redovisas på ett tydligt sätt. Kommunala avgiftstaxor kan normalt överklagas med laglighetsprövning.

För avgiftssättning inom den kommunala sektorn gäller generellt att kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller, men för tjänster som de är skyldiga att tillhandahålla, får de ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet, 2 kap § kom-munallagen (2017:725).

5. Använd E-delegationens och eSams juridiska vägledningar

Det grundläggande målet för E-delegationens och eSams juridiska arbeten är att underlätta för myndigheter att digitalisera på ett rättssäkert sätt. Nedan beskrivs innehållet i olika vägledningar samt andra framtagna dokument och det lämnas även kommentarer kring tillämpning m.m. För en fullständig och aktuell förteckning av eSams juridiska arbeten hänvisas till eSams hemsida, www.esamverka.se. Det rekommenderas emellertid att läsa förevarande vägledning först.

5.1 Juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltningen 3.0

Vägledningen presenterar några färdiga juridiska lösningar som kan användas när digitala tjänster utvecklas. Vägledningen öppnar också för nya möjligheter till informationsutbyte mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting via användaren genom att han eller hon får ett "eget utrymme".

Syftet med vägledningen är att beskriva och förklara centrala juridiska frågor inom området verksamhetsutveckling inom e-förvaltning. Den riktar sig till de som engageras vid utvecklingen av digitala lösningar.

Denna vägledning kan vara användbar när myndigheter genomför utvecklingsinsatser som syftar till digitalisering. De lösningar som presenteras kan återanvändas. Målgruppen är inte bara jurister utan också andra kompetenser som behövs för att verksamhetsutveckla genom digitalisering – arkitekter, verksamhetsutvecklare, projektledare, arkivarier, etc.

Vägledningen innehåller ett antal färdiga juridisk-tekniska lösningar. De kan jämföras med byggklossar som kan sättas samman på olika sätt och som är juridiskt granskade. Avgörande för hur de sätts ihop är den funktionalitet som myndigheten vill uppnå. Som exempel kan nämnas funktioner för e-legitimering, e-underskrift och återanvändning av uppgifter som redan lämnats till myndigheten.

En viktig utgångspunkt är begreppet servicetjänst. Den behandlar skedet från det att användare i "eget utrymme" hos myndigheten, utformar ansökningar, deklARATIONER och andra handlingar, fram till det att de ges in till myndigheten. Vägledningen visar också hur bland annat bastjänster, e-legitimering och e-underskrifter kan användas i en servicetjänst.

I servicetjänsten kan användare få automatiserad hjälp av myndigheten, bl.a. genom ”förifyllning” av uppgifter, logiska kontroller, stödtexter och liknande service.

Vägledningen visar också hur användare, med hjälp av bastjänster, kan få uppgifter lämnade till sig från andra myndigheter eller organisationer. Resultatet blir att när handlingen slutligen ges in håller den hög kvalitet.

Presentationstjänsten liknar servicetjänsten men används inte för att ge in handlingar utan för att sammanställa och visa uppgifter för användare. Vägledningen visar olika sätt att presentera uppgifter från en myndighet men också för att samla in uppgifter från andra källor, sammanställa dem och visa resultatet för användaren och utan att uppgifterna blir tillgängliga för andra personer. Ändamålet är normalt ren service från myndigheten

5.2 Eget utrymme hos myndighet – en vägledning

Användningen av eget utrymme är idag etablerad myndighetspraxis och kan förekomma som session, konto och brevlåda. eSams vägledning följer, stärker och fördjupar den juridiska vägledning för verksamhetsutveckling när det gäller eget utrymme.

Denna vägledning vänder sig till samma kategorier som vägledningen om verksamhetsutveckling ovan.

Syftet med denna vägledning är att beskriva och förklara de frågor som är centrala när eget utrymme ska utvecklas och användas. Vägledningen ska ses som en vidareutveckling av den beskrivning av eget utrymme och elektroniska tjänster som ges i den juridiska vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltningen.

Eget utrymme tillhandahålls som en service åt användaren. Ingen annan ska få insyn i det material som användaren har där. Utrymmet ska samtidigt, genom stöd och service, såsom förifyllnad, automatiska och logiska avstämningar, hjälptexter, etc. underlätta för användaren att upprätta och ge in korrekta och fullständiga ansökningar, deklARATIONER och andra handlingar. Det förekommer också utrymmen som ger stöd åt användare utan att något skickas in till den som tillhandahåller utrymmet. Utkast och liknande handlingar förblir användarens egna handlingar och blir inte att anse som allmänna enligt tryckfrihetsförordningen eller inkomna enligt förvaltningslagen så länge de finns i utrymmet och kriterierna för sådant utrymme är uppfyllda. Uppgifter som finns där ska inte heller annars riskera att röjas genom åtgärder av myndigheten eller myndighetens personal. – Genom egna utrymmen skapas således en allmän tillit till elektroniska tjänster samtidigt som de erbjuder en tillräcklig säkerhet för användaren och förenklar dennes vardag.

Exempel:

Användningen av den sammansatta bastjänster för grundläggande uppgifter om företag (SSBTGU).

Företagare kan, i eget utrymme och via bastjänster, hämta grundläggande uppgifter sitt företag i elektronisk form, s.k. egen hämtning. Därefter kan företagaren utforma en eller flera ansökningar utifrån bl.a. de grundläggande uppgifterna. ge in dem till en kommunal (eller annan) myndighet som behöver dem för att meddela de tillstånd som företagaren behöver. De grundläggande uppgifterna blir därför korrekta och underlättar för företagaren genom att denne inte gång efter annan själv måste registrera de grundläggande uppgifterna. Om näringsidkaren upptäcker att en grundläggande uppgifter är felaktiga är det enkelt för denne att rätta uppgiften i sitt utkast och kontakta källan för uppgiften så att den rättas även där.

Att hämta grundläggande uppgifter om företag till ett eget utrymme via SSBTGU har flera fördelar. Företagaren får full kontroll över sina grundläggande uppgifter, arbetet med att färdigställa handlingar blir enklare och snabbare, uppgifterna blir korrekta och när handlingen ges in finns förutsättningar för att snabbt fatta ett automatiserat beslut.

5.3 E-delegationens betänkande (SOU 2014:75) Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering

Beslut får fattas automatiserat och när så sker kan naturligen inte anges vem som fattat beslutet, vem som varit föredragande eller annars varit närvarande.

E-delegationen tog under sin verksamhet fram en rapport om direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling där en central del utgjorde rättssäkra automatiserade beslut som fattas i varje enskilt fall. Den rapporten har numera ersatts av eSams publikation Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form, se nedan.

I samband med E-delegationens arbete med rapporten ifrågasattes det om rutiner för automatiserade beslut alls får införas utan ett särskilt undantag från myndighetsförordningen (2007:515) om att myndigheten får fatta berörda beslut automatiserat. E-delegationen påbörjade därför det arbete som resulterade i rubricerade betänkande med förslag till författningsändringar.

I betänkandet föreslog E-delegationen att de bestämmelser som finns i lag och förordning om att beslut får fattas automatiserat ska tas bort och att det inte bör införas nya sådana regler. Vidare föreslog delegationen ändringar i myndighetsförordningen så att det tydliggjordes hur den skulle tillämpas vid automatiserade beslut.

I regeringens proposition En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag lämnade regeringen förslag till en ny förvaltningslag. Förslaget har genomförts så att det direkt av förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet kan fatta beslut automatiserat, utan det måste finnas någon särskild föreskrift som tillåter ett automatiserat beslutsfattande.

En närliggande fråga är om det måste anges vem eller vilka som fattat beslutet, vem som varit föredragande och vilka andra som varit närvarande. I lagmotiven klargörs att dessa uppgifter ska anges om de finns, men att de naturligen utelämnas när beslut fattas automatiserat. Denna lösning är visserligen inte identisk med E-delegationens men den leder till samma resultat. Slutsatsen i E-delegationens betänkande, att beslut får fattas automatiserat utan särskilt författningsstöd och att beslutsfattare, föredragande, m.fl. då inte behöver anges, håller således.

Detta innebär naturligtvis inte att ett automatiserat beslutsfattande skulle få äga rum när det saknas juridiska förutsättningar. På motsvarande sätt som för manuella beslut får ett förfarande inte införas om det riskerar leda till att t.ex. rättssäkerheten, persondataskyddet eller informationssäkerheten åsidosätts.

Exempel Transportstyrelsen:

I samband med att E-delegationen arbetade fram sitt betänkande 2014 uppmärksammades att JO hade framfört synpunkter på att Transportstyrelsens bemyndigande att fatta automatiserade beslut var begränsat och att automationen inte kunde fortsätta utan särskilt författningsstöd. Med den nya förvaltningslagen behövs emellertid inte något särskilt författningsstöd för att fatta automatiserade beslut. Undantag behövs inte heller från krav att ange vem som deltagit i beslutsfattandet.

5.4 Outsourcing – en vägledning om sekretess och persondataskydd

Vägledningen är avsedd att ge myndigheterna juridiskt stöd vid de överväganden rörande sekretess och skydd av personuppgifter som måste göras inför en planerad utkontraktering att ge handfasta förslag på åtgärder som kan vidtas i syfte att säkerställa en korrekt hantering av sekretessreglerad information.

Målgruppen för denna vägledning är främst jurister, arkitekter, verksamhetsutvecklare och it-chefer.

Outsourcing eller utkontraktering, dvs. att låta externa tjänsteleverantörer utföra funktioner som annars skulle skötas i egen regi, är en viktig del i myndigheternas strategier för att utveckla e-förvaltningen. Många myndigheter har t.ex. utkontrakterat drift och förvaltning av myndighetens informationssystem, tekniskt stöd såsom it-support och teknisk bearbetning såsom skanning, tryck och postbefordran av dokument.

I vissa fall innebär en sådan utkontraktering att tjänsteleverantören och dennes personal får tillgång till uppgifter som hos myndigheten är sekretessreglerade och därmed inte utan särskild prövning får lämnas ut. Myndigheten måste i sådana situationer göra vissa juridiska överväganden för att säkerställa att utkontrakteringen är laglig och lämplig. Detta gäller även då tjänsteleverantören fungerar som personuppgiftsbiträde åt myndigheten. I vissa fall krävs nämligen att praktiska åtgärder vidtas eller att den planerade tjänsten justeras för att utkontrakteringen alls ska kunna äga rum.

Vägledningen är avsedd att ge myndigheterna juridiskt stöd i de överväganden rörande sekretess och skydd av personuppgifter som måste göras inför en planerad utkontraktering samt att ge handfasta förslag på åtgärder som kan vidtas i syfte att säkerställa en korrekt hantering av sekretessreglerad information. Den utgår från en metod: Ska sekretessreglerade uppgifter lämnas ut? Är uppgifterna sekretessbelagda? Sker ett röjande? Kan de annars sekretessbelagda uppgifterna lämnas ut med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse? Fokus ligger på vad som anses vara ett röjande.

Exempel:

Myndighet X som har utkontrakterat sin it-drift kan lättare bedöma om utlämnandet av personuppgifter är förenligt med offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Tveksamheter kan eventuellt undanröjas genom att nya rutiner införs, såväl praktiska som administrativa.

5.5 Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form

När myndigheter ska införa tjänster för att lämna ut uppgifter automatiserat, utan att detta leder till s.k. direktåtkomst och handlingsoffentlighet hos den som begär uppgifter, behöver ett antal frågor övervägas. I vägledningen redovisar eSam sin bedömning av dessa frågor.

Målgruppen för denna vägledning är jurister, verksamhetsutvecklare, arkitekter och arkivarier.

När myndigheter ska införa tjänster för att lämna ut eller hämta in uppgifter automatiserat, kan det ske antingen via s.k. direktåtkomst eller som utlämnande på medium för automatiserad behandling. Vägledningen tar sin utgångspunkt i Högsta förvaltningsdomstolens dom i det s.k. LEFI Onlinemålet (HFD 2015 ref. 61).

Enligt eSams mening bör nya tjänster av flera skäl inte utformas för direktåtkomst. Genom att välja utlämnande på medium för automatiserad behandling upprätthålls de rättsliga gränserna mellan myndigheter. Vidare undviks s.k. överskottsinformation och risken för integritetsintrång begränsas.

Det avgörande för om ett utlämnande anses ske på medium för automatiserad behandling är, enligt LEFI Onlinemålet om den utlämnande myndigheten måste reagera på begäran eller inte.

Om utlämnande myndighet automatiserat måste reagera på en begäran om att få ut en handling, har den mottagande myndigheten inte någon sådan tillgång till handlingen som avses i 2 kap. 3 § andra stycket TF. Handlingen är inte tillgänglig förrän prövningen gjorts och handlingen har lämnats ut. Därmed uppkommer inte något överskott av allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten. Är en handling inte tillgänglig enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF har den mottagande myndigheten inte heller direktåtkomst till den.

Vägledningen analyserar domen och sätter den i ett större sammanhang. Bl.a. går den igenom särdragen för ett utlämnande som inte utgör direktåtkomst. Som ett komplement finns en mer teknisk del som förklarar vilka byggstenar som bör ingå i en sådan tjänst.

Exempel:

Myndighet Y har rätt att inhämta bl.a. personuppgifter från myndighet Z på medium för automatiserad behandling men har behov av att få uppgifterna snabbt, i realtid. Den juridiskt tekniska lösningen har tidigare pekat på direktåtkomst men detta kräver författningsändringar i det aktuella fallet i både lag och förordning. Resurser för att driva detta utrednings- och författningsarbete har saknats och skjutits på framtiden. Genom HFD:s dom och vägledningens analys kan nu de båda myndigheterna bygga en rättssäker realtidslösning där myndighet Y frågar efter en viss information och där myndighet Z lämnar ut dem efter kontroll av att de får lämnas ut till myndighet Y på medium för automatiserad behandling.

5.6 Juridisk vägledning för införande av e-legitimering och e-underskrift

Att införa e-legitimering och e-underskrifter är en komplicerad process utifrån flera aspekter, juridiska, tekniska och säkerhetsmässiga. Vägledningen Juridisk vägledning för införande av e-legitimering och e-underskrifter ger stöd för införande av e-legitimering och e-underskrifter utifrån alla dessa perspektiv.

Målgruppen är jurister och informationssäkerhetsansvariga men i hög grad även verksamhetsutvecklare, arkitekter, arkivarier, upphandlare och andra som blir berörda vid införande av funktioner för e-legitimering och e-underskrifter.

E-legitimering och e-underskrifter är centrala funktioner för att kunna erbjuda säkra tjänster till medborgare och företag. Allt fler organisationer erbjuder digitala tjänster som kräver e-legitimering eller e-underskrifter, och de som inte redan gör det är i startgroparna. Införandet är en komplicerad process utifrån flera perspektiv, tekniskt, juridiskt och inte minst från ett säkerhetsperspektiv.

Vägledningen ger stöd för införandet från alla dessa perspektiv så att myndigheterna inte ensamma behöver ta fram svar på alla frågor. En organisation som ska införa e-legitimering och e-underskrift behöver vara förberedd på ett bra sätt, både för att kunna göra en korrekt kravställning och upphandling av tjänsterna och för att kunna garantera rätt säkerhetsnivå när tjänsterna är i drift.

Det har skett ett skifte i teknik och parter de senaste åren. Myndigheter, kommuner och landsting måste skapa sig en helhetsbild över parterna, vem som gör vad och vem som är ansvarig. Det är många aktörer inblandade - användaren, myndigheten som erbjuder digitala tjänster (förlitande part) och utfärdare av e-legitimationer för att nämna några och det finns många fler.

Det är viktigt att få till tydliga avtal och bra rutiner. Då får man också samhällets straffrättsrättsliga skydd mot manipulationer, förnekanden och missbruk. Vägledningen tar upp det straffrättsliga skydd som samhället faktiskt erbjuder vid e-legitimering och e-underskrifter. Brottsbalkens bestämmelser ändrades 2013 just för att ge skydd mot tekniska manipulationer, förnekanden och missbruk vid digitala förfaranden.

I första hand är syftet att ge stöd i införandet av e-legitimering och e-underskrifter och därmed förenkla för myndigheterna. I förlängningen är syftet också att bidra till att skapa en samsyn bland samhällets aktörer, särskilt inom offentlig sektor om funktion, juridik och säkerhet för e-legitimering och e-underskrifter. Det kan ge flera vinster, nämligen att kravställningen förenklas och harmoniseras vilket ger leverantörer möjlighet att erbjuda samordnade tjänster av hög kvalitet funktionerna för att legitimera sig och skriva under ser likadana ut från tjänst till tjänst. Det underlättar för användarna att förstå hur de ska hanteras. Säkerhetsbehoven blir också analyserade och beaktade på ett enhetligt sätt vilket förenklar för organisationerna att erbjuda robusta och säkra tjänster. Vägledningen går också stöd i att bedöma vilka allmänna handlingar som skapas och relevanta regler kring det.

E-legitimering och e-underskrift är komplexa funktioner där flera aspekter behöver omhändertas. Vägledningen förklarar hur dessa funktioner är uppbyggda, vilka rättsregler som aktualiseras och vilka säkerhetsåtgärder som behöver vidtas.

Vägledningens avslutande kapitel handlar mer konkret om vad myndigheterna bör göra och innehåller tre checklistor, checklista för förlitandeavtal (e-legitimering), checklista för avtal om underskriftstjänst och checklista för bevarande och gallring.

Exempel:

Myndighet Z ska införa digitala tjänster mot företag och fysiska personer vilket kräver såväl e-legitimering som e-underskrift. Tidigare hade myndigheten inte haft någon bra överblick över vad som händer, vem som gör vad och vem som ansvarar för olika delar. Med vägledningen kan information och förståelse inhämtas och den kan användas av olika kompetensområden inom myndigheten – juridik, upphandling, arkitektur, verksamhetsutveckling, arkiv, m.m. Överblicken och förståelsen blir helt annorlunda. Med checklistorna kan avtalen förbättras för alla parter och myndighetens riskbedömningar blir tydligare.

5.7 Elektroniska original, kopior och avskrifter

Vägledningen beskriver och förklarar olika typer av elektroniska handlingar som blivit vanliga i myndigheters elektroniska tjänster. Det bidrar till en angelägen samordnad begreppsapparat för att underlätta digitaliseringen.

Målgruppen för denna vägledning är främst jurister, verksamhetsutvecklare och arkitekter.

För att digitaliseringen ska förenkla vardagen för enskilda är det viktigt att myndigheterna kan fånga sin information digitalt så enkelt som möjligt och så tidigt som möjligt, och även lämna den i samma form. En ovillkorlig förutsättning är givetvis att informationsutbytet är tillåtet och lämpligt från ett integritetsskyddsperspektiv.

Informationsinhämtandet mellan myndigheter sker ofta elektroniskt och utvecklingen går mot ökad samverkan. Det är dock lika viktigt att enskilda, dvs. företag och privatpersoner, kan lämna information i elektronisk form till myndigheter i större utsträckning än idag. För detta behövs en samordnad begreppsapparat när det gäller olika slag av elektroniska handlingar.

Samordningen av begreppsapparaten är avgörande för förvaltningens möjligheter att skapa enkla sammansatta tjänster, t.ex. från ett livshändelseperspektiv, där företag eller privatpersoner ska kunna lämna in elektroniska bilagor vid ett tillfälle och via en kanal. Vägledningen syftar till en sådan samordning.

Exempel:

Bolagsverket skannar in anmälningshandlingar från företag. Anmälan är egenhändigt undertecknade på heder och samvete. I vissa fall bifogas en passkopia. Ansökningshandlingen upprättar användaren i sin dator som därefter skriver ut den och undertecknar den med bläck. Handlingen kuverteras, frankeras och postas och når Bolagsverket – i pappersform - först när försändelsen levereras till myndigheten.

Vägledningen visar att Bolagsverket kan fånga handlingarna elektroniskt avsevärd tidigare och enklare. Användaren kan skapa elektroniska underskrifter med sin e-legitimation. Passet skannar användaren själv in och försäkrar på heder och samvete att uppgifterna är sanningsenliga.

5.8 Checklista för jurister

Checklistan ger juristen ett verktyg att metodiskt bocka av olika steg i ett e-samverkansarbete

Checklistan vänder sig till jurister.

Checklista för jurister är en introduktion i rättsliga förutsättningar för samverkan i utvecklingsinsatser. Checklistan vänder sig till jurister i stat, kommuner och landsting och syftar till att belysa vilka övergripande juridiska frågeställningar som bör beaktas vid samverkan kring e-förvaltningsinsatser. Det är emellertid möjligt att även använda den i digitaliseringsprojekt som inte innefattar samverkan med andra myndigheter.

Checklistans systematik är anpassad efter Metod för utveckling i samverkan, en vägledning från E-delegationen. Den vägledningen tillhandahåller ett gemensamt ramverk för att säkerställa kvalitet, gemensamma förväntningar och krav på utvecklingsarbetet, med fokus på att realisera önskade nyttor.

Exempel

Projektledaren vet inte hur juristerna ska involveras i ett planerat e-samverkansprojekt. Juristerna har inte någon erfarenhet av att delta i ett projekts olika skeden. De har varit vana vid att bli tillfrågade när projektet i princip är klart, vilket flera gånger tidigare har orsakat merarbete och förseningar. Denna gång har projektledaren uppmärksammat juristerna på checklistan för jurister och med hjälp av den har de kunnat styra projektet från början med resultatet att merarbete och förseningar inte uppkommit.





eSam är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) för att underlätta och påskynda digitaliseringen inom det offentliga. Det bildades 2015 som en frivillig fortsättning på E-delegationen och bygger vidare på kunskaper och erfarenheter som byggts upp inom ramen för E-delegationen. En viktig uppgift för programmet är att ge ut vägledning som skapar förutsättningar för att öka den digitala samverkan inom offentlig förvaltning.

Vägledningarna finns tillgängliga på esamverka.se

I eSam ingår Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Boverket, Centrala Studiestödsnämnden, Domstolsverket, eHälsomyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Jordbruksverket, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Migrationsverket, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Polisen, Riksarkivet, Sida, Skatteverket, Skolverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Statens servicecenter, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen och Tullverket (mars 2018).

