



Remiss av E-delegationens betänkande Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service SOU 2014:39 (N2014/2822/ITP)

Sammanfattning

Statens servicecenter uppfattar att en tolkning av 2 kap. 10 § TF som är anpassad till nutida IT-miljö och ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, är nödvändiga om såväl befintliga som nya e-tjänster fortsättningsvis ska kunna tillhandahållas och en effektivare samverkan mellan myndigheter ska bli möjlig.

Statens servicecenter stöder utredningens tolkning av 2 kap. 10 § TF, men anser förslagen till ändringar i OSL ger ett i vissa avseenden otillräckligt sekretesskydd.

Statens servicecenter förordar det av utredningen redovisade alternativet till förslaget om införande av 11 kap. 4 a § och ändring i 40 kap. 5 § OSL, men avstyrker inte de förslag som utredningen valt att lämna.

Statens servicecenter tillstyrker förslaget till införande av en bestämmelse i 40 kap. 5 a § OSL om sekretess i verksamhet med hjälptjänster.

Statens servicecenter tillstyrker även förslaget till införandet av en bestämmelse i 40 kap. 5 b § OSL om sekretess i verksamhet med presentationstjänster, men anser till skillnad från utredningen att bestämmelsen bör ge ett absolut sekretesskydd.

Statens servicecenter tillstyrker också förslaget till ändring i 40 kap. 8 § OSL om undantag från meddelarfriheten vid tystnadsplikt enligt 40 kap. 5 a § OSL. Myndigheten anser även, till skillnad från utredningen, att ett motsvarande undantag bör gälla för tystnadsplikt enligt 40 kap. 5 b § OSL, dock under förutsättning att sekretessen enligt den bestämmelsen blir absolut.

Statens servicecenter har ingen verksamhet som omfattas av undantaget i 2 kap. 10 § TF. Däremot inkluderar de administrativa tjänster som myndigheten tillhandhåller andra myndigheter vanligtvis även IT-drift och elektroniska förvar. Det är inte troligt men heller inte helt uteslutet att regeringens uppdrag till Statens servicecenter och flera andra myndigheter, att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv, kan genomföras inom ramen för 2 kap. 10 § TF. Den frågeställningen och bedömningen av ett eventuellt behov av sekretesskydd för andra myndigheters handlingar i Statens servicecenters kommande e-arkivtjänst har ett mycket nära samband med den problematik som behandlats i förevarande betänkande.

Dock återstår en belysning av de specifika frågor som e-arkivtjänsten genererar och förslag till hur dessa bör lösas. Resultatet av den belysningen kan komma att

påverka de nu lämnade förslagen till författningsändringar. Av den anledningen, och då frågan om sekretesskydd i verksamheten med e-arkivet behöver hanteras omgående, bör den försatta beredningen av betänkandet ske först efter en kompletterande utredning. Den kompletterande utredningen bör belysa vilken status myndigheters arkivhandlingar får i samband med överförandet till och därefter i arkivtjänsten hos Statens servicecenter samt föreslå ändringar i OSL om det bedöms nödvändigt.

Allmänt om betänkandet

Statens servicecenter instämmer i att klargöranden, tolkningar, och förslag i de avseenden som redovisas i betänkandet är efterlängtrade och nödvändiga för en fortsatt utveckling inom e-förvaltningsområdet. Statens servicecenter uppfattar utredningens författningsändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som i huvudsak tillfredställande för hanteringen av s.k. elektroniska förvar för enskilda och utkontraktering av IT-drift till en annan myndighet samt för så kallade hjälptjänster, men som otillräckliga för s.k. presentationstjänster och för en fortsatt effektiv myndighetsgemensam samverkan.

På ett flera ställen i betänkandet nämns Statens Servicecenter som exempel på en myndighet i vars verksamhet det ingår att tillhandahålla IT-drift och elektroniska förvar vilket i och för sig är riktigt. Däremot är ännu ingen av de tjänster som myndigheten tillhandahåller begränsade på det sätt som krävs för att regleringen i 2 kap. 10 § TF ska bli tillämplig. Det är också högst osäkert om den bestämmelsen, oavsett hur den ska tolkas, kan bli av nämnvärd betydelse för nya tjänster som ska tillhandahållas av Statens servicecenter. Anledningen till detta är att myndighetens tjänster behöver innehålla en kombination av såväl IT-drift och elektronsikt förvar som betydande administrativ service. Annars blir de inte effektiva och attraktiva att använda och därmed inte heller kostnadsbesparande för statens som helhet.

Dock ställs Statens servicecenter och dess kundmyndigheter ofta inför en utlämnande- och sekretessproblematik med mycket nära anknytning till den som utredningen har behandlat i betänkandet. Statens servicecenter ser det därför som ytterst angeläget att utredningens arbete snarast kompletteras med klargöranden, tolkningar och regleringsförslag som är anpassade även till andra former av myndighetsamverkan inom e-tjänsteområdet än ren utkontraktering av IT-drift och elektroniskt förvar. Utan sådan komplettering är det t.ex. osannolikt att regeringens uppdrag, till Statens servicecenter och flera andra myndigheter, att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv¹ går att genomföra med det fokus på besparings-, effektivitets- och kvalitetseffekter som ingår i uppdraget, och är skälet till att det har lämnats.

Utredningens ändringsförslag

2 kap. 10 § TF m.m. (tolkning och gallring av allmänna handlingar)

Statens servicecenter ställer sig bakom utredningens överväganden och uppfattning i fråga om tolkningen av 2 kap. 10 § TF och uppfattar att den tolkningen, trots den osäkerhet som faktiskt råder, måste få tillmätas stor betydelse vid bedömningar av om och hur regleringar inom sekretessområdet bör genomföras. Samtidigt kan behovet av att undvika omfattande resurs- och särskilt kompetenskrävande sekretessprövningar av information ibland vara så

¹Se regeringens beslut 2014-08-14 Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv (N2014/3415 ITP och N2013/3701), ändrat 2014-09-11 (N20143763/ITP).

stort att osäkerheten kräver en sekretessreglering som hindrar allt utlämnande av en myndighets information då den även hanteras i en viss verksamhet hos en annan myndighet. Såsom utredningen påpekar bör insynsintresset i sådana situationer kunna uppfattas som fullt ut tillgodosett genom att utlämnande kan ske via den myndighet vars information en begäran gäller.

Statens servicecenter tillhandahåller i dagsläget inga e-tjänster som faller inom ramen för regleringen i 2 kap. 10 § TF. Det är också högst osäkert om 2 kap. 10 § TF, oavsett hur den regeln ska tolkas, kan komma att bli tillämplig på nya tjänster som Statens servicecenter ska tillhandahålla. Om myndigheten även fortsättningsvis ska kunna tillhandahålla effektiva och för staten som helhet kostnadsbesparande e-tjänster är det sannolikt inte möjligt att undvika sådan tillgång till andra myndigheters handlingar och uppgifter som enligt TF innebär att dessa blir allmänna handlingar även hos Statens servicecenter.

Metoden med omedelbar gallring för att undvika spridning av känslig information kan förmodligen fungera när det gäller elektroniskt förvar åt enskilda och i vissa fall även vid samverkan mellan myndigheter, men den förefaller inte alltid lämplig. Särskilt inte om syftet med gallringen i huvudsak är att undvika sekretessprövningar och utlämnanden av en tjänstemottagande myndighets information. Vid myndighetsamverkan finns också en risk för att "gallringslösningen" kan visa sig vara en ineffektiv, kostnadskrävande och inte alltid genomförbar metod för att lösa problem som borde kunna hanteras betydligt bättre genom regleringar i OSL, bl.a. och exempelvis utifrån det alternativa synsätt som utredningen redovisar i avsnitt 5.

Mot bakgrund av bl.a. det ovanstående uppfattar Statens servicecenter att utredningens förslag till ändringar i OSL inte ger det sekretesskydd som vore önskvärt, vilket också framgår av nedanstående synpunkter på författningsförslagen.

11 kap. 4 a § och 40 kap. 5 § OSL (sekretess i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring)

Statens servicecenter förordar en reglering i överensstämmelse med det alternativ som redovisas i avsnitt 5.6.5 framför det av utredningen valda förslaget om införande av 11 kap. 4 a § och ändringen i 40 kap. 5 § OSL. De skäl som utredningen redovisat för det alternativa förslaget visar att detta kan skapa betydligt säkrare och bättre förutsättningar för tillhandhållande av kostnadsbesparande, effektiva och rättsäkra e-tjänster för såväl elektroniskt förvar åt enskilda som utkontraktering av IT-drift till en annan myndighet. Enligt myndighetens bedömning bör den alternativa lösningen falla inom ramen för de intressen som enligt TF får skyddas med sekretessregler. Dessutom är sannolikheten för att den lösningen skulle få en negativ inverkan på intresset av insyn i myndigheters verksamheter i det närmaste obefintligt.

40 kap. 5 a § OSL (sekretess i verksamhet med hjälptjänster)

Statens servicecenter tillstyrker förslaget om införande av en ny bestämmelse i 40 kap. 5 a § OSL som innebär absolut sekretess ska gälla för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i samband med s.k. hjälptjänster, och ansluter sig till de skäl som utredningen redovisat för det förslaget.

40 kap. 5 b § OSL (sekretess i verksamhet med presentationstjänster)

Statens servicecenter tillstyrker införandet av en bestämmelse som ger sekretesskydd för uppgifter i presentationstjänster, men bedömer till skillnad från

utredningen att en sådan bestämmelse behöver ge ett absolut sekretesskydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

Den sekretessregel som utredningen föreslår med presumtion för offentlighet (svag sekretess) ger sannolikt vare sig det sekretesskydd som krävs för att enskilda organisationer ska vilja lämna ut uppgifter till en presentationstjänst eller för att enskilda personer ska vilja använda sig av den.

En presentationstjänst innebär en karläggning av en enskilds personliga förhållanden genom att en sammanställning av uppgifter görs om denne. Dessa uppgifter kan komma från dels privata aktörer dels myndigheter där vissa av uppgifterna kan omfattas av mycket stark eller till och med absolut sekretess. Det kan inte lämnas någon garanti för att uppgifterna i tjänsten blir gallrade omedelbart efter att den avslutats. Den enskilde uppfattar med all sannolikhet att ingen har rätt att få se uppgifterna utan dennes medgivande. Uppgiftssammanställningen i en presentationstjänst omfattar enbart uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Sammanställningen har inget eller ringa intresse för "presentationsmyndighetens" eller någon annan myndighets verksamhet och behövs inte heller för rättskipning eller förvaltning m.m. (jmf s.121 i betänkandet).

Det ovanstående bör sammataget utgöra tillräckliga skäl för en avvägning mellan sekretess- och insynsintresset som leder till att absolut sekretess bör gälla, för uppgifter om enskilda i presentationstjänster.

40 kap 8 § OSL (meddelarfrihet)

Statens servicecenter tillstyrker förslaget om undantag från meddelarfriheten för den tystnadsplikt som följer av förslaget till 40 kap. 5 a § OSL.

Som framgått ovan anser Statens servicecenters att absolut sekretess ska gälla för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i presentationstjänster. Mot den bakgrunden och av de skäl som myndigheten redovisat för den uppfattningen bör även tystnadsplikten som följer av 40 kap. 5 b § OSL undantas från meddelarfriheten.

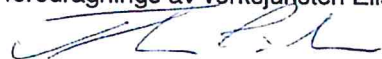
Fortsatt beredningen efter kompletterande utredning

Såsom tidigare påpekats har Statens Servicecenter m.fl. andra myndigheter ett uppdrag från regeringen att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv². Det kan redan nu hållas för sannolikt att e-arkivtjänsten kräver ändringar i OSL. Utan ändringar i OSL kan de bli ogörligt att skapa och utveckla ett e-arkiv som blir tillräckligt attraktivt att använda och kostnadsbesparande för statens som helhet.

De författningsändringar som kan bli aktuella har mycket nära anknytning till de bedömningar och ändringar i OSL som föreslås i betänkandet och kan därför komma att påverka dessa förslag. Statens servicecenter anser därför att en kompletterande utredning bör föregå en fortsatt beredningen av förslagen i betänkandet. Den kompletterande utredningen bör belysa vilken status andra myndigheters handlingar får i samband med överförandet till och därefter i arkivtjänsten hos Statens servicecenter, d.v.s. om och i så fall när handlingarna blir allmänna hos Statens servicecenter. Utredningen bör också få uppdraget att bedöma behovet av och föreslå de ändringar i OSL som bedöms nödvändiga.

²Se regeringens beslut 2014-08-14 Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv (N2014/3415 ITP och N2013/3701), ändrat 2014-09-11 (N20143763/ITP).

Detta ärende har avgjorts av generaldirektören Thomas Pålsson efter
föredragnings av verksjuristen Elisabet Ekman



Thomas Pålsson
Generaldirektör



Elisabet Ekman
Verksjurist