

Dataskydd.net Sverige
c/o Kerstin Jensen-Urstad
Alsnögatan 18
116 41 Stockholm

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Lund 2015-12-14

Remissyttrande över SOU 2015:66 – En förvaltning som håller ihop (N2015/5090/EF)

Det här remissyttrandet behandlar E-delegationens senaste publikation, SOU 2015:66, som också är delegationens slutrapport. Yttrandet anknyter till E-delegationens tidigare publikationer och deras uppdrag. Dataskydd.net har fokuserat sina kommentarer på E-delegationens påståenden i slutbetänkandets åttonde kapitel.

”Förenkla för medborgarna”?

E-delegationen skriver att ”[d]en svenska förvaltningspolitiken identifierade tidigt att det inte ska vara medborgares och företagens uppgift att veta hur den offentliga sektorn är organiserad. Trots detta är det relativt ovanligt att myndigheter hjälper till för att underlätta identifieringen av aktörer och information utanför den egna myndigheten.”

SOU 2015:66, s. 113-114.



Medborgaren matar in uppgifter i en svart förvaltningsmaskin som inte ens säkert är begriplig för de som arbetar inom förvaltningen. Beslutsfattare ser bara en tråkig svart låda som är svår att styra och förstå sig på. Originalillustration av Marcus Fridholm på efterfrågan av Dataskydd.net. CC-BY december 2015.

De som fattar beslut om och arbetar inom förvaltningen är lika mycket medborgare och privatpersoner som de som vänder sig till förvaltningen. Om organisationen för den offentliga sektorn därför inte är begriplig och transparent för privatpersoner, så är den alltså sannolikt inte heller begriplig eller transparent för de som jobbar inom och fattar beslut om förvaltningen.

Informationsteknologi och e-förvaltning kan inte lösa problemet att den offentliga förvaltningen har en ogenomskådlig och obegriplig organisation. Informationsteknologi för med sig egna komplikationer – till exempel är det ofta svårt att byta befintliga informationsteknologiska lösningar (operativsystem,

databassystem, rutiner och till och med enkla applikationer). Inläsningseffekter i informationsteknologi har behandlats av tidigare statliga utredningar,¹ inklusive utredningar genomförda inom ramen för E-delegationens arbete. Inläsning och trögheten för förändring har varit ett återkommande inslag i statliga offentliga utredningar om informationsteknologi sedan införandet av ADB-system på 1960-talet.² När informationsteknologin nu blivit så tätt sammanvävd med förvaltningens verksamhet att de i princip inte går att skilja åt,³ blir det dessutom av både tekniska och organisatoriska skäl svårt att förändra saker alls.

Dataskydd.net:s arbete utgår ifrån de individuella fri- och rättigheter som finns kodifierade i Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter, EU:s stadga för mänskliga rättigheter och som principiellt förtydligats i EU:s dataskyddsdirektiv från 1995 och EU-kommissionens förslag om en ny dataskyddsförordning från 2012,⁴ samt Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheters rekommendationer om rättssäkerhet i digitala miljöer från 2014.⁵ I offentliga system innebär det att man behöver se tekniska lösningar som politiska lösningar: de kodifierar funktionssätt hos förvaltningen som påverkar medborgarnas ställning gentemot förvaltningen. Dataskydd.net menar att det ursprungliga kommittéuppdraget ger stöd för att politikerna har tänkt sig en förändring av förvaltningens arbete som sätter individerna mer i centrum för förvaltningens arbete, och ger medborgare ”möjlighet att utöva sina rättighet”. Vi utvecklar våra kommentarer på detta nedan.

Delegationens återkommande tema är att ”förenkla för privatpersoner”, men privatpersoner är frånvarande i utredningens grundmaterial. Delegationen gör från och med sitt första betänkande från många påståenden om vad medborgare önskar sig (”kundorientering, enkelhet, tidsbesparing och tillgänglighet i sina kontakter med förvaltningen”) men dessa önskemål är inte uppbackade av någon undersökning.

Det är orimligt att tro att någon vill ha kundfientlig, svår, tidsödande och otillgänglig e-förvaltning. Om påståenden om inte överlever ett motsatsperspektiv är de sannolikt plattityder. Medborgarnas intresse av en fungerande förvaltning förtjänar större uppmärksamhet än så.

Sverige har medelmåttig myndighetstransparens

I SOU 2015:66 kapitel 8 attribuerar E-delegationen felaktigt till EU-kommissionen en rapport som har författats av CapGemini, IDC, RAND-institutet, m.fl.⁶ för

Se E-delegationens första betänkande SOU 2009:86.

SOU 2015:66, s. 117.

¹Se t ex SOU 2007:47 om öppna standarder, SOU 2015:23 om informationssäkerhet, m.fl.

²Jämför tidigast utredningen Data och näring från 1974 eller utredningen Teknikupphandling från 1976

³Se SOU 2015:39 om en ny myndighetsdatalag, s. 176.

⁴EU-kommissionen (2012). Data Protection Reform. Se <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/>

⁵Europarådet. CommDH/IssuePaper(2014)1. 8 december 2014. *The rule of law on the Internet and in the wider digital world. Issue Paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights* <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2268589&Site=COE>

⁶Delivering the European Advantage: ‘How European governments can and should benefit from innovative public services’ av Capgemini, IDC, Sogeti, IS-practice and Indigov, RAND Europe and the Danish Technological Institute for the Directorate General for Communications Networks, Content and Technology, 2014. Tillgänglig på <http://bookshop.europa.eu/en/delivering-on-the-european-advantage-how-european-governments-can-and-should-benefit-from-innovative-public-services-egovernment-benchmark-pbKK0114449/pgid=Iq1Ekni0.1LSR000K4Myc09B0000caoh4Yo7;sid=JSVV-dL4bUpVxoSXAWHLXrDdIvZTKp-b01c=?CatalogCategoryID=CXoKABst5TAAAEjpeY4e5L>

att illustrera att mängden blanketter skapar ett transaktionsproblem för medborgarna. Denna rapport har emellertid – ouppmärksammat av E-delegationen – som en av sina främsta *Top Level Benchmarks* "[the] Transparent Government [which] evaluates the Transparency of Government authorities' operations and service delivery procedures and the accessibility of personal data to users (the latter being one of the most frequently demanded eServices as the Action Plan points out)."

Vidare konstaterar RAND-rapporten att "[t]he transparency of governments is still unsatisfying, Transparency of Public organisations scoring 59 per cent, of Personal data 47 per cent and of Service delivery 38 per cent."⁷ Sverige lägger sig precis under det europeiska snittet på "service transparency" - möjligheten för medborgare att förstå vad det är för sorts process de interagerar med⁸.

Dataskydd.net påminner om att flera av EU:s rapportskrivare är stora företag som levererar e-förvaltningstjänster till offentliga myndigheter. Deras mätmetoder kan antas vara utformade för att gynna intresset av att företagen får fler e-förvaltningstjänster att leverera snarare än vilken sorts förvaltning en stat (eller dess medborgare!) vill ha. Statliga utredningar behöver vara noggranna både med att inte felrepresentera och att inte övervärdera värdet av sådana rapporter..

En myndighetscentrisk delegation

E-delegationen har under svag politisk ledning utarbetat rekommendationer till regeringen i sex års tid. Specifika angivelser för delegationens arbete är myndighetscentrerade och handlar om specifika tekniska projekt (Ipv6, Mina meddelanden eller e-legitimation) eller bättre samverkan. Att medborgare "ska kunna utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service på ett enkelt sätt" genomsyrar varken delegationens arbete eller de specifika uppdrag ("mätbara målsättningar") delegationen tilldelats.

E-delegationens tolkning av sitt uppdrag kan antas ha varit beroende av vilka som tillförordnats som experter och kommittéedamöter i delegationen. Delegationens ledamöter har i stort sett uteslutande varit myndighetschefer. E-delegationen redovisar att den konsulterat med projektledare och experter från befintliga e-förvaltningsprojekt. Representationen för det näringsliv som för närvarande står i kontakt med förvaltningen och förvaltningen dominerar i delegationen. Ingen organisation som jobbar för individens eget intresse (t ex människorättsgrupper, intressegrupper för digitala rättigheter, konsumentskyddsgrupper, osv) har ingått i expertgrupperna. Partipolitisk och parlamentarisk representation av medborgarnas intressen har också utgått.

E-delegationen har i viss utsträckning förlitat sig på forskning, vilket Dataskydd.net välkomnar. Fokuset verkar dock uteslutande riktat mot området "industriell ekonomi". Dataskydd.net tror att delegationens arbete kring medborgarnas roll i framtidens förvaltning hade kunnat berikas av att också titta på t ex statsvetenskaplig forskning. Sådan bedrivs av professor Elin Wihlborg och hennes doktorander vid Linköpings universitet. Iréne Bernhard (tidigare KTH, nu Högskolan Väst) har också tittat på interaktionen mellan samhällsplanering och e-förvaltning.

Delivering the European Advantage? 'How European governments can and should benefit from innovative public services' av Caggemini, IDC, Sogeti, IS-practice and Indigov, RAND Europe and the Danish Technological Institute for the Directorate General for Communications Networks, Content and Technology, 2014

Kommittédirektiv 2009:19, s. 8-9.

Kommittédirektiv 2009:19, s. 6.

SOU 2015:66, s. 112 och 114

⁷Ovan fotnot 6, s. 5.

⁸Ibid. s. 36.

”Medborgare ska kunna utöva sina rättigheter”?

I kommittédirektiven står att läsa att ”[m]edborgare ska kunna utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service på ett enkelt sätt.” Dataskydd.net har av slutrapporten och av E-delegationens verk i övrigt fått intrycket av att ”rättigheten” som ska ”utövas” är rättigheten att få vara kund hos en e-tjänstleverantör. I de flesta fall är dock medborgarens kundrelation till myndigheter och förvaltningen en plikt snarare än ett val. Därför behöver dessa relationer tilldelas en annan sorts uppmärksamhet än vad man tilldelar vanliga konsumentrelationer. Med ”annan sort” menar Dataskydd.net inte bara ”mer”, utan ”av ett annat slag”.

Kommittédirektiv 2009:19, s. 6.

E-delegationen påtalar själv att målet med förvaltningspolitiken aldrig varit att medborgare ska förstå hur förvaltningen fungerar (se ovan). Det finns en betydande risk att ett lager informationsteknologi som läggs ovanpå en förvaltning som redan förutsätts vara politiskt obegriplig reducerar begripligheten.

Som många andra stora organisationer är myndigheter förändringsobenägna.⁹ E-delegationens arbete bekräftar att man närmat sig e-förvaltningsområdet med inställningen att förvaltningens nuvarande arbetsformer ska förändras så lite som möjligt. Utöver bättre datadelning för att snabba upp befintliga processer saknas förändringsimperativ.

Mot bakgrund av att representation för ett medborgerligt och individuellt intresse konsekvent saknats i E-delegationens arbete (se ovan), och att utgångspunkten för E-delegationens arbete att medborgaren ska hållas utanför snarare än inkluderas i myndigheternas processer, ser Dataskydd.net inte att utredningen har uppnått sin målsättning att utveckla e-förvaltningspolitiken på ett sådant sätt att ”medborgare kan utöva sina rättigheter”.

Mer transparens mot privatpersoner är nödvändig

De förteckningar av personuppgiftsbehandlingar som myndigheterna ändå ska sammanställa åt Datainspektionen kan till exempel modelleras efter och bygga på den sortens förteckning över e-förvaltningstjänster som delegationen redan påbörjat i SOU 2010:20 ”Från strategi till handling” (s. 89 och framåt) eller SOU 2010:62 ”Under konstruktion – framtidens e-förvaltning” (s. 171 och framåt). Sådana förteckningar behöver vara offentliga och lättillgängliga för medborgarna. De behöver också ha ett tydligt fokus på medborgarnas (människornas) grundläggande rättigheter (så att individen t ex kan få reda på vem som får veta vad och när om individens angelägenheter, hur eller om individen kan förhindra detta, och vad det innebär för individen bortanför den specifika transaktionen – till exempel i fråga om vidarebehandling av sådana uppgifter).

E-delegationen har i sitt arbete inte haft ett fokus på att medborgarna ska förstå vilka myndigheter som involveras i ett visst beslutsfattande. E-delegationens betänkanden SOU 2011:27 ”En bit på väg, SOU 2011:67 ”Vägen till effektivare e-förvaltning”, SOU 2014:39 ”Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service” och SOU 2014:75 ”Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering” anför istället att det måste bli enklare att utan individens medverkan flytta uppgifter mellan myndigheter och på det sättet uppnå snabbare beslut

⁹Se t ex Fransson, M. och J. Quist (2010). Nystartskontoret som blev en tjänst – Om politiska hängräddor i administrativa stuprör (CTF, Karlstad University Studies 2010:39) CTF, Karlstads universitet.

(”öka produktivitet och effektivitet i förvaltningen”). Dataskydd.net håller med om att färre regler kan ge en tydligare reglering. Reglerna behöver dock ta sikte på att individerna ska ges förutsättningar att förstå vad myndigheterna faktiskt gör, snarare än förutsättningar för myndigheter att agera snabbt och utan transparens.

Rekommendationer

De rättigheter till privatliv och dataskydd som kodifieras i Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter, Europarådets konvention om dataskydd från 1981 och EU:s stadga för grundläggande mänskliga rättigheter har tillkommit för att skydda individens rätt att utöva inflytande och förstå inflytande över individens egna identiteten. De är abstrakta rättigheter som tar sikte på att skydda inte bara den som individen för närvarande är, utan också den som individen kan tänkas vilja eller komma att bli. De är alltså tänkta att garantera individens möjlighet att delta på ett fullgott sätt i det demokratiska samhället genom att ge individen självbestämmande.

För att medborgare ska kunna utöva en abstrakt rättighet, och respektera andras abstrakta rättigheter, behöver de kunna förstå och utöva dels den egna rättigheten, dels ges ramverk inom vilken de kan hjälpa andra att göra detta.

Dataskydd.net anser att möjligheterna att tillgodose ett starkt skydd för de grundläggande mänskliga rättigheterna i förvaltningens arbete bör styra förvaltningspolitiken. Principerna för den europeiska dataskydds-rätten, som i detta avseende också utgör en bra grund för utövande av andra rättigheter så som rätten till privatliv, rätten till den egna identitetsbildningen och åsikts- och yttrandefrihet,¹⁰ är

Ställ privatpersonen i centrum. Utgå ifrån att privatpersoner kan beredas möjlighet att förstå, påverka och utkräva ansvar av förvaltningen.

En rätt att veta. Privatpersoner ska ha en rätt att veta vad databehandling innebär, vilka uppgifter som är inblandade, hur det påverkar dem, och när behandlingen inte fortskrider på det sätt som är avsett givet syftet med behandlingen. Individcentrisk incidentrapportering är ett bra första steg i denna riktning.

En rätt att samtycka. Samtycket är en viktig princip för att ge individer möjlighet att kontinuerligt ”spåra spårarna” och godkänna deras inblandning i individens liv över tid. Samtycket är också en viktig bromskloss för förvaltningen, som därigenom tvingas hålla individen löpande informerad om sin verksamhet.

Dataminimering. Istället för att begränsa enskilda tjänstemäns tillgång till specifika uppgifter vid specifika tillfällen, efterlyser Dataskydd.net ett mer principiellt förhållningssätt till individens möjligheter. Mer uppgifter om individen, vem den kommunicerar och interagerar med, hur den kommunicerar och interagerar samt om vad kommunikationen gäller, än vad som är nödvändig ska inte samlas in.

¹⁰Se t ex de senaste årens rapporter från FN:s särskilde utsände för yttrande- och åsiktsfrihet, tidigare Frank La Rue och nu David A. Kaye.

Effektiva medel att utkräva ansvar. Privatpersoner behöver effektiva medel att utkräva ansvar av förvaltningen om förvaltningen inte behandlar dem i enlighet med de principer som listas ovan.

Dataskydd.net har utvecklat sina rekommendationer för större transparens, användardeltagande och mer makt till enskilda i sitt remissyttrande på utredningen om en ny myndighetsdatalag (SOU 2015:39).^{II}



Amelia Andersdotter

Ordförande, Dataskydd.net

^{II}Se vidare https://dataskydd.net/sites/default/files/sou201539_remissyttrande_dataskyddnet.pdf