

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

It-driftsutredningens delbetänkande Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering (SOU 2021:1)

(2021/00342)

Sammanfattning

Försäkringskassan anser att en översyn av möjligheterna för statliga myndigheter att bedriva säker och kostnadseffektiv it-drift är av stor vikt. Behovet av att utkontraktera it-drift varierar dock bland svenska myndigheter. Försäkringskassan lägger inte ut uppdrag på privata leverantörer att sköta myndighetens it-drift. Däremot tillhandahåller Försäkringskassan it-drift åt flera andra myndigheter inom ramen för regeringsuppdraget samordnad och säker it-drift.

Försäkringskassan vill understryka att de principiella frågor om lämplighet som uppstår när kontrollen över myndigheters data lämnas över till privata företag eller andra länders myndigheter i första hand är frågor för regering och riksdag att ta ställning till. Regleringen bör därför utformas så att sådana principiella ställningstaganden inte överlämnas till enskilda myndigheter. För att svenska myndigheter ska kunna bibehålla kontrollen över samhällsbärande digitala funktioner och data krävs att vi värnar den digitala suveräniteten (se bl.a. Förvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU4 s. 44-45, Utredningen om civilt försvar, Struktur för ökad motståndskraft, SOU 2021:25, s. 251 samt FRA, Förvarsmakten, MSB och Säkerhetspolisen, Cybersäkerhet i Sverige – Hot, metoder, brister och beroenden, 2020, s. 22). Detta gör sig gällande inte minst i situationer av kris. Försäkringskassan anser att denna grundläggande utgångspunkt för de frågeställningar utredningens uppdrag omfattar behöver bli föremål för mycket noggranna överväganden i den fortsatta beredningen.

Syftet med utredningen har varit att skapa bättre förutsättningar för den offentliga förvaltningen att utkontraktera it-drift. I detta får enligt Försäkringskassan anses ligga att skapa klagoranden och bana väg för utökad utkontraktering på området. Rättsläget är i dag oklart när det gäller hur man ska se på begreppet röjande för uppgifter i it-miljö. Särskild problematik uppstår om en leverantör omfattas främmande makts lagstiftning.

Utredningens bedömningar kring röjandebegreppet och myndigheternas möjligheter att tillämpa 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, vid utkontraktering samt förslaget till sekretessbrytande bestämmelse leder dock till ökad osäkerhet vad gäller myndigheternas möjlighet att utkontraktera it-drift. Utredningens bedömningar och förslag bygger enligt Försäkringskassan på förändringar av det lagreglerade röjandebegreppet, som inte kan göras motivvis. Den innebörd utredningen ger röjandebegreppet har inte stöd i gällande rätt och behöver därför framgå genom ändringar i offentlighets- och sekretesslagen för att kunna få genomslag hos landets myndigheter. Försäkringskassan ser vidare en stor risk för att bedömningarna kan komma att få effekter utanför området it-drift, vilket inte analyserats av utredningen. Det finns inte heller någon analys av konsekvenserna för de myndigheter som redan utkontrakterar it-drift.

Försäkringskassan anser dock att även med den syn på röjandebegreppet som etablerats bland många myndigheter (jfr eSam [2019], Outsourcing 2.0 En vägledning om sekretess och dataskydd, nedan förkortat eSam), kan det i utkontrakteringsfall finnas behov av ändamålsenliga sekretessbrytande bestämmelser. Den avgränsning för en sådan bestämmelse som utredningen föreslår är emellertid alltför snäv för att tillgodose myndigheternas behov.

Försäkringskassan anser sammanfattningsvis att analysen behöver fördjupas, motiven utvecklas och förtydligas samt bestämmelsens avgränsning ses över innan utredningens förslag leder till lagstiftning. Med hänsyn till den oklarhet om röjandebegreppets innebörd som numera råder anser Försäkringskassan att en definition bör införas i lag.

2.3.2 Avgränsningar

Utredningens tolkning av röjandebegreppet i offentlighets- och sekretesslagen, görs endast i förhållande till utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer. Utredningen tar inte heller ställning till hur begreppet ska tolkas i andra situationer än vid sådan utkontraktering. Detta är problematiskt, men en direkt konsekvens av det snäva uppdrag utredningen fått.

Begreppet röjande är centralt i offentlighets- och sekretesslagen. Försäkringskassan anser att det finns svårigheter i att göra olika tolkningar av detta begrepp beroende på vilken situation, vilka typer av handlingar eller vilka uppgifter det är fråga om i det enskilda fallet. En ändrad tolkning av röjandebegreppet på ett område kommer rimligtvis få genomslag även på andra.

Utredningen frångår den tolkning av röjandebegreppet som sedan länge är etablerad. Vid en sådan omvärdering av begreppet, är det ur ett rättssäkerhetsperspektiv av yttersta vikt att det görs en analys av hur den nya tolkningen kan komma att tillämpas på de områden som ligger utanför utkontraktering av it-drift till privata leverantörer. Se vidare om detta nedan.

Utredningen framför vidare att den i slutbetänkandet kommer att återkomma med förslag kring vägledning och stöd som ska komplettera förslaget om en sekretessbrytande bestämmelse. Vad som avses med detta är oklart. Frågan är om det handlar om ytterligare vägledning kring hur intresseavvägningen ska genomföras eller om ett framtida allmänt uppdrag att ge rådgivning i utkontrakteringssituationer.

Som Försäkringskassan kommer att återkomma till nedan efterfrågas ytterligare ledning kring hur intresseavvägningen i den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen ska gå till. Utan ytterligare hållpunkter kring hur bestämmelsen ska tillämpas är det svårt att lämna underbyggda synpunkter. Det är också svårt att bedöma vilka konsekvenser utredningens förslag kan få för möjligheterna att utkontraktera it-drift. Försäkringskassan anser att den omständigheten att det nu remitterade delbetänkandet inte ger hela bilden av hur utkontrakteringen är tänkt att fungera väsentligt försämrar möjligheten att bedöma om förslaget bör genomföras eller inte.

7 Dataskydd

Det är EU-domstolen som ytterst uttolkar bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning. Mot den bakgrunden är det enligt Försäkringskassan inte helt oproblematiskt när en statlig utredning gör bedömningar kring dataskyddsfrågor på det sätt som utredningen nu gör. Utredningens bedömningar avviker dessutom i något fall från de utkast till rekommendationer som Europeiska dataskyddsstyrelsen tagit fram som en följd av EU-domstolens dom i det s.k. Schrems II-målet. Om utredningens skrivningar senare

återfinns i en proposition riskerar lagstiftaren att skapa förvirring för både privata och offentliga aktörer gällande tillämpningen av dataskyddsförordningen.

I sak vill Försäkringskassan i denna del anföra att utredningen inte för ett tillräckligt utförligt resonemang kring vissa frågor innan bedömningar görs. Som exempel kan nämnas bedömningarna kring innebörden av tredjelandsöverföring (s. 214-215).

8.9 Røjandebegreppet, 9 Tidigare utredningar samt 10.1 Utkontraktering och røjande

Försäkringskassan konstaterar inledningsvis att ordet røjare förekommer på mer än 50 ställen i offentlighets- och sekretesslagen. Någon närmare definition av ordet har inte getts i lagen. Utgångspunkten är därför att ordet har den betydelse det har i vardagligt språk. Det finns ingenting i offentlighets- och sekretesslagen som talar för att ordet inte används på ett språkligt korrekt sätt. I den meningen råder alltså enligt Försäkringskassan ingen språklig oklarhet som skapar tolkningsproblem. Begreppet røjare måste därför antas ha innebörden avslöja, förråda, visa eller lägga i dagen; eller annorlunda uttryckt att göra vad som är hemligt känt. Om det från lagstiftarens sida funnits en avsikt att ordet røjare skulle ha en annan innebörd i sekretesslagstiftningen än vad det har i allmänt språkbruk hade en särskild definition krävts i lagen. Någon sådan finns emellertid inte i 3 kap. 1 § OSL eller i något annat lagrum. I det förra lagrummet definieras i stället en rad andra ord och begrepp. Det talar med styrka för att lagstiftaren menat att ordet røjare ska ha samma betydelse som i allmänt språkbruk. Med hänsyn till principen att om ingen språklig oklarhet råder, uppstår inget tolkningsproblem (interpretatio cessat in claris) framstår det som om det överhuvudtaget inte är motiverat att tolka begreppet (jfr Hellner, Rättsteori, 1994, s. 86 f).

Utredningen använder traditionell rättskällelära för att genom tolkning belägga att begreppet røjare har en annan innebörd än den allmänspråkliga. Bortsett från att det är tveksamt om något tolkningsproblem egentligen föreligger anser Försäkringskassan rent allmänt att det inte är oproblematiskt att söka ledning i förarbeten som är skrivna i en tid där digitalisering, och framför allt utkontraktering i dagens omfattning, inte fanns i tankarna vid lagstiftningsarbetet. Det är inte ovanligt att offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser måste ges en delvis ny och vidare tolkning till följd av samhälls- och teknikutvecklingen. Utredningen har dock valt en annan väg och i stället gjort en tolkning utifrån definitionen av sekretess i 3 kap. 1 § OSL.

Försäkringskassan delar inte utredningens bedömning av att begreppet røjande indirekt låter sig definieras utifrån lagens definition av sekretess. Försäkringskassan menar att det av denna definition snarare framgår att ett røjande kan ske på olika sätt, nämligen muntligen, genom att en allmän handling lämnas ut eller på något annat sätt. Man kan därmed inte rimligen säga att ett røjande sker så snart man har att göra med ett utlämnande. Om ett røjande skulle vara samma sak som ett utlämnande har själva avslöjandet av uppgifterna (røjandet) och sättet för hur detta avslöjande kan gå till blandats samman.

En i sammanhanget viktig principiell aspekt är att utredningens bedömning av hur røjandebegreppet ska tolkas innebär att det skapas nya motiv till en redan befintlig lagstiftning. Ett sådant tillvägagångssätt är enligt Försäkringskassan synnerligen problematiskt. De nya lagmotiv som skapas ger inte uttryck för lagstiftarens vilja vid den tid då lagstiftningen kom till. Enligt Försäkringskassan hade det utifrån rättssäkerhetssynpunkt varit bättre om utredningens direktiv gjort det möjligt att föreslå en definition av begreppet røjande i offentlighets- och sekretesslagen. Utredningen hade då kunnat ta ett bredare grepp och skapa en reglering som är mer ändamålsenlig och anpassad efter dagens förhållanden.

Utredningen menar att det ska göras en typ av sannolikhetsbedömning av om uppgifter i en pappershandling har röjts (se s. 280), men att motsatsen ska gälla vid ett utlämnande av digitalt lagrade uppgifter till en leverantör av it-drift. Detta ställningstagande framstår enligt Försäkringskassan som motsägelsefullt. Utredningen presenterar inte heller någon rättskälla som stöd för att sådana motsatta tolkningar ska göras. Tvärtom finns det visst stöd i rättspraxis för att en sannolikhetsprövning ska göras vid en röjandebedömning. Därutöver kan tekniska åtgärder i en digital miljö både försvåra åtkomst och möjliggöra en kontroll av vem som faktiskt har tagit del av uppgifterna. Även lämpligt utformade avtalsklausuler kan förhindra att ett röjande av uppgifter sker. Detta kan bidra till att det inte är sannolikt att någon tar del av uppgifterna.

En särskild fråga är om och hur vissa bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen påverkar synen på röjande och när röjandet ska anses ha skett. Utredningen har till stöd för sin bedömning av röjandebegreppet lagt vikt vid att det införts en bestämmelse om överföring av sekretess i situationer då en myndighet får en uppgift i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för en annan myndighets räkning (11 kap. 4 a § OSL). Man menar att denna bestämmelse inte skulle ha fyllt någon funktion om kundmyndigheten inte anses ha röjt uppgifterna till den mottagande myndigheten. Av regeringens resonemang i förarbetena till bestämmelsen (prop. 2019/20:201, s. 23 med hänvisning till prop. 1975/76:160 s. 87) framgår emellertid att uppgifter i vissa undantagsfall kan komma att bli lästa eller annars uppfattade av driftspersonal, även om uppgifterna lämnats över inom ramen för ett uppdrag som endast avser teknisk bearbetning eller lagring. Enligt Försäkringskassan fyller bestämmelsen i 11 kap. 4 a § OSL således en funktion oavsett om röjandet anses ske direkt vid utlämnandet eller först när driftspersonal rent faktiskt tar del av en uppgift i uppfattbar form. Enbart förekomsten och behovet av en sådan bestämmelse utgör därför inte stöd för utredningens tolkning av begreppet.

Försäkringskassan anser sammantaget att utredningen inte har presenterat en hållbar argumentation för att frånga den tolkning av röjandebegreppet som sedan länge varit etablerad bland en stor del av de svenska myndigheterna (jfr eSam). Det saknas också en analys av vilka konsekvenser bedömningarna ger upphov till (se vidare under Konsekvensbedömning nedan).

Det faktum att Försäkringskassan gör en annan tolkning av offentlighets- och sekretesslagens röjandebegrepp än utredningen utesluter emellertid inte att en lämpligt utformad sekretessbrytande regel kan fylla en funktion. Försäkringskassan återkommer till detta nedan.

9.8.3 US CLOUD Act och liknande regleringar och 8 kap. 3 § OSL

Enligt utredningen innebär risken för att uppgifter lämnas till en utländsk myndighet inte att uppgifterna har röjts för myndigheten redan genom att de lämnas ut till leverantören. Dessutom menar utredningen att 8 kap. 3 § OSL tar sikte på situationen att en myndighet lämnar en uppgift direkt till en utländsk myndighet. I sistnämnda avseende kan Försäkringskassan inte göra någon annan tolkning än att utredningen anser att bestämmelsen inte är tillämplig it-driftsfallen, i vart fall inte i de fall det endast finns en risk för överlämnande av uppgifter till utländsk myndighet.

Försäkringskassan anser att utredningens slutsatser rörande 8 kap. 3 § OSL i och för sig är intressanta, men inte tillräckligt underbyggda. Utredningen gör sina bedömningar utan någon egentlig analys eller problematisering. Det saknas helt och hållet en hänvisning till förarbeten och eventuell praxis. Försäkringskassan anser att man inte kan bortse från bestämmelsen oavsett om uppgifterna anses vara röjda redan vid utlämnandet till leverantören eller inte.

Frågan om röjande i förhållande till andra länders myndigheters möjlighet att ta del av uppgifter behöver enligt Försäkringskassan analyseras vidare oavsett vid vilken tidpunkt och hur en uppgift ska anses röjd gentemot en tjänsteleverantör. Det är utifrån utredningens resonemang vidare oklart på vilket sätt US CLOUD Act och liknande regleringar ska vägas in vid en sekretessprövning.

För det fall man efter en grundligare analys menar att bestämmelsen i 8 kap. 3 § OSL ska tolkas i enlighet med utredningens bedömning, anser Försäkringskassan att behovet av en ändring av bestämmelsens utformning bör utredas. I den fortsatta analysen behöver också ställning tas till om det är förenligt med gällande rätt att en myndighet genom utkontraktering avhänder sig möjligheten att pröva frågor om utlämnande enligt den aktuella bestämmelsen (jfr Furberg och Westberg, 2020, Måste myndigheter följa lagarna – om utkontraktering och legalitet i digital miljö). Frågan är om bestämmelsen alltså fyller sin funktion i dagens digitaliserade samhälle eller om den behöver kompletteras för att skydda sekretessreglerade uppgifter.

10.2 En sekretessbrytande bestämmelse behövs

Även med Försäkringskassans syn på röjandebegreppet (jfr eSam) kan det i utkontrakteringsfall finnas behov av ändamålsenliga sekretessbrytande bestämmelser. Rent praktiskt kan en myndighet i många fall komma fram till att det inte är osannolikt att någon hos leverantören faktiskt tar del av uppgifterna, och att man kan konstatera att det i det enskilda fallet råder sekretess mot leverantören. Men att så är fallet är inte givet. Försäkringskassan anser dessutom att bara det faktum att det råder osäkerhet kring röjandebegreppet i en digital miljö kan vara skäl för att införa en sekretessbrytande bestämmelse.

När det gäller utredningens syn på möjligheten att använda 10 kap. 2 § OSL som stöd för en utkontraktering vill Försäkringskassan peka på följande. Utredningens syn på denna bestämmelse slår, tillsammans med den presenterade synen på röjandebegreppet, brett mot myndigheternas befintliga utkontrakteringar av sekretessbelagda uppgifter. Det gäller inte bara när det handlar om uppgifter som träffas av absolut sekretess. Konsekvensen av utredningens synsätt kan nämligen bli att myndigheter som i dag utkontrakterar uppgifter för teknisk bearbetning eller lagring inte anser sig ha stöd för att göra detta fram till dess att den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen träder i kraft. För de utkontrakteringar av it-drift som ligger utanför ramen för teknisk bearbetning och lagring medför utredningens bedömningar ännu större påverkan. För sådan utkontraktering föreslår utredningen inte någon sekretessbrytande bestämmelse, vilket riskerar att omöjliggöra denna form av utkontraktering.

Frågan är vidare hur utredningens bedömningar påverkar den statliga samordnade it-driften. Om uppgifter ska anses röjda vid själva utlämnandet till en tjänsteleverantör och ingen sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig kan det uppstå tveksamheter till myndigheternas rätt att anlita annan myndighet för it-drift. Försäkringskassan har ett regeringsuppdrag att erbjuda samordnad och säker it-drift (I2019/02515/DF). Utredningens bedömningar kring synen på röjande och vad som påverkar en sekretessprövning och hur den ska göras har redan nu under remitteringsstadiet skapat osäkerhet bland Försäkringskassans kundmyndigheter. Även möjligheten att utkontraktera särskilt känslig information uppfattas av vissa myndigheter som begränsad. Detta sammantaget kan få stora konsekvenser för den samordnade statliga it-driften som sådan, men också för Försäkringskassan i egenskap av tjänsteleverantör.

10.2.4 En sekretessbrytande bestämmelse bör införas

Utredningen kommer vid en övergripande bedömning fram till att myndigheternas behov av att utkontraktera it-drift väger tyngre än de intressen som sekretessen avser att skydda. Försäkringskassan anser förvisso att det måste finnas möjligheter för myndigheter att utkontraktera it-drift och använda sig av de digitala tjänster marknaden

erbjuder när detta är lämpligt och lagligt. Försäkringskassan efterlyser emellertid en redogörelse för vilka omständigheter som ligger till grund för detta ställningstagande, hur dessa omständigheter har vägts mot varandra och på vilket sätt. Uttalandet riskerar även att skapa oklarheter för de myndigheter som ska tillämpa den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen, eftersom det kan tolkas som att avvägningen mellan sekretess- respektive utkontrakteringsintresset redan är gjord.

10.3 Den sekretessbrytande bestämmelsens utformning

Utredningen har begränsat den sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde till fall då uppgifter lämnas ut för endast teknisk bearbetning eller lagring. Försäkringskassan anlitar inte externa leverantörer för teknisk bearbetning eller lagring i någon större omfattning. Försäkringskassan tillhandahåller dock it-drift för flera andra myndigheter inom ramen för regeringsuppdraget samordnad och säker it-drift.

Som Försäkringskassan nämnt ovan riskerar utredningens bedömningar kring röjandebegreppet och myndigheternas möjligheter att tillämpa 10 kap. 2 § OSL, tillsammans med det begränsade tillämpningsområdet för den sekretessbrytande bestämmelsen, att sätta hinder i vägen för utkontraktering av sådan it-drift som ligger utanför teknisk bearbetning eller lagring. Detsamma gäller tjänster som erbjuder en blandning av teknisk bearbetning/lagring och annan it-drift. Försäkringskassan anser mot den bakgrunden att avgränsningen mot teknisk bearbetning och lagring gör den sekretessbrytande bestämmelsen alltför för snäv för att tillgodose myndigheternas behov. Det bör också klargöras hur utredningens förslag och bedömningar påverkar myndigheternas möjligheter att utnyttja sig av sådan it-drift som erbjuds av andra myndigheter.

Området teknisk bearbetning och lagring är enligt Försäkringskassan vidare för otydligt definierat för att i sammanhanget utgöra en tydlig avgränsning. Visserligen förekommer begreppet i såväl tryckfrihetsförordningen som offentlighets- och sekretesslagen. Dessvärre ger tidigare förarbeten inte någon direkt ledning om hur begreppet ska tolkas i en modern kontext. Utredningen konstaterar själv att uttrycket inte är alldeles entydigt. Det enda exempel utredningen ger på tjänster som faller utanför det föreslagna tillämpningsområdet är hämtat från vårdsektorn. I den fortsatta beredningen bör ytterligare exempel på verksamheter som faller innanför eller utanför tillämpningsområdet lyftas fram. Bestämmelsen kan då bli lättare att tillämpa och därmed bättre tjäna sitt syfte.

It är i mångt och mycket en snabbväxande och komplex verksamhet. Ju snävare tillämpningsområde en sekretessbrytande bestämmelse får, desto större risk för att tjänster och företeelser som blir aktuella inom några år inte har legalt stöd. Exempel på detta är olika slags hybridlösningar.

Utredningen har analyserat röjandebegreppet endast i förhållandet mellan myndighet och privata leverantörer. Den sekretessbrytande bestämmelsen föreslås emellertid omfatta även utkontraktering till andra myndigheter. Utan att ta ställning till om detta är ändamålsenligt eller inte konstaterar Försäkringskassan att detta tillägg har gjorts utan någon egentlig analys av behovet eller bedömning av konsekvenserna. Enligt Försäkringskassan är det tveksamt om myndigheternas ställningstaganden kring utkontraktering förenklas med den föreslagna bestämmelsen, jämfört med hur frågorna ofta bedöms och hanteras i dag (se eSam). Med utredningens synsätt och förslag flyttas nämligen fokus från den sannolikhetsbedömning som många myndigheter gör som en del av röjandebedömningen. I stället ska de huvudsakliga bedömningarna handla om sekretess råder för de aktuella uppgifterna och, om så är fallet, om intresset av att utkontraktera väger tyngre än sekretessintresset. Den ibland mycket komplexa sekretessprövningen kvarstår således för den utkontrakterande myndigheten att göra. Det är värt att notera att utredningens beskrivning av intresseavvägningen innehåller

exakt samma komponenter och överväganden som den övergripande skadeprövning som enligt utredningen i dag behöver göras vid en utkontraktering av sekretess-reglerade uppgifter (s. 289-290). Frågan uppkommer då om något är vunnet i förhållande till de bedömningar som myndigheterna i dag gör inför en utkontraktering.

Försäkringskassan saknar också en tydligare beskrivning av hur intresseavvägningen ska gå till. En sådan beskrivning är av stor vikt med hänsyn till skyddet för integriteten och myndigheternas skyddsvärda uppgifter. Därtill kommer den omständigheten att en felaktig avvägning mellan sekretess- och utkontrakteringsintresset kan innebära att ansvarig tjänsteman ställs till ansvar för brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § BrB. Det behöver förtydligas på vilket sätt olika omständigheter ska vägas in i intresseavvägningen samt om, och i så fall hur, 21 kap. 7 § OSL ska beaktas i den avvägningen. Det är också oklart om utredningen anser att frågan om leverantörens bundenhet av US CLOUD Act eller liknande lagstiftning ska beaktas i sammanhanget. Utredningen har inte heller alls berört frågan om lämpligheten i att en svensk myndighet lämnar över kontrollen över verksamhetens uppgifter till privata företag eller andra länders myndigheter. En sådan bedömning bör enligt Försäkringskassan vara utgångspunkten vid utkontraktering av verksamhetskritiska system inom svenska myndigheter och därmed en självklar del av den intresseavvägning som utredningen föreslår (jfr Försäkringskassan, Vitbok Molntjänster i samhällsbärande verksamhet – risker, lämplighet och vägen framåt, daterad den 18 november 2019). Utredningen redovisar inte heller några källor eller något resonemang till stöd för att det kan strida mot EU-rättens likabehandlingsprincip att i intresseavvägningen ta hänsyn till möjligheten att lagföra ett brott mot tystnadsplikten utifrån kravet på dubbel straffbarhet.

Försäkringskassan anser att analysen behöver fördjupas, motiven utvecklas och förtydligas samt bestämmelsens avgränsning ses över innan förslaget leder till lagstiftning.

12 Konsekvensutredning

12.1 Inledning

En stor del av betänkandet har fokus på röjandebegreppet och hur detta ska tolkas i en situation där it-drift utkontrakteras. Om utredningens bedömning i denna del får genomslag innebär det en markant förändring i tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Om ett röjande ska anses ha skett i samtliga fall då it-drift utkontrakteras kan detta få stor betydelse för de myndigheter som i dagsläget anlitar utomstående tjänsteleverantörer. Samtliga sekretessreglerade uppgifter som ska lämnas ut skulle då behöva sekretessprövas, eftersom de anses vara röjda även om de inte lämnas ut i uppfattbar form. En stor del av de myndigheter som i dag har utkontrakterat delar av sin it-drift kan således, i enlighet med utredningens bedömning, ha agerat i rättsvillfarelse och röjt samtliga de uppgifter som omfattas av utkontrakteringen, även om utlämnandet enbart skett för teknisk bearbetning eller lagring. Vad bedömningen av röjande kan få för betydelse och konsekvenser när det gäller misstanke om brott mot tystnadsplikt och de bedömningar som måste göras i ett sådant sammanhang faller inte inom Försäkringskassans kompetensområde, men måste givetvis beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Utredningens synsätt kring röjandet bör även påverka de myndigheter som står i begrepp att genomföra en utkontraktering. Det gäller inte bara i förhållande till privata tjänsteleverantörer. Som nämnts ovan skapar utredningens bedömningar kring röjandebegreppet redan i detta tidiga skede osäkerhet kring möjligheterna att samordna it-drift mellan myndigheterna.

En så genomgripande förändring av synen på möjligheterna att utkontraktera som utredningens bedömning kring röjandebegreppet kan medföra kräver enligt Försäkringskassan en mycket noggrann konsekvensbedömning. Som tidigare nämnts är

röjandebegreppet centralt i offentlighets- och sekretesslagen. Försäkringskassan ser både juridiska och praktiska svårigheter i att tolka ett sådant begrepp endast i förhållande till ett begränsat område av myndigheternas verksamhet. Utredningens bedömningar kan, om de delas av lagstiftaren, med stor sannolikhet få genomslag även på andra områden. I praktiken finns det risk för att alla uppgifter anses röjda så fort de lämnat myndigheten, oavsett av vilken anledning och på vilket sätt. Ett exempel är uppgifter i handlingar som lämnats ut på papper till en postleverantör för vidarebefordran till mottagaren (jfr utredningens skrivningar kring myndighetens formenliga beslut på s. 281). Ett annat exempel är möjligheten att arbeta med data i publika nät, exempelvis vid hemarbete. En konsekvensbedömning av dessa effekter är av stor vikt då det rör en lagstiftning som reglerar både rätten att ta del av allmänna handlingar och skyddet för enskildas personliga förhållanden eller för offentliga intressen. Mot denna bakgrund är det enligt Försäkringskassan otillfredsställande att utredningen inte haft möjlighet att lägga fram förslag kring röjandebegreppet vars konsekvenser kan bedömas enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

12.3 Allmän bedömning av förslagets påverkan på aktörernas beteende

Utredningen bedömer att den sekretessbrytande bestämmelse som föreslås endast skulle innebära en begränsad förändring för statliga myndigheter när det gäller vilka överväganden som behöver göras inför en utkontraktering av it-drift. Försäkringskassan delar inte denna bedömning.

Den sekretessbrytande bestämmelsen kan, beroende på hur intresseavvägningen utfaller, medföra öppningar i sådana utkontrakteringsfall där det i dag finns tveksamheter kring huruvida ett röjande sker vid utlämnandet av uppgifter eller inte. En sådan förändring skulle möjligen innebära en begränsad, men positiv, förändring.

I kombination med den syn på röjandebegreppet som utredningen presenterar blir effekten emellertid en helt annan. Fokus för bedömningarna kring utkontraktering skulle i samtliga fall helt flyttas från att – som i dag – handla om sannolikheten för att leverantören i strid med avtalsvillkor och tekniska hinder tar del av eller vidarebefordrar uppgifterna (jfr eSam). I stället skulle tyngdpunkten ligga vid en sekretessprövning och en bedömning av om intresset av utkontraktering har företräde före sekretessintresset. Enbart detta skulle innebära en betydande förändring för myndigheterna. Utifrån den knapphändiga ledning som finns kring hur intresseavvägningen ska göras (se ovan under rubriken 10.3) delar Försäkringskassan inte utredningens bedömning av att den sekretessbrytande bestämmelsen medför en minskad osäkerhet.

Beslut i detta ärende har fattats av Försäkringskassans styrelse, in närvaro av rättschefen Mikael Westberg och verksamjuristen Nina Stierna, de två senare som föredragande.

Nils Öberg

Nina Stierna