

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

En reform för datadelning (SOU 2023:96)

(Fi2024/00259)

Sammanfattning

Försäkringskassan instämmer i de behov av ökad datadelning som utredningen för fram men delar inte uppfattningen att det huvudsakliga hindret för ökad datadelning är bristande teknisk och semantisk interoperabilitet. Det som i första hand behövs för att möjliggöra ökad datadelning är istället förändrade rättsliga förutsättningar, särskilt avseende sekretess.

Försäkringskassan har inga invändningar mot mer och tydligare styrning av interoperabilitet i den mån det behövs för att realisera önskvärd datadelning. Ökad interoperabilitet medför dock inte bara fördelar utan även risker och kostnader. Det behövs därför en balanserad styrning som väger behov, risker och kostnader mot varandra ur ett helhetsperspektiv, och som går hand i hand med den finansiering som krävs. Enligt Försäkringskassans uppfattning bör det därför vara regeringen som svarar för styrningen.

Mot denna bakgrund avstyrker Försäkringskassan utredningens förslag till lag och förordning som ger Myndigheten för digital förvaltning (Digg) mandat att genom föreskrifter styra andra myndigheter, trots att styrningen i hög grad kan påverka dessa myndigheters verksamhet och kostnader. Försäkringskassan anser dessutom att vissa begrepp i den föreslagna lagen är alltför otydliga.

Försäkringskassan tillstyrker att Digg ska vara behörig myndighet enligt den nya EU-förordningen om ett interoperabelt Europa. Försäkringskassan tillstyrker också förslagen om vidare utredning gällande dels sektorsspecifik styrning av interoperabilitet, dels säkerhetsfrågor kopplade till ökad datadelning. Försäkringskassan har inga invändningar mot ett politiskt mål om datadelning, men anser att ett eventuellt sådant mål bör utformas på ett annorlunda och tydligare sätt än vad utredningen föreslår.

4 Interoperabilitet vid datadelning

Försäkringskassan instämmer i utredningens resonemang om att datadelning mellan myndigheter är en förutsättning för det offentligas förmåga att hantera komplexa och sektorsövergripande samhällsproblem och att ökad datadelning kan bidra till att effektivisera verksamheter och förenkla för enskilda och företag. Som utredningen konstaterar ligger ökad datadelning och vidareutnyttjande av data också i linje med den svenska regeringens digitaliseringsmål och de ambitioner som finns inom europeiska unionen. Försäkringskassan delar däremot inte utredningens uppfattning att det primära hindret för ökad datadelning är bristande teknisk och semantisk interoperabilitet.

Försäkringskassan har redan i nuläget ett omfattande informationsutbyte med andra myndigheter och har inte identifierat några kritiska tekniska interoperabilitetshinder i

arbetet med att etablera dessa utbyten. Försäkringskassans erfarenhet är att det generellt har gått att finna kostnadseffektiva lösningar som är ändamålsenliga utifrån syfte och sammanhang. Försäkringskassans bild är att den datadelning som i dagsläget är rättsligt möjlig, och som förväntas bli möjlig till följd av nu pågående lagstiftningsinitiativ, kan genomföras utan att man i stor skala implementerar förvaltningsgemensamma tekniska standarder och krav. Däremot kan det inom specifika sektorer, främst på hälsodataområdet, finnas påtagliga behov av att utveckla och ställa krav på sektorsgemensamma lösningar för att möjliggöra ökad datadelning.

Enligt Försäkringskassans uppfattning är det rättsliga begränsningar, särskilt sekretessregler, som utgör det primära hindret för ökad datadelning. Enligt betänkandet har flera myndigheter framfört till utredningen att sekretess utgör ett betydande hinder för ökad datadelning och att de rättsliga möjligheterna att dela data mellan myndigheter behöver förbättras. Utredningen betonar dock att det inte ingått i deras uppdrag att föreslå sådana ändringar och att en central utgångspunkt i arbetet har varit att fokusera på *hur* data delas, inte *att* data ska delas eller *vilka* data som ska delas mellan vilka aktörer. Försäkringskassan anser emellertid att en sådan åtskillnad mellan hur och vad är problematisk, eftersom frågan om hur knappast kan besvaras utan en klar bild av vad som ska åstadkommas.

Försäkringskassan har vid flera tillfällen påtalat behovet av ett perspektivskifte i synen på sekretess mellan myndigheter, bland annat i en framställan till regeringen i april 2021 om tillsättande av en utredning som överväger om sekretessgränser mellan myndigheter bör avskaffas (dnr FK2021/004438). Vilka myndigheter som finns och hur ansvarsfördelningen mellan dem ser ut har i stor utsträckning historiska skäl och varken myndighetsindelningen som sådan eller de sekretessgränser som gäller mellan myndigheterna är självskrivna. Enligt Försäkringskassans uppfattning bör statsförvaltningen i större utsträckning ses som en helhet, där det som står i fokus är hur förvaltningen gemensamt kan ombesörja det offentliga åtagandet på bästa sätt. Personlig integritet är ett tungt vägande intresse och personuppgifter bör inte spridas mer än nödvändigt. Det är dock antalet personer som tar del av, eller kan ta del av, en uppgift snarare än antalet myndigheter som dessa personer arbetar på som definierar hur spridd uppgiften är. Det som är väsentligt ur ett integritetsperspektiv är, menar Försäkringskassan, att befattningshavare inte har åtkomst till fler personuppgifter än vad som behövs för att utföra arbetsuppgifterna. Det är däremot varken nödvändigt eller önskvärt att låta myndighetsgränser hindra tillgång till uppgifter som behövs för att utföra uppdraget på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Försäkringskassan förespråkar således genomgripande förändringar i synsätt, regelverk och praktik gällande datadelning mellan myndigheter, i syfte att utveckla och effektivisera statsförvaltningen för medborgarnas bästa. Sådana förändringar skulle sannolikt föra med sig behov av ökad interoperabilitet och även viss myndighetsgemensam digital infrastruktur osv., vilket Försäkringskassan bejaktar. En storskalig implementering av förvaltningsgemensamma interoperabilitetslösningar som inte utgår från de behov och de rättsliga möjligheter till datadelning som finns eller förväntas finnas i närtid framstår däremot inte som samhällsekonomiskt lönsam. Det skulle istället riskera att spoliera kostnadseffektiva och ändamålsenliga lösningar som olika myndigheter redan har tagit fram eller överväger att ta fram utifrån konkreta behov.

När det gäller de utmaningar kopplade till semantisk interoperabilitet som utredningen tar upp vill Försäkringskassan framhålla att även dessa till stor del hänger samman med regelverkens utformning, dvs. att samma eller snarlika begrepp definieras eller tolkas på olika sätt i olika regelverk. Ett exempel är begreppet bosättning; det socialförsäkringsrättsliga bosättningsbegreppet är inte identiskt med bosättningsbegreppet i folkbokföringsregelverket, vilket begränsar möjligheten att vidareanvända data om bosättning mellan myndigheter. Data är inte en oförmedlad och obestridlig representation av verkligheten utan är beroende av definitioner och tolkningar som ofta

är rättsligt bestämda. Semantisk interoperabilitet sammanfaller med andra ord till stor del med rättslig interoperabilitet och kan inte uppnås genom föreskriftsrätt för en myndighet, utan förutsätter en mer omfattande standardisering av de begrepp som används i olika regelverk.

9 Utredningens förslag

Förslaget om ny lag och förordning om den offentliga förvaltningens interoperabilitet

Försäkringskassan har inga invändningar mot mer och tydligare styrning av interoperabilitet i den mån det behövs för att realisera önskvärd datadelning. Ökad interoperabilitet medför dock inte bara fördelar utan även risker. Långtgående krav på interoperabilitet kan leda till onödiga kostnader och till lösningar som inte är fullt ändamålsenliga utifrån andra aspekter. Problematiska inlåsningseffekter kan snabbt uppstå till följd av den höga tekniska utvecklingstakten. Gemensamma lösningar kan också generera så kallade *single points of failure* som medför allvarliga säkerhetsrisker. Det behövs således en balanserad styrning, som väger behov, risker och kostnader mot varandra ur ett helhetsperspektiv.

Enligt Försäkringskassans uppfattning är det också väsentligt att den instans som svarar för styrningen kan tillhandahålla den finansiering som krävs för att berörda myndigheter ska kunna implementera de föreskrivna lösningarna. Vinster med interoperabilitetslösningar realiserar ofta på längre sikt och inte sällan på andra håll än hos den eller de myndigheter vars anslag belastas. När nya kostnadsdrivande föreskrifter tas fram behövs det därför som regel också justeringar av berörda myndigheters anslag, eller en anpassning av deras uppdrag så att de tillkommande kostnaderna kan rymmas inom befintlig ram.

Mot ovanstående bakgrund avstyrker Försäkringskassan utredningens förslag till ny lag och förordning om den offentliga förvaltningens interoperabilitet. Försäkringskassan anser inte att utredningen visat att det för närvarande finns ett faktiskt och betydande behov av styrning av förvaltningsgemensamma interoperabilitetslösningar som kan motivera de föreslagna författningarna. Det som i första hand behövs för att möjliggöra en ökad datadelning är istället ändringar i sekretessregelverket och översyn av andra rättsliga förutsättningar, såsom dataskyddsregelverk och rättsliga definitioner av begrepp i olika författningar. Den författningsstyrning av interoperabilitetslösningar som eventuellt behövs eller som kommer att behövas längre fram bör utgå från ett helhetsperspektiv och gå hand i hand med nödvändig finansiering. Det bör därför vara regeringen som vid behov föreskriver om sådana lösningar.

Det kan noteras att i Finland, som är det land som utredningen lyfter fram som främsta jämförelseland och förebild när det gäller styrning av interoperabilitet, sker styrningen genom lag och genom en informationshanteringsnämnd inom finansministeriet. Den modell som utredningen föreslår, där en myndighet ges mandat att genom föreskrifter styra andra myndigheter i frågor som i hög grad kan påverka deras verksamhet och kostnader, är inte bara principiellt problematisk utan framstår också som udda vid en internationell jämförelse.

Försäkringskassan anser dessutom att tillämpningsområdet för den föreslagna lagen och förordningen är otydligt. Dels är begreppet interoperabilitetslösning, som är centralt i de föreslagna författningarna, diffust och dels är det svårt att utläsa vilka organ som är avsedda att innefattas i begreppet den offentliga förvaltningen. Se vidare nedan (avsnitt 12 Författningskommentarer). Försäkringskassan vill i sammanhanget påpeka att avgränsningen till den offentliga förvaltningen innebär att behovet av interoperabilitet

med privata aktörer, exempelvis utförare av offentligt finansierad vård, inte adresseras av utredningen men är en angelägen fråga att analysera framdeles.

Övriga förslag

Utredningen föreslår att Digg ska vara behörig myndighet enligt den nya EU-förordningen om ett interoperabelt Europa. Försäkringskassan konstaterar att detta uppdrag ligger väl i linje med Diggs befintliga uppdrag och tillstyrker därför förslaget.

Utredningen föreslår också att behov och förutsättningar för sektorsspecifik styrning av interoperabilitet ska utredas vidare samt att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska ges i uppdrag att utreda om ökad datadelning kräver koordinerade skyddsnivåer samt utökad rådgivning och stöd till myndigheter avseende säkerhetsfrågor. Försäkringskassan tillstyrker detta och vill särskilt understryka vikten av att analysera och hantera de säkerhetsrisker som ökad datadelning och interoperabilitet medför.

Utredningen föreslår vidare ett politiskt mål om att den offentliga förvaltningens mest angelägna datadelning ska vara fullt interoperabel senast år 2030. Försäkringskassan har inga invändningar mot ett mål om ökad datadelning, men anser att ett sådant eventuellt mål bör formuleras med direkt fokus på datadelning snarare än i termer av interoperabilitet. Enligt Försäkringskassans uppfattning bör interoperabilitet ses som ett medel snarare än ett mål i sig. Försäkringskassan anser även att den föreslagna målformuleringen är alltför vag för att få en tydlig styrande effekt eller vara möjlig att följa upp. För att målet ska kunna operationaliseras behöver det preciseras vad som utgör den mest angelägna datadelningen. Om målet formuleras i termer av interoperabilitet bör det tydliggöras vilka aspekter av interoperabilitet som innefattas (jfr utredningens resonemang på s. 39 om fyra "lager av interoperabilitet" som bland annat inkluderar rättsliga förutsättningar för datadelning).

11 Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens föreslår att det införs ett rättsligt ramverk i form av en lag och en förordning, som lägger grunden för framtida styrning i sak. Som utredningen konstaterar är det innehållet i den framtida styrningen som avgör vilka nyttor, kostnader och andra konsekvenser som uppstår. Som framgår ovan anser Försäkringskassan att detta talar för att det bör vara regeringen som svarar för både styrningen och hanteringen av dess kostnadsmässiga konsekvenser.

Försäkringskassan noterar att det i betänkandet förs resonemang om den så kallade finansieringsprincipen, och att utredningen anser att kostnader som framdeles kan drabba kommuner och regioner när de ska implementera föreskrivna lösningar skulle kunna finansieras genom minskning av statliga myndigheters anslag. Enligt utredningen skulle det i så fall handla om de statliga myndigheter som har störst it-budget, eftersom de på sikt förmodas få stor nytta av ökad interoperabilitet. Försäkringskassan delar inte alls detta synsätt. Förvaltningsanslaget för statliga myndigheter syftar till att täcka existerande kostnader för den verksamhet som myndigheten har i uppdrag att bedriva. När kostnadsminskningar kan realiseras bör förvaltningsanslaget givetvis anpassas men en myndighet kan inte bedriva verksamhet utan tillräcklig finansiering.

12 Författningskommentarer och 1 Författningsförslag

1 § andra stycket i förslag till lag om den offentliga förvaltningens interoperabilitet

Enligt 1 § andra stycket i den föreslagna lagen avses med den offentliga förvaltningen statliga myndigheter, kommuner, regioner, kommunalförbund och kommunala bolag.

I avsnitt 2.4.3 och 9.4.1 i betänkandet förs vissa resonemang om vad som innefattas i den offentliga förvaltningen och det redogörs för ett antal bestämmelser i andra författningar där uttryck som offentlig förvaltning, myndighet, osv. används. Bland annat refereras det till 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Vid tillämpningen av TF anses regeringen, förvaltningsmyndigheterna, domstolarna och de kommunala nämnderna utgöra myndigheter. Riksdagen och beslutande kommunala församlingar jämföras enligt TF med myndigheter.

Försäkringskassan anser att det i viss mån är oklart vilka organ som innefattas i definitionen av den offentliga förvaltningen i den föreslagna lagen. Om regeringen går vidare med utredningens förslag bör det i det fortsatta lagstiftningsarbetet förtydligas hur begreppet ska tolkas, särskilt med avseende på om domstolarna, regeringen, riksdagen och de myndigheter som lyder under riksdagen innefattas.

Utredningen föreslår att kommunala men inte statliga bolag ska omfattas av lagen men anger ingen motivering till åtskillnaden. Någon egentlig motivering till varför ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande inte bör omfattas lämnas inte heller; det anges bara att man inte funnit skäl att inbegripa sådana organ. Försäkringskassan har inga synpunkter i sak på dessa avgränsningar men om regeringen går vidare med förslagen är det enligt myndighetens uppfattning önskvärt att de motiveras mer utförligt.

3 § i förslag till lag om den offentliga förvaltningens interoperabilitet

I denna bestämmelse definieras vissa ord och uttryck i lagen, bland annat det i sammanhanget centrala begreppet interoperabilitetslösning. Med en interoperabilitetslösning avses "en återanvändbar resurs som avser rättsliga, organisatoriska, semantiska eller tekniska krav, såsom konceptuella ramverk, riktlinjer, referensarkitektur, tekniska specifikationer, standarder, tjänster och applikationer, samt dokumenterade tekniska komponenter, såsom källkod, som syftar till att uppnå interoperabilitet vid datadelning". Definitionen överensstämmer med hur en interoperabilitetslösning definieras i den nya EU-förordningen om ett interoperabelt Europa.

Försäkringskassan anser att definitionen av en interoperabilitetslösning är mycket oklar och att det därför inte är möjligt att förutse hur de föreslagna reglerna skulle kunna komma att tillämpas och vilka konsekvenser som skulle uppstå. Det är särskilt oklart vilka rättsliga och organisatoriska krav som skulle kunna utgöra eller vara en del i en interoperabilitetslösning som Digg kan föreskriva om. Försäkringskassan anser att utredningen inte visat att det finns tungt vägande skäl att använda samma begrepp och definition i svensk rätt som i den nya EU-förordningen, trots den betydande oklarhet som följer med begreppet. EU-förordningen tar endast sikte på gränsöverskridande offentliga tjänster och medför inga tvingande krav på att använda vissa lösningar. Den kan därmed inte förväntas få någon genomgripande generell påverkan på den svenska offentliga förvaltningen, åtminstone inte i närtid. Utredningens förslag till lag och förordning syftar däremot till att göra det obligatoriskt för hela den svenska förvaltningen att använda sådana lösningar som Digg föreskriver om, vilket kan få stor påverkan på många myndigheter. Försäkringskassan anser att nackdelarna med att återanvända ett så oklart begrepp som interoperabilitetslösning framstår som klart större än de, främst rättssystematiska, fördelar som det kan innebära att använda samma begrepp som i EU-förordningen. Enligt Försäkringskassans uppfattning bör en föreskriftsrätt för en myndighet avgränsas på ett tydligt sätt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av överdirektör Maria Rydbeck, rättschef Marie Axelsson, stabschef Julia Brundin samt rättslig expert Pernilla Keinestam Lindell, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Pernilla Keinestam Lindell