



INFORMATIONSTANDARDER OCH "THE PERFORMING STATE"

– perspektiv i informationsförvaltningens
juridik, effektivitet och framtidens
förvaltningspolitik

Tuomas Pöysti
Konsultativ tjänsteman,
docent i förvaltningsrätt (Helsingfors universitet), JD
FINANSMINISTERIET**

• <http://www.helsinki.fi/oik/tdk/poysti>

** <http://www.vm.fi>



Fenomen "the performing state" – resultatsstaten

- Förväntningar och krav om offentliga verksamheten ändras
 - Legitimitet och tillit beror på resultat
 - Skiftet från formella rättstat till material rättstat och grundrättighetsbaserad offentlig och privat förvaltningssätt (regeringssätt)
 - Människorättskonventionens och till exempel Finska grundlagens principer om det offentligas skyldighet att garantera och främja verkställandet av människorättigheter och grundläggande fri- och rättigheter
 - skyldighet för lagstiftare, den utövande makten och den dömande makten
 - Allmän effektivitetskrav i rätten och rättslig reglering



Produktivitet och effektivitet är ett rättstatligt krav i den moderna rätten

- Effektivitet är en väsentlig del av rätten i det nya europeiska rättstänkandet, tillgång till rätten (remedy and procedure, rättsskyddmedel och -procedur) är en del av rättigheter
- Tillgång till rätten är ineffektiv och må även vara i strid med människorättskonventionens principer om rättsliga funktioners produktivitet är låg
- Nya nätverksstaten skapar nya förväntningar bland förvaltningens kunder
 - förväntan att rätten är snabbt, åtminstone snabbare än den traditionella rätten
 - Web -kommunikationer
 - olika fall där rättsskydd behövs snabbt (inskränkningar av immateriella rättigheter på nätet, IT -brottslighet)



Effektiviteten kräver nya reglerings- och rättens funktionsmodeller

- Nätverks- och infrastrukturorienterad reglering
 - Kvalitetskrav angående administrativ och teknisk infrastruktur och informationsförvaltning
 - Exempel: Finsk lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), härefter offentlighetslagen
 - 18 §: god informationsförvaltning
- Samreglering: dvs. lagstiftning tillsammans med andra styrningsmedel
- Uppförandekodeksar
- Informations- och processtandarder
- Informationsspridning (informationspolitik)
- Systemspecifikationer, program(kod)



Produktivitetens viktighet för det nordiska välfärdssamhället 1

- Lägre produktivetsnivå i många sektorer än i Förenta staterna
 - Ett allmänt europeiskt problem
 - Servicesektorn ett särskilt problem
- Demografiska profilen i Finland är sämre än i många andra västländer. Befolkningen åldrar sig snabbt och proportionella antalet av dem som arbetar minskar. Problemet berör också de andra nordiska länderna
 - i nära framtiden ökade hälsokostnader och andra kostnader
 - ökad konkurrens av arbetskraft, brist eller knapphet av arbetskraft



Produktivitetens viktighet för välfärdsstaten 2

- Basen för statens inkomster snävs på grund av skattekonkurrensen (exempel, alkoholbeskattning).
Finansieringsmöjligheter för offentliga tjänster och service blir betydligt snävare
- Bred offentlig sektor är en utmaning för kvalitet och produktivitet för marknadskonkurrensen saknas



Hållbar finanspolitik – hållbar ekonomi

- Utövandet av hållbar finanspolitik blir ännu viktigare i framtiden.
- I dagens läge hållbar finanspolitik kräver att produktiviteten förbättras både i den privata och offentliga sektorn
- Finanspolitik eller skötseln av offentlig ekonomi som inte orimligt minskar de kommande generationernas och under de kommande åren möjligheterna att bestämma själva över ekonomi



Varför behöver man en hållbar offentlig ekonomi?

- Den skapar tillit och förtroende för ekonomiska aktörer (individer och företag) för investeringar, konsumtion och sparandet
- Den skapar marginal och upprätthåller reaktionsförmåga för staten att hantera olika risker och osäkerheter i internationella ekonomin
- Den skapar förutsättningar att upprätthålla välfärdsstaten och bred tillgängliga offentliga tjänster även i framtiden.
- Den är en förutsättning för rättvisan mellan generationerna (John Rawls: teorin om rättvisa)



Effektivitetens och produktivitetens utmaning för rättsinformatiker

- Produktivitetens förbättringar kommer från innovationerna. En klok användning av IT ökar produktiviteten på ett väsentligt sätt.
- Nutida erfarenhet är dock att den offentliga sektorns IT -investeringar har ökat kostnader utan synbara besparningar. IT -utgifter ökar c. 7 % per år.
- Delvis en fråga hur IT -investeringar har påförts. Bristfälliga kunskaper inom förvaltningen



Produktivitetens anknytning till reglering

- Förmåga att utnyttja IT och öka produktivitet beror på regleringen
 - Lagstiftningen borde analyseras om den skapar innovationshinder och produktivitetshinder
 - Hinder för produktivitet och IT-tillämpning i den privata sektorn
 - Rättsinformatisk kunskap behövs för analysen av informationsprocesser och därmed deras reformbehov och –rättsliga reformmodeller



Vad händer i Finland

- Statens informationsamhälleprogram enligt regeringsprogrammet
- Statens resultatstyrnings- och redovisningskyldighetsreform
- Regeringens produktivitetsprogram
 - Produktivisering och standardisering av stödfunktioner
 - regeringens arbetsgrupp
 - Vision om offentlig informationsförvaltning
 - Den offentliga förvaltningens XML -strategi



Produktivisering och standardisering av stödfunktioner

- Problem: splittrad styrning och IT-förvaltning, synergi –förmåner realiserar ej, bristfälliga kunskaper, höga kostnader
- Kärnfunktioner (nyckelfunktioner) och stödfunktioner: standardiserare verktyg och –processer.
 - Juridisk utgångspunkt är att den finska offentlighetslagens 18 § förutsätter kompatibilitet och samordning av data och systemer samt beaktandandet av rättigheter angående information. Motsvarande regler finns också i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003).
- Kan den offentliga sektorn utveckla standarder själv eller bara följa de fakto marknadsstandarder ?
 - olika erfarenheter: besvikelser i offentliga projekter men marknaden kan vara en risk (reskortet i Helsingfors regiontrafik)



Framtidsvision (JUHTA)

- JUHTA = Rådet för den offentliga sektorns informationsförvaltning (ett samarbets- och standardiseringsorgan för statliga och kommunala förvaltnings informationsförvaltningssamarbete)
- Gemensamma och öppna informationsprocesser, -systemer och resursser
 - Informationsprocesser som överskrider de traditionella myndighetsgränser och eventuellt även gränslinjen mellan förvaltningen och privata sektorn
 - Gemensamma informationstjänster och portaler
 - Gemensamma och delade informationsresursser
 - Effektiv och aktiv kommunikation till samarbetspartner (medborgare, företag): informationsförvaltning blir en aktiv främjare av rättigheter



Statens XML –strategi (finansministeriets promemoria 2003)

- Syftet är främja användning av XML och tillämpa xml-standarder för att förbättra effektiviteten av förvaltningsprocedurer och interoperabilitet av informationssystemer och –processer
- Främjandet av gemensamma informationsresursser, såsom basregister
- Förverkliga gemensamma portaler eller tillgång punkter
 - Definieringar av kontaktytan
 - Databyte mellan organisationer
 - Strategin betäcker ännu ej text-baserad information
- XML används också utanför den officiella xml –strategin
 - Strukturerade dokumenter i finlex och i redovisnings- och budgetrapportering
- Effektiviten måste skrivas in i specifikationer och standarder. Det samma gäller dataskydds- och offentlighetslagens principer.



Praktiska utmaningar till rättstaten och rättens effektivitet

- EG –dataskyddsdirektivets och personuppgiftslagens principer och dess optimal förverkligande i praktiken
- Erfarenhet är att ITC-infrastruktur och datorprogram styr myndighetsverksamhet samt affärsverksamhet. Den här effekten kommer ofta till hinder för optimal förverkligandet av grundläggande rättsliga principer.
 - utlämning av personuppgifter till direk marknadsföring från befolkningsbokföringssystemet. Individen har dock rätt att förbjuda utlämning till marknadsföring men detta innebär också att uppdatering av addressuppgifter (i banker etc). Systemets egenskaper reducerar individens möjligheter att använda självbestämmanderätten.
- Gemensamma informationsresursser och –processer kräver att metadata om personuppgifter och deras rätta användning (enligt ändamålsbundenheten) kan inkluderas i systemet. Informationsstandarderna måste erkänna denna egenskap för strukturerad data och –processer.
 - i princip kan anses vara en lagstiftad princip som följs av 18 § i offentlighetslagen och av generella regler i personuppgiftslagen.



Praktiskt exempel 1: myndighetshandlingar i nätet

- Att lägga myndighetsdokument i nätet är en del av aktiv offentlighetsprincipen och kommunikationsprincipen som förses i den finska offentlighetslagen.
- Denna innebär dock att myndighetshandlingar med personuppgifter läggs på nätet. Med hjälp av sökmaskiner osv. kan dessa uppgifter kombineras och föras vidare. Detta är en kontroversiell och svår fråga för dataskyddsombudsmannen i Finland.
- Med strukturerade dokument och processer kan dock vidareförspridning och offentliggörande av personuppgifter medan handlingar annars kan publiceras i nätet.



Exempel 2: en effektivare lagstiftningsproces och regelförvaltning

- I princip: standardiserad och strukturerad information erbjuder alla de möjligheter som diskuteras Cecilia Magnusson-Sjöberg under rubriken "regulatory management"
- I Finland ett ökat antal lagar på grund av europarätten och den nya grundlagen.
- Med strukturerade data kunde processen göras effektivare och kvaliteten ökas
 - remiss- och konsultationsproceduren med aktiv kommunikationsprincipen
 - tekniska anpassningar i andra paragrafer och regler samt upprätthållandet av ett koherent rättspråk
 - Finland som ett tvåspråkigt land är detta en särskilt uppgift
 - snabb och medborgarvänlig publikation och tillgång till rättsinformation och rättspolitisk material
- Dagens läge är delvis frustrerande: word –makrodokument med stora svårigheterna med kompatibilität mellan olika systemer (Finlex-rättsdatabas är ett xml –baserad system, problem finns i regeringens beslutsfattandesystem och olika projektregister samt informationsförvaltningssystemer.



Praktiskt exempel 3

- Ett praktiskt problem är de så kallade massafall i domstolarna och de ökade kostnader för rättegångar.
- Rättens procedurer borde vara flexibla så att varje fall får en tillämplig process. Detta innebär att fallförvaltningen måste skärpas betydligt.
- Även strukturerna i domstolsväsendet måste tänkas – behöver vi egentligen generaladvokaten vid tingsrätten och hovrätten samt informationsbyrå, som motsvarar "middle office" i finansvärlden i domstolar.



Rättsinformatiken och produktivitetens utmaning: exempel 4

- Kommunerna står för de offentliga service inom hälsovård, undervisning osv. och de service delfinansieras av staten via statsandelssystem.
- Det måste skrivas in produktivets- och effektivitetsincentiv (till exempel i form av indexregler) till finansieringssystem
- Det måste skapas en civilsamhälleligt uppföljning av kvalitet och förhållandet mellan effektivitet och kvalitet. För detta behövs en tillräcklig informationsbas och aktiv kommunikation som kan bara grunda sig lagstifta informationskyldigheter och informationsresursser. I Finland förändring från statsbidragssystem till statsandelssystem innebad också att informationsbasen för utvärdering av den offentliga verksamhets kvalitet och effektivitet försämrades



Rättsinformatiken och produktivitetens utmaning, exempel 5

- Effektivitet och produktivitet i hälsovården blir ett betydligt problem. Elektroniska patientjournal och den så kallade telemedicinen skapar förutsättningar för snabbare och effektivare tillgång till information och vård. Det behövs dock samordning av olika serviceproducenters system.
- Strängare tillämpning av konkurrens- och stadsstödsdagstiftningen
 - ofta informationsproblem om det komplicerade regelverket
 - informationssystem och rådgivningsportaler och -system
- Offentliga upphandlingar: elektroniska procedurer och bättre kunskap om rätten angående offentliga upphandlingar
- "Outsourcing" av stödfunktioner och -stödservice: säkerhetsavtal (informationssäkerhet osv) som en del av god förvaltnings sed.



Konklusioner

- Rättsinformatisk kunskap och forskning behövs för att bedriva den offentliga sektorn mot bättre produktivitet och öka produktiviteten i den privata sektorn.
- Produktivets- och effektivitetsökning kräver struktur- och processförändringar. Till exempel inom myndigheterna och mellan myndigheterna måste "informationsbyråer" i en form av en "middle office" skapas för att kunna på ett effektivt och rättstatlig sätt hantera informationsflöder.
- Att kopiera pappersbaserade tänkandesätt som juridiska krav i informationsstandarder och -system måste undvikas om en reell effektivitets- och produktivetsökning söks. I stället måste informationsflöder och -processer tänkas på helhet samt nya principer och tillämpningar av god informationsförvaltning skapas. God informationsförvaltningssed måste grunda sig i de fundamentala rättstatliga principer tillämpad i dagens och framtidens omständigheter.
- Juridiken och regleringen ändras på ett fundamentalt sätt. Nya kunskaper och arbetsformer behövs men är jurister och informationsteknologiexperter redo för utmaningen.
 - Rättens knapphet: mycket rätten – liten rättvisa och effektiv rättskydd
 - Professionella knappheten och kommunikationssvårigheter, förståelsesvårigheter