

Minka Lindroos

Tryggandet av offentlighetsprincipen och god förvaltning vid automatiserat beslutsfattande

- en jämförelse mellan Finland och Sverige

Pro gradu-avhandling i offentlig rätt

Handledare: Markku Suksi

Åbo Akademi

Våren 2021

**ÅBO AKADEMI – FAKULTETEN FÖR SAMHÄLLSVETENSKAPER OCH
EKONOMI**

Ämne: Offentlig rätt	
Författare: Minka Lindroos	
Arbetets titel: Tryggandet av offentlighetsprincipen och god förvaltning vid automatiserat beslutsfattande – en jämförelse mellan Finland och Sverige	
Handledare: Markku Suksi	
Abstrakt: <p>Vi befinner oss i en tid av ständig förändring, på väg mot ett samhälle som fungerar dygnet runt. Teknologin utvecklas i snabb takt och erbjuder myndigheterna nya lösningar för att utveckla och effektivisera sin verksamhet. Digitalisering av myndighetsverksamheten fungerar relativt smidigt och problemfritt tills den blir en del av beslutsfattandet. Myndigheternas intresse för användningen av det automatiserade beslutsfattandet, det vill säga fattande av förvaltningsbeslut utan mänsklig inblandning, växer konstant. Automatisering av massbeslut effektiviserar myndigheternas verksamhet och leder till smartare resursanvändning i och med att människan kan rikta all sin uppmärksamhet på uppgifter som kräver mänsklig inblandning. Det automatiserade beslutsfattandet medför dock inte enbart positiva effekter på samhället, utan även osäkerhet och otydlighet. Beslutsförfarandet saknar fortfarande lagstöd i Finland, men trots det har bland annat Folkpensionsanstalten och Skatteförvaltningen automatiserat en del av sina beslutsprocesser. I Sverige har de statliga myndigheterna sedan 2018 en i lag stadgad rätt att fatta automatiserade beslut [förvaltningslagen (2017:900)]. Trots att beslutsförfarandet har lagstöd i Sverige, förekommer det fortfarande otydligheter om de automatiska beslutsprocesserna.</p> <p>Utövning av offentlig makt ska bygga på lag, vilket även gäller det automatiserade beslutsfattandet. Därtill bör rättsskyddet, kraven på god förvaltning och tjänsteansvaret säkerställas då beslut fattas i automation. Offentlighetsprincipen har en lång historia i Finland och Sverige och finns till för att garantera allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet. Offentlighetsprincipen erbjuder medborgarna möjlighet att övervaka myndighetsverksamheten. Både i Finland och Sverige har det framkommit att det automatiserade beslutsfattandet äventyrar rätten till insyn, vilket bevisar att det finns behov av en lagstiftning som anpassats till det automatiserade beslutsfattandet.</p>	
Nyckelord: offentlig rätt, automatiserat beslutsfattande, offentlighetsprincipen, tjänsteansvar, god förvaltning, algoritmer	
Datum: 05.05.2021	Sidoantal: 89, i-xv

Innehåll

1. Inledning	1
1.1 Vägen mot ett allt mer digitalt samhälle	1
1.2 Frågeställningar och avgränsning.....	2
1.3 Material och metod.....	3
2. Centrala begrepp	5
2.1 Artificiell intelligens	5
2.2 Algoritm	5
2.3 Maskininlärning och djupinlärning	7
2.5 Profilerings	8
2.6 Automatiserat beslutsfattande	8
2.7 Den personuppgiftsansvarige och den registrerade.....	9
2.8 Tjänsteman	10
3. Digitalisering.....	11
3.1 Digitalisering i EU	11
3.2 Artificiell intelligens och digitalisering i Finland	12
3.3 Digitalisering i Sverige.....	17
4. Automatiserat beslutsfattande	20
4.1 Automatiserat beslutsfattande i EU.....	20
4.2 Automatiserat beslutsfattande och tryggheten av god förvaltning	24
4.3 Offentlighetsprincipen och rätten till insyn.....	26
4.3.1 Offentlighetsprincipen.....	26
4.3.2 Rätten till insyn enligt EU:s dataskyddsförordning.....	33
4.3.3 Offentliggörande av algoritmer	34
4.4 Automatiserat beslutsfattande i Finland.....	39
4.4.1 Användningen av automatiserat beslutsfattande	39
4.4.2 Beredning av allmän förvaltningslagstiftning gällande automatiserat beslutsfattande	58
4.5 Automatiserat beslutsfattande i Sverige	66
4.6 Tjänsteansvar.....	75
5. Sammanfattning	87

Källor

1. Inledning

1.1 Vägen mot ett allt mer digitalt samhälle

Vårt samhälle genomgår en ständig förändring och modernisering som påverkar var och en på olika sätt. Idag är en av de största förändringarna och utmaningarna vägen mot en allt mer digitaliserad värld. En ny teknologisk revolution som innebär ständig ökning av bland annat robotteknik och artificiell intelligens, har inletts.¹ Teknologin har även nått förvaltningen och beslutsförandet och har därmed en direkt påverkan på människan.² Digitaliseringen erbjuder möjligheter att effektivisera myndighetsverksamheten genom att låta teknologin sköta sådana uppgifter som inte kräver manuell hantering av ärenden och låta människan koncentrera sig på sådana uppgifter där hennes insats behövs. En del av digitaliseringen innebär automatisering av beslutsprocesser, vilket betyder att beslut fattas utan någon som helst mänsklig inblandning.

Trots att intresset för att automatisera beslutsprocesser ökar ständigt är regleringarna gällande det automatiserade beslutsförandet relativt få eller till och med obefintliga. Såsom Cecilia Magnusson Sjöberg har konstaterat ska den långsamma utvecklingen av lagstiftningen dock inte enbart ses som en negativ sak.³ En långsam uppdatering och utveckling av lagstiftningen kan nämligen anses minska på riskerna för felaktiga och ofullständiga lagar. Utvecklingen får dock inte vara för långsam i och med att det leder till problem för myndigheterna, bland annat i form av att verksamheten inte kan utvecklas i önskad takt.

Det automatiserade beslutsfattandet medför både positiva och negativa effekter på myndighetsverksamheten. Flera undersökningar har visat att automatiseringen har lett till

¹ Gaudiello – Zibetti 2016, s.19. Gaudiello och Zibetti menar att denna revolution är så kraftfull och djupgående att vår tid kallats för ”robotens era”. Ökningen i användningen av robotar har varit särskilt stor sedan början av 2010-talet. Från år 2010 till 2014 ökade försäljningen av robotar med 17 %, (2015/2103(INL)), punkt D.

² Suksi 2017, s. 289. Suksi beskriver detta som en förändring av samhället från ”gud till språk och vidare till algoritmen” (eng. From God to Language and further to the Algorithm). Suksi anser att vi befinner oss i en växling av härskartekniken, förr var det religionen som styrde, sedan språket och nu rör vi oss mot en tid då teknologin börjar styra oss och samhället.

³ Magnusson Sjöberg 2016, s. 26. Magnusson Sjöberg konstaterar dock att problem uppstår för bland annat jurister då de måste tolka och tillämpa lagar som inte är anpassade till det digitala samhället.

att beslutsfattandet tydligt för snabbas och effektiveras, men samtidigt brister tryggheten av rättsskyddet då beslut fattas i automation. Det automatiserade beslutsfattandet används redan flitigt inom en del av myndighetsverksamheten trots att bestämmelserna gällande förfarandet fortfarande är, som det konstaterats, otydliga eller att de helt saknas. Trots det ökande intresset för automatisering av beslutsfattandet saknades det länge information om i vilken utsträckning beslutsprocesser automatiserats, varmed flera studier gällande användningen av det automatiserade beslutsfattandet genomförts både i Finland och Sverige under de senaste två åren. Utredningarna har avslöjat bland annat brister i tryggheten av rättsskyddet och oklarheter gällande tillämpningen av lag då automatiserade beslut fattas. I Sverige har det dessutom framkommit att endast en liten del befolkningen har kännedom om att myndighetsbeslut fattas i automation.⁴

I enlighet med Finlands grundlag (731/1999) och den svenska regeringsformen (1974:152) ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Var och en har rätt att kunna lita på att de beslut som tas gällande hen själv tas på ett opartiskt, berättigat och lagenligt sätt. För att garantera att dessa berättigade förväntningar tryggas och att beslutsförfarandet grundar sig på lag även i fortsättningen, behövs en lagstiftning som motsvarar nuläget.

Två centrala frågeställningar som uppkommit vid automatiserandet av beslutsfattandet är hur den i Sveriges tryckfrihetsförordning (1949:105) och Finlands lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) tryggade offentlighetsprincipen tryggas vid automatiserat beslutsfattande och hur det i lag stadgade tjänsteansvaret verkställs då beslut fattas i automation. Det är av central betydelse för den enskilda att veta av vem hen kan få information om ärenden i vilka hen är part och vem som ansvarar för beslut som fattas om hen.

1.2 Frågeställningar och avgränsning

I den här avhandlingen granskas det automatiserade beslutsfattandet och hur den goda förvaltningen tryggas vid fattandet av automatiserade beslut i Finland och Sverige. Fokus

⁴ Denk, Hedström – Karlsson 2019, s. 10. I Finland har det inte gjorts någon liknande undersökning om invånarnas kännedom om automatiserat beslutsfattande.

ligger på tryggandet av god förvaltning och då särskilt offentlighetsprincipen, och tjänsteansvaret då beslut fattas i automation. Avhandlingen behandlar automatiseringen av de nationella myndigheternas beslutsprocesser i Finland och Sverige samt dessa länders föreskrifter gällande beslutsförfarandet. I och med att avhandlingen enbart behandlar automatiserat beslutsfattande inom myndighetsverksamheten faller alla de aktörer som avgränsas utanför förvaltningslagens tillämpningsområde enligt dess 2 § även utanför framställningen i denna avhandling. De befattningshavare som enligt 28 § i Sveriges förvaltningslag saknar behörighet att fatta myndighetsbeslut faller också utanför framställningen i denna avhandling.

Avhandlingen inleds med att definiera de centrala begreppen relaterade till det automatiserade beslutsfattandet. Därefter granskas det automatiserade beslutsfattandet och dess användningsområden i Finland och Sverige samt det lagstöd som beslutsförfarandet har i respektive land. Centralt är hur det automatiserade beslutsfattandet påverkar den enskildes rättigheter och hur kraven på god förvaltning, särskilt offentlighetsprincipen, tryggas då automatiserade beslut fattas. För att trygga kraven på god förvaltning, och av dem särskilt rätten till information, är det viktigt att någon ansvarar för beslutsfattandet, varmed även tjänsteansvaret vid fattandet av automatiska beslut granskas i denna avhandling.

Centrala frågor är i vilken mån kraven på god förvaltning och särskilt den i 1 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och den i tryckfrihetsförordningen (1949:105) tryggade offentlighetsprincipen säkerställs vid automatiserat beslutsfattande och vem ansvarar för de automatiserade besluten? Med andra ord, tryggas kraven på god förvaltning och då särskilt offentlighetsprincipen vid fattande av automatiserade beslut i Finland och Sverige? Hur förverkligas tjänsteansvaret vid automatiserat beslutsfattande?

1.3 Material och metod

Avhandlingen följer en rättsdogmatisk metod för att redogöra för det automatiserade beslutsfattandet och dess följder för människan och samhället, samt för att tolka och beskriva lagstiftningen gällande beslutsförfarandet. Materialet består av nationellt, svenskt och EU-material för att ge en så bred förståelse som möjligt för det

automatiserade beslutsfattandet och dess följder. Dessutom görs jämförelser mellan Sverige och Finland vilket innebär att avhandlingen även följer den komparativa rättsmetoden. I avhandlingen jämförs Finlands och Sveriges nationella lagstiftning gällande god förvaltning och då särskilt offentlighetsprincipen, tjänsteansvaret och det automatiserade beslutsfattandet.

Monografier och artiklar används för att förklara centrala begrepp och för att ge en överblick över omfattningen av användningen av det automatiserade beslutsfattandet. Den nationella lagstiftningen i både Finland och Sverige, propositioner till lagar och övriga planer på och utredningar om regleringar och föreskrifter gällande det automatiserade beslutsfattandet har naturligt en central roll i avhandlingen. Det skydd som tryggas i lagen om offentlighet vid myndigheternas verksamhet, Finlands förvaltningslag (434/2003), Sveriges förvaltningslag (2017:900), Sveriges offentlighets- och sekretesslag (2009:400) och tryckfrihetsförordningen vid fattandet av myndighetsbeslut är självfallet viktigt även då beslut fattas automatiskt, varmed dessa lagar behandlas ingående. Europeiska unionens dataskyddsförordning från den 25 maj 2018 [(EU) 2016/679] är av betydelse för det automatiserade beslutsfattandet, varmed även den har en central roll i avhandlingen.

2. Centrala begrepp

2.1 Artificiell intelligens

Begreppet artificiell intelligens (AI) blir allt vanligare och förekommer nuförtiden i allt högre grad i olika sammanhang, men att definiera vad artificiell intelligens egentligen är, är inte enkelt. Trots att AI blir allt vanligare saknas än idag en allmänt accepterad definition av begreppet, inte ens experter inom området har enats om att använda en och samma definition. Hur AI definieras ändrar också med tiden då nya specialområden uppkommer och gamla inte längre anses höra till begreppet. För en del innebär artificiell intelligens en konstgjord livsstil, medan andra anser att AI är nästan all databehandling.⁵ Det rekommenderas att man inte ska tala om artificiell intelligens som ett räknebart substantiv (en AI, två AI osv.), utan AI ska ses som en vetenskapsgren.⁶

I korthet kan AI definieras som ”en samlingsterm för datasystem som kan känna av sin omgivning, tänka, lära sig och vidta åtgärder som svar på vad de känner och vilka mål de har”⁷ eller som en maskin eller ett program som försöker imitera människans medvetande och utföra uppgifter på samma sätt som människan gör.⁸ Det brittiskt-amerikanska multinationella revisions- och konsultföretaget PwC (PrivatewaterhouseCoopers) har delat in AI i fyra följande områden: 1. Automatiserad intelligens: Automatisering av manuella och standardiserade rutinuppgifter, 2. Assisterad intelligens: Hjälper människor att utföra uppgifter snabbare och bättre. , 3. Förhöjd intelligens: Hjälper människor att fatta bättre beslut, 4. Autonom intelligens: Automatiserade beslutsfattarprocesser utan mänsklig inblandning.⁹ Denna avhandlings fokus ligger på den autonoma intelligensen, det vill säga automatiserat beslutsfattande utan mänsklig inblandning.

2.2 Algoritm

En algoritm är som ett recept, det vill säga en instruktion för hur någonting ska göras. Pedro Domingos beskriver algoritmerna som en rad av instruktioner som säger åt en dator

⁵ Reaktor & Helsingfors universitet, Kursen Elements of AI, kapitel 1.

⁶ Kursen Elements of AI, kapitel 1.

⁷ PwC.

⁸ Tekoäly.info.

⁹ Ibidem.

vad den ska göra.¹⁰ Det räcker dock inte med att säga åt en dator vad den ska göra, en dator behöver även få order om hur den ska göra för att lösa problem och uppgifter. Det är för att besvara hur datorn ska göra, som algoritmer finns till. Det finns olika sorters algoritmer beroende på deras användningssyfte. Två exempel på algoritmer är den så kallade sorteringsalgoritmen, quicksort,¹¹ och rekommendationssystem.¹² Quicksort är den snabbaste sorteringsalgoritmen, men om syftet är att nå bästa prestationsförmågan för all indata är implementeringen av quicksort komplicerad.¹³

Algoritmer kallas även för svarta lådor (black boxes). En svart låda är ett system, en apparat eller liknande i vilka information matas in och ut kommer en lösning eller ett svar, utan att någon vet hur processen gått till.¹⁴ Bilden nedan visar i förenklad version hur algoritmer fungerar. I den del som kallas black box sker det verkliga beslutsfattandet, men det är denna del som inte är synlig för människan. Problematiken med transparensen då algoritmer sköter beslutsfattandet är ett av denna avhandlings huvudteman och behandlas mer i detalj längre ner i avhandlingen.¹⁵



FIGUR 1. FÖRENKLAD AVBILDNING AV BESLUTSFATTANDEPROCESSEN I EN ALGORITM.

¹⁰ Se Domingos 2015, kapitel 1. Skribentens egen översättning, I sin bok skrev Domingos: "An algorithm is a sequence of instructions telling a computer what to do".

¹¹ Cormen – Leiserson – Rivest 1990, s. 149. Quicksort algoritmen ordnar bland annat saker i alfabetisk ordning.

¹² Haider – Sundin 2016, s. 23. Bland annat Youtube har ett rekommendationssystem som sorterar och rekommenderar nya videoklipp baserat på det material vi klickat och lyssnat på tidigare. Även musiktjänsten Spotify använder sig av rekommendationsalgoritmer.

¹³ Skolan för elektronik och datavetenskap.

¹⁴ Definitionen är skribentens egen, förkortade översättning av Business Dictionarys (BD) definition av begreppet black box. <http://www.businessdictionary.com/definition/black-box.html>.

¹⁵ Figur 1, <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Blackbox.svg>.

2.3 Maskininlärning och djupinlärning

Maskininlärning är ett av den artificiella intelligensens delområden. Maskininlärning innebär att systemen förbättrar sina prestationer vartefter de får mer erfarenheter och information.¹⁶ Enligt Justine Cassell är maskininlärning det viktigaste verktyget inom artificiell intelligens.¹⁷ För att bevisa att maskininlärning inte alltid är lönsamt och effektivt, använde sig Cassell av ett enkelt exempel där hon jämförde en maskins och ett barns inlärningsprocess. Enligt Cassell är maskininlärning som inläringen hos barn, enda skillnaden är att barn lär sig fortare än maskinerna i vissa fall. Cassell använde som exempel processen om att lära ett barn och en maskin vad en katt är. En maskin måste i flera omgångar se bilder på olika katter och varje gång säger man ”detta är en katt”. På detta vis lär sig en maskin. Ett barn däremot lär sig betydligt snabbare vad en katt är och att katter ser olika ut. Maskiner är också enklare att lura, om man visar ett foto på en hund och påstår att det är en katt, tror maskinen i fortsättningen att båda djuren är katter. Med detta exempel ville Cassell bevisa att maskininlärning inte alltid är lönsamt.

Maskininläringen delas in i tre olika delområden, beroende på hurdana problem som ska lösas. Den första kategorin är ”övervakat lärande” vilket innebär att algoritmer lärs att automatiskt känna igen rätta svar. Den andra kategorin kallas ”oövervakat lärande”, vars mål är att hitta någon sorts struktur i data. Det oövervakade lärandet används till exempel för att analysera data och göra grupperingar utgående från den information algoritmen har.¹⁸ Den tredje kategorin är förstärkningsinlärning vilket innebär att algoritmen efter att prova sig fram lär sig vilken lösning som är bäst. Ethem Alpaydin förklarar förstärkningsinlärning på följande vis: ”I förstärkningsinlärning så är eleven en beslutsfattande agent som utför handlingar i en miljö och får belöningar (eller bestraffningar) för sina handlingar när den försöker lösa ett problem. Efter ett antal trial-and-errorförsök, så lär sig agenten den bästa lösningen, vilket är den sekvens med handlingar som ger mest belöning”.¹⁹

¹⁶ Kursen Elements of AI.

¹⁷ Justine Cassell höll ett föredrag på evenemanget Caohejing Hi-Tech Carnival i Shanghai i september 2019, vilket skribenten deltog i.

¹⁸ Kursen Elements of AI, kapitel 4.

¹⁹ Ekelund 2013, s. 5.

Djupinläring är ett av maskininläringens delområden och likställs med hjärnans syncentrum. Då människan ser något lagras informationen först på näthinnan varifrån den förmedlas vidare till hjärnan via ett beräkningssystem. ”De olika lagren i nätet utgör djupet och möjliggör inläring av komplexa strukturer och mönster utan orealistiskt stora mängder av data”.²⁰ Djupinläringen fungerar i princip på samma sätt, då ”flera ’lager’ av enkla beräkningsenheter förenas till ett nätverk som bearbetar informationen från ett lager till nästa”.²¹

2.5 Profilering

I enlighet med dataskyddsförordningens artikel 4.4 innebär profilering ”varje form av automatisk behandling av personuppgifter som består i att dessa personuppgifter används för att bedöma vissa personliga egenskaper hos en fysisk person, i synnerhet för att analysera eller förutsäga denna fysiska persons arbetsprestationer, ekonomiska situation, hälsa, personliga preferenser, intressen, pålitlighet, beteende, vistelseort eller förflyttningar”. Profilering kan ske endera helt eller delvis automatiskt (behandlingen måste sålunda vara automatisk till en viss grad), gäller alltid personuppgifter och bedömer personliga egenskaper. All kategorisering av folk är dock inte profilering, utan hänsyn till syftet med kategoriseringen bör tas.²² Profilering och automatisk behandling av personuppgifter är synonymer och båda begreppen kommer att användas i den här avhandlingen.

2.6 Automatiserat beslutsfattande

Automatiserat beslutsfattande innebär att digitala verktyg, utan inblandning eller hjälp av en människa, fattar gällande beslut.²³ Observera formuleringen ”helt utan inblandning eller hjälp”, vilket innebär att när en människa på något vis deltagit i och påverkat beslutsfattandet, klassificeras beslutsförfarandet inte som automatiserat beslutsfattande.²⁴ Den ”mänskliga inblandningen” måste dock ha betydelse för beslutet, den kan inte endast

²⁰ Kursen Elements of AI, kapitel 5.

²¹ Ibidem.

²² Artikel 29-Arbeitsgruppen för uppgiftsskydd 2017, s. 7.

²³ Ibidem, s. 8.

²⁴ Ibidem, ss. 20–21. Arbetsgruppens definition: ”Decisions based solely on automated processing”. Besluten ska endast grunda sig på automatiserat beslutsfattande.

vara av så kallad symbolisk karaktär.²⁵ Därtill måste det vara en person som har både rätt och kompetens att ändra beslutet som utför den mänskliga inblandningen, för att beslutet inte ska klassas som ett automatiserat beslut.²⁶ Som benämningen säger måste beslut fattas för att förfarandet ska definieras som automatiserat beslutsfattande, enbart automatisk behandling av uppgifter är därmed inte automatiserat beslutsfattande. Automatiserat beslutsfattande kan basera sig på hurdan sorts data som helst, till exempel uppgifter som erhållits direkt av individen, uppgifter erhållna genom observationer av individen (telefonens platsuppgifter) eller slutsatser och information som härletts av andra uppgifter, såsom en profil som skapats tidigare (till exempel kreditklassinformation).²⁷

Automatiserat beslutsfattande och profilering sker ofta tillsammans, men processerna kan även ske utan varandra, det vill säga profilering kan utföras utan att automatiserade beslut fattas baserat på profileringen och automatiserade beslut kan fattas baserade på information som erhållits på annat vis än genom profilering.²⁸ Det kan dock hända att en genomförd profilering leder till automatiserat beslutsfattande eller att beslut tagna genom automatiserat beslutsfattande används för profilering. Även delvis automatiserat beslutsfattande kan inrymma profilering.²⁹

2.7 Den personuppgiftsansvarige och den registrerade

I enlighet med artikel 4.7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/67 är den personuppgiftsansvarige den juridiska eller fysiska person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som endera ensamt eller tillsammans med andra, beslutar om och behandlar personuppgifter. Som hjälp för behandlingen av personuppgifterna eller för att behandla personuppgifterna för den personuppgiftsansvariges räkning, kan den personuppgiftsansvarige utse ett personuppgiftsbiträde. Även ett personuppgiftsbiträde kan i enlighet med dataskyddsförordningens artikel 4.8 vara en fysisk eller juridisk

²⁵ Ibidem, s. 21. Skribentens egen översättning, arbetsgruppen för uppgiftsskydd kallar det för ”token gesture”.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem, s. 8.

²⁸ Ibidem, s.8. På samma sida nämns som exempel för en automatiserad beslutsprocess som inte innehåller profilering, utfärdandet av fortkörningsböter endast utifrån bevis från fartkameror.

²⁹ Delvis automatiserat beslutsfattande innebär främst att teknologin har använts för att understöda beslutsfattandet, medan helt automatiserat innebär att teknologin sköter hela beslutsfattandeprocessen. Magnusson Sjöberg 1992, s. 35.

person, offentlig myndighet, institution eller annat organ, förutsatt att biträdet ”ger tillräckliga garantier om att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder på ett sådant sätt att behandlingen uppfyller kraven i denna förordning och säkerställer att den registrerades rättigheter skyddas”. Enligt artikel 82.2 i dataskyddsförordningen ansvarar alla personuppgiftsansvariga alltid för att behandlingen sker i enlighet med föreskrifterna, oberoende av vem som behandlar personuppgifterna för den personuppgiftsansvariges del.³⁰ Den registrerade är den fysiska personen vars personuppgifter behandlas.

2.8 Tjänsteman

I denna avhandling används strafflagens (39/1889) definition av en tjänsteman då det syftas till tjänstemännen i Finland. I enlighet med strafflagens kapitel 40 11 § 1 punkten är en tjänsteman ”den som står i tjänsteförhållande eller därmed jämförbart anställningsförhållande till staten, till en kommun eller till en samkommun eller något annat offentligt samarbetsorgan för kommuner, till riksdagen, till något av statens affärsverk, till den evangelisk-lutherska kyrkan eller det ortodoxa kyrkosamfundet eller till en församling eller ett samarbetsorgan för församlingar inom kyrkan eller kyrkosamfundet, eller till landskapet Åland, till Finlands Bank, Folkpensionsanstalten, Institutet för arbetshygien, kommunala pensionsanstalten, Kommunernas garanticentral eller kommunala arbetsmarknadsverket”.

I Sverige regleras tjänstemannabegreppet inte i lag, utan det avgörs från fall till fall.³¹ Statstjänstemannalagen (SFS 1965:274) upphävdes då lagen om offentlig anställning (1994:260) trädde i kraft. Den upphävda statstjänstemannalagens 1 § fastställde att lagen var tillämplig ”på anställning med staten såsom arbetsgivare”. Efter att lagen upphävdes har begreppet inte reglerats i lag och i samband med teknikens utveckling minskar skillnaderna i arbetsvillkoren mellan arbetare och tjänstemän vilket i sin tur anses leda till att begreppen arbetare och tjänstemän inte längre behövs.³² Då det i denna avhandling

³⁰ Personuppgiftsbiträdet ansvarar däremot endast för uppkommen skada om hen inte fullgjort sina skyldigheter eller hen agerat utanför eller i strid med den personuppgiftsansvariges anvisningar. Biträdet kan undgå ansvaret på samma villkor som den ansvarige, dvs genom att bevisa att hen inte på något sätt ansvarar för uppkomsten av skadan.

³¹ Niléhn Larsen – Karlson Martell, 2014, ss. 18–19.

³² Ibidem, s. 21.

talas om tjänstemän i Sverige avses de personer som omfattas av bestämmelserna om tjänstefel i brottsbalkens (1962:700) 20 kapitel.

3. Digitalisering

3.1 Digitalisering i EU

Europeiska kommissionen utövar tillsyn över medlemsstaternas digitala framsteg genom de årliga rapporterna om indexet för digital ekonomi och digitalt samhälle (Desi).³³ Desi-rapporterna har genomförts sedan 2014 för att övervaka medlemsstaternas digitala utveckling, kommissionen granskar medlemsstaternas utnyttjande av digitalisering inom fem delområden: anslutbarhet, humankapital (bl.a. digital kompetens), hur medborgarna använder sig av e-tjänster, hur företag använder sig av digital teknik och digitala offentliga tjänster.³⁴

Både Finland och Sverige nådde toppresultat i jämförelsen för situationen 2019 (rapporten publicerades i juni 2020) och länderna befinner sig på plats ett och två med ett medeltal som ligger signifikant högre än EU:s medeltal. I Desi-rapporten 2020 var Finlands poängtal 72,3 och Sveriges 69,7 medan EU-ländernas medeltal låg på 52,6 poäng.³⁵ Finland befann sig på tredje plats ännu i jämförelsen från 2018 (resultaten representerade läget för 2017), men under 2018 körde Finland om både Sverige och Danmark och hade högsta poäng i Desi-rapporten 2019.³⁶ Humankapitalet är en av både Finlands och Sveriges största konkurrensfördelar i och med att 76 % av Finlands befolkning och 72 % av Sveriges befolkning har minst grundläggande digitala färdigheter, medan EU-medeltalet är 58 %.³⁷ Finland uppnår även väldigt höga poäng för de digitala offentliga tjänsterna, särskilt i och med att 94 % av finländarna använder e-förvaltningstjänster (EU-medeltalet är 67 %) och att tillgängligheten på förifyllda blanketter är så bra.³⁸ Trots att både Finland och Sverige har nått toppresultat sedan den

³³ Europeiska kommissionen, Index för digital ekonomi och digitalt samhälle (Desi) 2020 Sverige, s. 2.

³⁴ Finansministeriet, pressmeddelande 16.6.2020 (hämtad 18.7.2020).

³⁵ Europeiska kommissionen, Digital Economy and Society Index (DESI) 2020 Thematic chapters, s. 14.

³⁶ Europeiska kommissionen, Digital Economy and Society Index 2018 Report &, Index för digital ekonomi och digitalt samhälle (Desi) 2020 Sverige.

³⁷ Europeiska kommissionen, Index för digital ekonomi och digitalt samhälle (Desi) 2020 Sverige & Digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksi (DESI) 2020 Suomi.

³⁸ Europeiska kommissionen, Digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksi (DESI) 2020 Suomi, s. 14. Finland når 82 poäng vad gäller de förifyllda blanketterna, medan EU-medeltalet ligger på 59 poäng.

första jämförelsen gjordes, är det viktigt att länderna även i fortsättningen satsar på den digitala utvecklingen om de vill hålla sin position som digitala föregångare. För tillfället är det Irland, Nederländerna, Malta och Spanien som under de senaste fem åren nått de största digitaliseringsframstegen, medan Finland och Sverige befinner sig aningen över EU-medeltalet.³⁹

3.2 Artificiell intelligens och digitalisering i Finland

Artificiella intelligensen utvecklas allt snabbare och medvetenheten om möjligheterna som AI medför har ökat markant. Till följd av den ökade användningen och förståelsen av AI, har allt fler länder utarbetat nationella AI-strategier.⁴⁰ Finland strävar efter att bli ett föregångarland i tillämpningen av AI, varmed ett program för artificiell intelligens inleddes i maj 2017. Finland är redan en AI-föregångare på vissa områden, till exempel ligger landet på andra plats i en jämförelse av AI:s påverkan på den ekonomiska tillväxten,⁴¹ men för att garantera en vägledande roll även i fortsättningen, behövs enhetliga riktlinjer, utveckling av både experter och själva artificiella intelligensen och ett samhälle som är redo för utveckling och förändring.

Digitalisering var det övergripande temat i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering och de flesta av regeringen Sipiläs spetsprojekt beaktade digitalisering. I regeringsprogrammet fastställdes att utbildningen ska moderniseras bland annat genom utnyttjandet av digitalt material och digitala lärandemiljöer och att de offentliga tjänsterna ska digitaliseras.⁴² Regeringsprogrammet fastställde att de offentliga tjänsterna görs ”användarorienterade och i första hand digitala” genom förnyelse av verksamhetsätten.⁴³ I enlighet med regeringen Sipiläs regeringsprogram utarbetades under hösten 2015 nio principer för digitalisering som stöd för den offentliga servicens utveckling.⁴⁴ De nio principerna är:

- Vi utvecklar kundvänliga tjänster.

³⁹ Europeiska kommissionen, Digital Economy and Society Index (DESI) 2020 Thematic chapters, s. 13.

⁴⁰ Arbets- och näringsministeriet, Publikation 2019:23.

⁴¹ AI Finland.

⁴² Lösningar för Finland: Strategiskt program för statsminister Juha Sipiläs regering 2015, s. 17, s. 26.

⁴³ Ibidem, s. 26.

⁴⁴ Finansministeriet, pressmeddelande 3.2.2016. Principerna publicerades i februari 2016.

- Vi eliminerar onödig ärendehantering.
- Vi skapar lättanvända och säkra tjänster.
- Vi producerar snabbt nytta för kunden.
- Vi betjänar även under störningssituationer.
- Vi begär ny information endast en gång.
- Vi utnyttjar befintliga offentliga och privata digitala tjänster.
- Vi öppnar informationen och gränssnitten åt företag och medborgare.
- Vi utser en ansvarig för tjänsten och för genomföringen av den.

Kundvänliga handlingssätt är principernas kärna, det vill säga då tjänsterna utvecklas ska kundernas (såväl människors som företags) behov, målsättningar och förargelser beaktas.⁴⁵ Principen om öppnandet av informationen och gränssnitten åt företag och medborgare innebär att informationen och gränssnitten är tillgängliga för allmänheten, om de inte på grund av särskilda skäl ska hemlighållas.⁴⁶ Denna princip realiserar den i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet tryggade rätten till information som behandlas mer i detalj senare i avhandlingen.

Digitaliseringens centrala ställning under regeringen Sipiläs regeringsperiod kommer tydligt fram i åtgärderna som vidtogs under 2015–2019. Förutom utarbetandet av digitaliseringsprinciperna finansierades femton betydande digitaliseringsprojekt, förbereddes lagar, genomfördes utredningar, togs nya tjänster i användning, grundades ett digitaliseringsteam, grundades en Digi i vardagen-delegation för två år och ett Digikommunförsök genomfördes 2016-2019.⁴⁷ För att veta om de valda lösningarna och den valda teknologin kommer att klara sig i framtiden beställdes en utvärdering om deras hållbarhet av utrednings- och konsultföretaget Gartner.⁴⁸

Digitaliseringen beaktas i hög grad även i Antti Rinnes regeringsprogram, som efter statsminister Rinnes avgång i december 2019 är regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering. Regeringsprogrammet fastställer behovet av utveckling av både

⁴⁵ Finansministeriet, promemoria 3.4.2017.

⁴⁶ Ibidem, s. 2.

⁴⁷ Finansministeriet, Offentliga tjänster digitaliseras.

⁴⁸ Ibidem. Enligt utvärderingsresultaten klarade lösningarna och teknologin framtidstestet.

lagstiftning och förvaltning så att digitalisering och hållbar utveckling möjliggörs och målet att höja teknik- och digitaliseringsberedskapen hos den offentliga sektorn.⁴⁹ I Sanna Marins regeringsprogram fastslås år 2023 som tidsgräns för den i Sipiläs regeringsprogram nämnda digitaliseringen av de offentliga tjänsterna. I regeringen Marins regeringsprogram fastställs att ”ett program för främjande av digitaliseringen ska sammanställas så att de offentliga tjänsterna står till medborgarnas och företagens förfogande digitalt före 2023”.⁵⁰ Genomförandet av programmet för främjande av digitalisering inleddes i början av år 2020 och ska innan tidsgränsen 2023 garantera att ”medborgarna och företagen har tillgång till högklassiga digitala offentliga tjänster i enlighet med lagen om digitala tjänster, att näringsidkarna sköter i fortsättningen sin myndighetskommunikation endast via digitala servicekanaler och att verksamhetsmodellen för digitalt stöd är i bruk i hela landet och det digitala stödet utvecklas så att det även betjänar näringsidkare”.⁵¹ För skyddet av personuppgifter fastställer Marins regeringsprogram att det ska säkerställas att lagarna gällande skyddet av personlig integritet, dataskyddet och uppgifternas offentlighet ”fungerar som en helhet inom de ramar som dataskyddsförordningen anger”.⁵²

Användningen av artificiell intelligens resulterar i att nya etiska frågor uppkommer, varför en utredning gällande etisk och tillförlitlig användning av artificiell intelligens påbörjades under regeringen Sipiläs regeringsperiod.⁵³ I januari 2018 beslöt Sipiläs regering om utarbetandet av en redogörelse för informationspolitik och artificiell intelligens. Redogörelsen fokuserade i stor grad på de etiska frågorna som gäller användningen av artificiell intelligens.⁵⁴ I regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering fastställdes också att anvisningar gällande etisk användning av artificiell intelligens måste utarbetas och att det under regeringen Marins regeringsperiod ska genomföras ”behövliga lagändringar som främjar digitaliseringen och utnyttjandet av

⁴⁹ Regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering 2019, ss. 109–110.

⁵⁰ Ibidem, s. 110.

⁵¹ Finansministeriet, Programmet för främjande av digitalisering. Finansministeriet har huvudansvaret för programmet, men även kommunernas, företagens och den tredje sektorns vid planeringen och genomförande av programmet.

⁵² Regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering 2019, s. 111.

⁵³ Statsrådets redogörelse om informationspolitiken och artificiell intelligens (SRR 7/2018 rd), s.3.

⁵⁴ Finansministeriet 2018, s. 2. Redogörelsen publicerades i december 2018.

artificiell intelligens när sociala förmåner söks eller behandlas eller när det fattas beslut om dem”.⁵⁵

För att fundera på framtiden av tillämpningen av AI och bereda ett förslag till programmet för artificiell intelligens tillsattes en styrgrupp för programmet i maj 2017.⁵⁶ Styrgruppens centrala mål var att garantera ett välmående Finland även i framtiden då AI används i allt större utsträckning. Styrgruppens första rapport från oktober 2017 innehöll åtta rekommendationer för åtgärder som borde vidtas för att göra tillämpningen av AI framgångsrik.⁵⁷ Åtgärdsrekommendationerna utökades under arbetsprocessens gång till sammanlagt elva rekommendationer. De slutliga rekommendationerna är:⁵⁸

1. Vi förbättrar företagets konkurrenskraft med hjälp av AI.
2. Vi utnyttjar data inom alla sektorer.
3. Vi påskyndar och underlättar ibruktagande av AI.
4. Vi säkrar spetskompetens och lockar till oss de bästa experterna inom området.
5. Vi vågar göra djärva val och investeringar.
6. Vi bygger de bästa offentliga tjänsterna i världen.
7. Vi skapar nya modeller för samarbete.
8. Vi gör Finland till en vägvisare i AI-eran.
9. AI förändrar arbetets karaktär.
10. Vi styr AI-utvecklingen mot ett spår som utgår från människan och baserar sig på förtroende.
11. Vi förbereder oss på utmaningar som gäller säkerhet.

Styrgruppen understöddes av övervakningsgruppen DigiNYT särskilt gällande utvecklingen av den offentliga sektorn.⁵⁹ DigiNYT övervakade uppnåendet av

⁵⁵ Regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering 10.12.2019, s. 119, s. 168.

⁵⁶ Arbets- och näringsministeriet, Programmet för artificiell intelligens (hämtad 15.7.2020). Styrgruppen tillsattes av näringsminister Mika Lintilä. Ordförande för styrgruppen var Pekka Ala-Pietilä som nuförtiden är medlem i EU:s expertgrupp på hög nivå för AI-frågor.

⁵⁷ Arbets- och näringsministeriet 41/2017.

⁵⁸ Arbets- och näringsministeriet 2019:23, kapitel 3. De åtta första rekommendationerna är de ursprungliga.

⁵⁹ Ibidem, s. 44.

regeringsprogrammets digitaliseringsmål och den offentliga förvaltningens IKT-utveckling under tiden december 2015 till mars 2019.⁶⁰

Slutrapporten publicerades i mars 2019 och förutom de ovannämnda åtgärdsrekommendationerna innehöll rapporten elva centrala åtgärder som borde genomföras inom de närmaste åren.⁶¹ Därutöver ska en utredning om möjligheterna att bevilja alla människor i arbetsför ålder ett kompetenskonto eller en kompetenssedel som gör det möjligt att skaffa utbildning, genomföras.⁶² Behovet för utveckling av kompetensen ökar i takt med att AI förändrar arbetslivet och de behövliga färdigheterna.⁶³ Företagen som deltog i utarbetandet av AI-programmet poängterade hur viktigt det är att alla i en organisation har AI-kunskap, det vill säga målet är inte att skapa AI-enheter som besitter all kunskap.⁶⁴

Förutom programmet för AI och programmet för digitalisering, inledde finansministeriet år 2018 ett förstudieprojekt för AI-programmet AuroraAI. AuroraAI ”skapar en handlingsmodell som möjliggör smidigare matchning mellan serviceleverantörerna och de som behöver service”.⁶⁵ Programmet effektiviserar användningen av tjänster genom att rekommendera rätt tjänst vid rätt tidpunkt.⁶⁶ I Marins regeringsprogram fastställdes det att utvecklandet av AuroraAI-programmet ska fortsätta på ett datasäkert och etiskt hållbart sätt.⁶⁷ Till skillnad från det nationella AI-programmet som fokuserar på allmänna riktlinjer och den stora helheten, ligger AuroraAI-programmets fokus på att göra vardagen smidigare för den enskilde individen.⁶⁸

⁶⁰ Finansministeriet, DigiNYT-gruppen för övervaka uppnåendet av digitaliseringsmålsättningarna.

⁶¹ Arbets- och näringsministeriet 2019:23, ss. 13–14.

⁶² Ibidem, ss. 13–14. Beviljandet av ett kompetenskonto eller en kompetenssedel skulle skapa en fungerande vuxenutbildningsmarknad. Rätten till kompetenskonto eller kompetenssedel skulle gälla alla invånare i arbetsför ålder, dvs. även arbetslösa, företagare och personer i arbetsför ålder som står utanför arbetslivet skulle ha rätt till utbildning.

⁶³ Finansministeriet, pressmeddelande 20.6.2018. Det har bedömts att cirka en miljon människor kommer att behöva utveckla sin kompetens.

⁶⁴ AI Finland. Genom att erbjuda alla möjligheter till kompetensutveckling, säkerställer man att kunskapen inte centreras till en utvald grupp av människor.

⁶⁵ Finansministeriet, nyhet 14.10.2019.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Regeringsprogrammet för statsminister Antti Rinnes regering 6.6.2019, s. 110. En utvecklings- och verkställighetsplan som gäller till 2023 utarbetades under förstudieprojektet.

⁶⁸ Mannila 2019, s. 24.

I januari 2020 inledde myndigheten för digitalisering och befolkningsdata sin verksamhet. Myndigheten grundades då befolkningsregistercentralen, magistraterna och enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland sammanslogs till en myndighet.⁶⁹ I enlighet med 2 § och 3 § i lagen om myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (304/2019) hör det till myndighetens uppgifter att i hela landet

1. främja digitaliseringen och informationssäkerheten samt erbjuda användarstöd för tjänsterna,
2. utveckla datalager samt informationstjänster,
3. verifiera och certifiera handlingar och elektroniska identiteter,
4. uppdatera befolkningsdata, styrkande av livshändelser och övriga rättsskyddstjänster.

I enlighet med 3 § 2 mom. i lagen om myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (304/2019) ska myndigheten för digitalisering och befolkningsdata också sköta om ”medborgarrådgivning, användarstöd för digitala tjänster samt sakkunniguppgifter och tjänster i samband med informationshantering inom den offentliga förvaltningen”.⁷⁰ Förutom dessa uppgifter kan myndigheten ha ytterligare uppgifter om vilka det föreskrivs särskilt.

3.3 Digitalisering i Sverige

Sverige har som mål att bli bäst i världen på att tillvarata digitaliseringens möjligheter. För att uppnå detta mål har den svenska regeringen tagit initiativ till strategier, grupper och kommissioner som haft i uppdrag att definiera och främja landets it-politiska mål.⁷¹ År 2012 gav regeringen den så kallade Digitaliseringskommissionen i uppdrag att jobba för att målet om att bli bäst i världen på att tillvarata digitaliseringens möjligheter uppnås. Kommissionen hade i uppgift att

⁶⁹ Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

⁷⁰ Lagen stadfästes i mars 2019. Till följd av grundandet av den nya myndigheten och därmed omorganiseringen av uppgifter, ändrades och upphävdes en del lagar som gällde myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

⁷¹ Digitaliseringsrådet, Sveriges digitaliseringspolitik.

- utforma ett förslag till handlingsplan för genomförande av uppdraget att verka för det it-politiska målet,
- analysera utvecklingen i förhållande till det it-politiska målet,
- visa på digitaliseringens möjligheter,
- kommunicera den digitala agendan och dess innehåll,
- vara administrativt ansvarig för de s.k. signatärerna till den digitala agendan, och
- samverka med olika aktörer i samhället för en ökad digitalisering.⁷²

Kommissionens slutbetänkande, som publicerades i december 2016, resulterade i att den svenska regeringen antog en ny digitaliseringsstrategi våren 2017. För att arbeta för genomförandet av strategin tillsattes samma vår ett Digitaliseringsråd som har i uppgift att ”följa och stödja regeringens arbete med digitalisering, följa digitaliseringen i Sverige, följa digitaliseringen i omvärlden och jämföra hur Sverige presterar mot andra länder, samt att lämna förslag till konkreta insatser samt samråda med andra funktioner som regeringen inrättat för att arbeta med samhällets digitalisering”.⁷³

För att främja digitaliseringen av den offentliga förvaltningen etablerades också en ny myndighet, myndigheten för digital förvaltning (DIGG), år 2018. Myndighetens uppgift är att ”samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig”.⁷⁴ Digitaliseringen av Sveriges offentliga förvaltning stöds även av att landet har en digitaliseringsminister.

Genom att utveckla digitaliseringen och skapa en gemensam digital infrastruktur effektivteras ärendehantering. Utan en gemensam digital infrastruktur hindras ett rättssäkert och effektivt informationsflöde både inom och mellan myndigheterna.⁷⁵ Myndigheternas ärendeprocesser kan bestå av många olika verksamhetssystem och ofta är systemen skapade så att den information som finns i ett system inte kan överföras och behandlas i ett annat system, vilket hindrar automatisering av processer som behöver information från flera olika system.⁷⁶ Genom att skapa välfungerande och enhetliga

⁷² Kommittédirektiv dir 2012:61, s. 1. Kommissionens uppdrag tog slut 2016.

⁷³ Digitaliseringsrådet, Sveriges digitaliseringspolitik och Vårt uppdrag.

⁷⁴ Myndigheten för digital förvaltning, Digitalisering av offentlig förvaltning.

⁷⁵ Sveriges Kommuner och Landsting 2018, s. 12.

⁷⁶ Ibidem, s. 11.

digitala strukturer, möjliggörs automatisering av processer. Digitaliseringen och automatiseringen förutsätter också ett säkert informationsutbyte och en möjliggörande lagstiftning.⁷⁷ Om det inte är möjligt att lämna in eller lagra information digitalt eller om brister i de digitala systemen förekommer, är det självklart att beslutsförfarandet inte kan automatiseras, dessutom är det lagstridigt att automatisera beslutsprocesser som inte garanterar en trygg behandling och ett tryggt utbyte av information.

⁷⁷ Sveriges Kommuner och Landsting 2019, s. 4.

4. Automatiserat beslutsfattande

4.1 Automatiserat beslutsfattande i EU

Användningen av automatiserade system ökar konstant i EU-länderna. Hur och när de automatiserade processerna används varierar från land till land. Några exempel på automatiserade processer är Polens sortering av arbetslösa, Danmarks automatiska identifiering av barn som är utsatta för försummelse och Nederländernas system för upptäckten av välfärdsbedrägeri.⁷⁸ Automatiserade processer underlättar våra dagliga liv på många olika sätt utan att vi nödvändigtvis är medvetna om det, men i vilken utsträckning är vi villiga att ge upp vår självbestämmanderätt?⁷⁹ Ökningen i användningen av artificiell intelligens lyfter fram nya frågor som måste besvaras, såsom behöver vi nya lagar eller nya tillsynsinstitutioner?⁸⁰ Behovet av ett samarbete gällande AI mellan EU-länderna uppmärksammades i oktober 2017 av Europeiska rådet som konstaterade att EU ”behöver handlingsberedskap när det gäller att reagera på nya utvecklingstrender som till exempel AI med samtidigt säkerställande av dataskydd, digitala rättigheter och etiska normer”,⁸¹ och uppmanade därför kommissionen att lägga fram en europeisk strategi för artificiell intelligens.⁸² I april 2018 offentliggjorde kommissionen en strategi ”för att stärka EU:s tekniska och industriella kapacitet och spridningen av AI i hela ekonomin, lägga grunden för socioekonomiska förändringar och sörja för en lämplig etisk och rättslig ram”.⁸³ Syftet med strategin är att stödja utvecklingen av toppkvalitativ, etisk och säker AI.⁸⁴ För att verkställa strategin utarbetade kommissionen tillsammans med medlemsstaterna och Norge och Schweiz en AI-plan för att skapa synergier, samla data och öka de gemensamma investeringarna.⁸⁵ Den utvecklade AI-planen grundar sig på kommissionens AI-strategi och den förklaring om AI-samarbete (Declaration of cooperation on Artificial Intelligence) som lades fram i

⁷⁸ AlgorithmWatch, 2019, s. 8.

⁷⁹ AlgorithmWatch, 2019, s. 8 och s. 18.

⁸⁰ AlgorithmWatch, 2019, s. 8.

⁸¹ COM(2018) 237, s. 3.

⁸² EUCO 14/17, s. 7.

⁸³ COM(2019) 168, s. 1.

⁸⁴ COM(2018) 237.

⁸⁵ COM(2019) 168, s. 1 & COM(2018) 795 punkt 2. Planen presenterades i december 2018.

april 2018.⁸⁶ Medlemsstaterna kom då överens om att samarbeta för att förbättra Europas teknologiska och industriella kapacitet i AI, ta itu med socioekonomiska utmaningar och trygga ett tillräckligt etiskt och juridiskt system.⁸⁷ År 2017–2019 innebar stora framsteg för samarbetet om artificiell intelligens i Europa, förutom strategin för AI och AI-planen har bland annat expertgrupper tillsatts, resolutioner och rekommendationer antagits och en flerpartsplattform inrättats.⁸⁸ För att säkerställa att samarbetet och regleringarna hålls uppdaterade, övervakas AI-utvecklingen. Övervakningen av AI-utvecklingen och genomförandet av AI-planen understöds av kommissionens AI-kunskapsjänst, AI Watch.⁸⁹

I juni 2018 tillsattes en expertgrupp på hög nivå för AI-frågor (AI HLEG). Till expertgruppens uppgifter hör bland annat att ge råd till och stödja kommissionen i AI-relaterade ärenden och dela information samt utarbeta ett utkast för etiska riktlinjer för utveckling och användning av AI.⁹⁰ Riktlinjerna innehåller krav som den artificiella intelligensen måste uppfylla för att kunna klassas som tillförlitlig och en bedömningslista som underlättar kontrollen av uppfyllandet av kraven. De viktigaste kraven är: 1. Mänskligt agenskap och mänsklig tillsyn, 2. Teknisk robusthet och säkerhet, 3. Integritet och dataförvaltning, 4. Transparens, 5. Mångfald, icke-diskriminering och rättvisa, 6. Samhällets och miljöns välbefinnande, 7. Ansvarsskyldighet.⁹¹ Riktlinjerna är menade för alla som ”utformar, utvecklar, sprider, genomför, använder och påverkas av AI”, med dessa avses till exempel ”företag, organisationer, forskare, offentliga tjänster, statliga myndigheter, institutioner, det civila samhällets organisationer, enskilda personer, arbetstagare och konsumenter”.⁹² Riktlinjerna utarbetades för att stödja tillämpningen av AI och skapandet av säker AI, vilket innebär att alla de som utformar, utvecklar, sprider,

⁸⁶ COM (2018) 795. Förklaringen undertecknades av alla EU-medlemsstater och Norge. För medlemsstaterna medförde förklaringen fler skyldigheter än för Norge som icke-medlemsstat.

⁸⁷ Europeiska kommissionen, DECLARATION Cooperation on Artificial Intelligence

⁸⁸ Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om AI (INT/806-EESC-2016-05369-00-00-AC-TRA) & Europaparlamentets resolution av den 16 februari 2017 med rekommendationer till kommissionen om civilrättsliga bestämmelser om robotteknik (2018/C 252/25), COM(2019) 168

⁸⁹ Europeiska kommissionen, pressmeddelande 7.12.2018.

⁹⁰ Europeiska kommissionen, pressmeddelande 7.12.2018.

⁹¹ Expertgrupp på hög nivå för AI-frågor 2019, s. 2. Expertgruppen uppmanade berörda parter att göra en pilotprövning av bedömningslistan för att få information om hur tillämpningen av listan fungerar i praktiken.

⁹² Ibidem, s. 7.

genomför och använder AI får välja om de följer riktlinjerna eller inte.⁹³ Expertgruppen lyfte fram betydelsen av genomförandet av de etiska principerna, vilka bland annat innefattar respekt för människans autonomi, förebyggande av skada, rättvisa och förklarbarhet, för beslutsfattarna och lagstiftarna. Det är en självklarhet att AI ska vara laglig och tillämpa lagen på korrekt sätt, men den bör dessutom tillgodose de etiska principerna.⁹⁴

Respekt för människans autonomi innebär att människan ska få tillräcklig och förståelig information om AI-systemet och att den mänskliga tillsynen tryggas.⁹⁵ Enligt riktlinjerna finns det tre sätt att garantera möjligheten till mänsklig insyn, human-in-the-loop, human-on-the-loop eller human-in-command. Human-in-the-loop innebär mänsklig inblandning i varje skede av beslutsfattandet, vilket expertgruppen dock konstaterade att oftast inte är möjligt eller önskvärt. Det är även skäl att i sådana fall ifrågasätta poängen med automatiseringen i och med att en av de viktigaste avsikterna med automatiseringen är att människan ska kunna koncentrera sina insatser till sådana uppgifter där mänsklig inblandning verkligen behövs. Human-on-the-loop innebär att en människa vid behov kan ingripa medan human-in-command innebär att människan kan övervaka systemet och besluta om användningen av systemet.⁹⁶ Riktlinjerna erbjuder en bra grund för att bedöma hur etisk och säker AI är.

Som det nämndes ovan började den Europeiska unionens nya dataskyddsförordning (framöver kallad enbart för dataskyddsförordningen eller GDPR) tillämpas den 25 maj 2018.⁹⁷ Det automatiserade beslutsfattandet regleras inte på unionsnivå annat än i artikel 22 i dataskyddsförordningen. Förordningen gäller dock i huvudsak dataskydd varmed det automatiserade beslutsfattandet till största del bör regleras i övriga lagar, främst på nationell nivå.⁹⁸ Medlemsstaternas lagstiftning gällande automatiserat beslutsfattande

⁹³ Ibidem, s. 7.

⁹⁴ Ibidem, s. 6, s. 40.

⁹⁵ Ibidem, s. 18.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Dataskyddsförordningen trädde i kraft redan den 24 maj 2016. GDPR är en förkortning av General Data Protection Regulation. I och med att mängden personuppgifter som utbyts över nationsgränserna inom den Europeiska unionen och till tredje land ökat markant och teknologins snabba utveckling, fanns det ett behov av ett harmoniserat skydd för behandlingen av fysiska personers personuppgifter.

⁹⁸ Suksi 2020, s. 88.

varierar mycket, åtta medlemsstater har en detaljerad lagstiftning med relevanta skyddsåtgärder, medan en del medlemsstater helt saknar lagstiftning gällande beslutsförfarandet.⁹⁹

I enlighet med artikel 22.1 i EU:s dataskyddsförordning har den enskilde rätt att inte bli föremål för beslutsfattande som endast grundar sig på automatisk behandling, inbegripet profilering, om beslutet har rättsliga eller annars betydande följder för hen. Artikel 22.1 tillämpas dock inte om fattandet av automatiserade beslut

- a) är nödvändigt för ingående eller fullgörande av ett avtal mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige,
- b) tillåts enligt unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av och som fastställer lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen, eller
- c) grundar sig på den registrerades uttryckliga samtycke.

Artikel 29-arbetsgruppen konstaterade i riktlinjerna om automatiserat individuellt beslutsfattande och profilering att formuleringen i artikel 22.1 ”rätt att inte bli föremål för” inte innebär att artikel 22.1 endast gäller då den enskilde aktivt åberopar bestämmelsen, utan den ska tolkas som ett förbud.¹⁰⁰ I enlighet med artikel 29-arbetsgruppens mening, skulle undantag c) i artikel 22.2 vara relativt betydelselöst om artikel 22 skulle tolkas som en rätt att göra invändningar, i och med att det vore motsägande att den enskilde samtycker till samma behandling som hen invänder mot.¹⁰¹ Arbetsgruppen menade att individen skyddas automatiskt från eventuella följder som det automatiserade beslutsförfarandet medför, ”om artikel 22 tolkas som ett förbud, snarare än en rätt som kan åberopas”.¹⁰² I enlighet med artikel 16 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) har EU kompetens att reglera behandlingen ”av personuppgifter hos unionens institutioner, organ och byråer och i medlemsstaterna, när dessa utövar verksamhet som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, samt om

⁹⁹ Malgieri 2019, s. 2 & Suksi 2020, s. 88. Vid tidpunkten för analysen av medlemsstaternas lagstiftning hade nio stater en detaljerad lagstiftning, men en av dessa var Storbritannien som inte längre är medlem i EU.

¹⁰⁰ Artikel 29-Arbetsgruppen för uppgiftsskydd 2017, s. 20.

¹⁰¹ Ibidem, s. 36.

¹⁰² Ibidem, ss. 20–21.

den fria rörligheten för sådana uppgifter”, vilket innebär att unionen saknar kompetens att allmänt reglera medlemsstaternas myndighetsverksamhet.¹⁰³ Medlemsstaterna har alltså rätt att själv besluta om artikel 22 ska tolkas som ett förbud eller en rätt som kan åberopas. Ungefär hälften av medlemsstaterna, Finland och Sverige inkluderade, tolkar artikel 22 som en rätt som kan åberopas.¹⁰⁴

4.2 Automatiserat beslutsfattande och tryggheten av god förvaltning

I Finland har var och en i lag stadgad rätt till god förvaltning. Tillsammans med grundlagen utgör förvaltningslagen ett viktigt skydd för rätten till god förvaltning. God förvaltning är en grundläggande rättighet enligt vilken alla ska bli behandlade.¹⁰⁵ I enlighet med grundlagens 21 § 1 mom. har var och en ”rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan”. Dessutom stadgar grundlagens 21 § 2 mom. att ”offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning skall tryggas genom lag”. I förvaltningslagens 2 kap. stadgas om grunderna för god förvaltning vilka i enlighet med förvaltningslagens 2 § 2 mom. och 3 mom. ska tillämpas hos statliga myndigheter, kommunala myndigheter, självständiga offentligrättsliga inrättningar, riksdagens ämbetsverk och republikens presidents kansli samt vid statens affärsverk, offentligrättsliga föreningar och på enskilda då de sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Förutom grundlagens 21 § och förvaltningslagen tryggas rätten till god förvaltning i viss mån även i språklagen (423/2003), lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003), dataskyddslagen (1050/2018) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Syftet med Finlands förvaltningslag är att i förvaltningsärenden genomföra och främja god förvaltning samt rättsskydd och att ”främja kvalitet och gott resultat i fråga om den

¹⁰³ Suksi 2019, s. 292.

¹⁰⁴ Suksi 2020, s. 91.

¹⁰⁵ Riksdagens justitieombudsman, Vad är god förvaltning?

service förvaltningen tillhandahåller”. Förvaltningslagens 2 kap. stadgar om grunderna för god förvaltning som ska tryggas vid skötandet av offentliga förvaltningsuppgifter. Till dessa grunder hör rättsprinciperna, serviceprincipen, principen om adekvat service, rådgivningsskyldigheten, kravet på gott språkbruk och kravet på samarbete mellan myndigheterna. Rättsprinciperna inom förvaltningen är likställighetsprincipen, ändamålsbundenhetsprincipen, objektivitetsprincipen, proportionalitetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar och offentlighetsprincipen. Som det tidigare har konstaterats ligger offentlighetsprincipen och tryggheten av den vid automatiserat beslutsfattande i största fokus i denna avhandling varmed den behandlas mer i detalj nedan.

Likställighetsprincipen innebär att myndigheterna ska bemöta var och en jämlikt, ändamålsbundenhetsprincipen innebär att myndigheterna får använda sina befogenheter enbart för i lag godtagbara syften, objektivitetsprincipen innebär en skyldighet att handla opartiskt och proportionalitetsprincipen innebär att myndigheternas åtgärder och handlingar ska stå i rätt proportion till sitt syfte. Därtill ska de åtgärder som myndigheterna vidtar, skydda de förväntningar som enligt rättsordningen är berättigade.

Det automatiserade beslutsförfarandet har tagits i bruk inom myndighetsverksamheten, trots att Finland fortfarande saknar en allmän lagstiftning om förfarandet. I och med att rätten till god förvaltning tryggas i grundlagen har denna rätt i likhet med övriga grundläggande fri- och rättigheter företräde framför annan lagstiftning. Dessutom ska var och en kunna lita på att kraven på god förvaltning uppfylls då hans sak behandlas.¹⁰⁶ Garantierna för god förvaltning får endast begränsas om tillräckligt vägande och allmänt godtagbara skäl för begränsningen förekommer, förutsatt att begränsningarna är små och exakta och har avgränsats tydligt.¹⁰⁷ Behovet av lagstiftning gällande automatiserat beslutsfattande är centralt i och med att det förblir oklart hur den grundläggande rätten till god förvaltning tryggas vid fattandet av automatiska beslut.

¹⁰⁶ Mäenpää 2012, ss. 6–7.

¹⁰⁷ Ibidem.

I Sverige tryggas grunderna för god förvaltning i 5–8 §§ i förvaltningslagen. Om rättsprinciperna stadgas det bland annat i regeringsformen (1974:152), förvaltningslagen, kommunallagen (2017:725), tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen och polislagen (1984:387). I enlighet med 7 § i förvaltningslagen hör det också till god förvaltning att myndigheterna säkerställer att de är tillgängliga för kontakter och informerar om sin tillgänglighet. Sverige saknar också lagbestämmelser gällande automatiserat beslutsfattande och tryggandet av rätten till god förvaltning.

4.3 Offentlighetsprincipen och rätten till insyn

4.3.1 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen har en lång historia i Norden. Den första gången som principen togs in i rättsordningen var redan år 1766 genom tryckfrihetsförordningen i Sverige-Finland. I det självständiga Finland har det stiftats om handlingars offentlighet sedan 1951 då lagen om allmänna handlingars offentlighet (83/1951) trädde i kraft. Lagen upphävdes år 1999 genom ikraftträdandet av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.¹⁰⁸ I samband med revideringen av lagstiftningen om offentlighet och sekretess gällande myndigheternas handlingar, utvidgades lagens tillämpningsområde. Innan revideringen omfattades inte andra än myndigheter av lagens bestämmelser, trots att de utförde offentliga uppgifter.¹⁰⁹

Sedan 1999 tryggas offentlighetsprincipen och rätten till information genom lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Offentlighetsprincipen innebär att alla myndighetshandlingar är offentliga, om inte något annat stadgas i lag. I enlighet med 9 § 1 mom. lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (i fortsättningen kallad för offentlighetslagen) har var och en rätt att ta del av de offentliga myndighetshandlingarna. Offentlighetslagens 3 § stadgar att syftet med lagen är att främja myndighetsverksamhetens öppenhet och ge var och en möjlighet att övervaka utövningen av offentlig makt och användningen av offentliga medel. Därtill tryggar lagen individens möjligheter att övervaka de egna intressena och rättigheterna och att bilda sig en

¹⁰⁸ Justitieministeriet, blogg 26.5.2015.

¹⁰⁹ RP 30/1998, s. 1.

uppfattning och åsikt om och påverka beslutsfattande som omfattar utövning av offentlig makt.

Med myndighetshandlingar avses de handlingar som 5 § 2 mom. i offentlighetslagen stadgar om. Lagen skiljer på handlingar och myndighetshandlingar. I korthet stadgar lagens 5 § 1 mom. att handlingar som omfattas av offentlighet är de handlingar som hör ihop med varje enskilt fall och som har påverkat det fattade beslutet. Detta innebär att till exempel anteckningar och utkast som inte har lämnats in för behandling inte omfattas av offentlighetsprincipen. Som det ovan konstaterades utvidgades offentlighetslagstiftningens tillämpningsområde år 1999, vilket innebar att också enskilda som utövar offentlig makt omfattas av bestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. I enlighet med 5 § 2 mom. lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är en myndighetshandling sådana handlingar som innehas av och som upprättats av en myndighet eller någon som är anställd hos myndigheten, handlingar som upprättats på uppdrag av en myndighet eller som ”inkommit till den som verkar på uppdrag av myndigheten eller i övrigt för myndighetens räkning” är också myndighetshandlingar. Därtill stadgar lagens 5 § 2 mom. att en myndighetshandling är en handling ”som har inkommit till en myndighet för behandling av ett visst ärende eller i övrigt inkommit i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter”.

I enlighet med 17 § i offentlighetslagen har myndigheterna en skyldighet att beakta rätten till information både vid beslutsfattande och vid utförande av övriga uppgifter. Rätten till information är dock inte obegränsad i och med att den enbart gäller de offentliga myndighetshandlingarna. I enlighet med 24 § i offentlighetslagen är en del myndighetshandlingar automatiskt sekretessbelagda för att skydda en enskilds eller det allmännas intresse. Det är möjligt att få tillgång till sekretessbelagda uppgifter om det särskilt stadgas om det i offentlighetslagen. Då en handling är endast delvis sekretessbelagd kan de offentliga delarna lämnas ut i enlighet med 11 § i offentlighetslagen, förutsatt att det är möjligt utan att röja den sekretessbelagda delen. Då en person är part i ärendet har hen en bredare rätt till information. En parts rätt att ta del av handlingar som kan eller har kunnat påverka behandlingen av ärendet, omfattar också

handlingar som inte är offentliga. I enlighet med 12 § i offentlighetslagen har var och en rätt att få tillgång till de handlingar och uppgifter som gäller hen själv. Undantag till en parts rätt att ta del av icke-offentliga handlingar och handlingar som gäller hen själv stadgas i 11 § 2 mom. punkt 1–9 i offentlighetslagen. Information som gäller någon annan än parten, men som parten och hens ombud eller biträde fått ta del av med anledning av deras ställning i fallet, får inte vidareföras.

Förutom individens rätt till information, har myndigheterna en lagstadgad skyldighet att producera och sprida information. Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet 20 § har fastställt myndigheternas skyldighet att självmant främja myndighetsverksamhetens öppenhet genom att vid behov ”sammanställa handböcker, statistik och andra publikationer och datamaterial om sina tjänster, beslutspraxis samt om samhällsförhållandena och samhällsutvecklingen inom sitt verksamhetsområde”. Genom att främja öppenheten ökar människors tillit till myndigheterna.

Ikraftträdandet av den europeiska dataskyddsförordningen och den nationella dataskyddslagen har resulterat i tolkningssvårigheter och felaktigt handlande vid myndigheterna. En del myndigheter upplevde att dataskyddslagen och dataskyddsförordningen förhindrar verkställande av offentlighetsprincipen. Olli Mäenpää och Tomi Voutilainen har båda kritiserat myndigheterna för feltolkningar av dataskyddsbestämmelserna.¹¹⁰ Mäenpää poängterade att direkta motstridigheter i lagbestämmelserna inte borde finnas i och med att dataskyddslagen och dataskyddsförordningen stadgar om insamling och behandling av information, medan offentlighetslagen stadgar om spridning av information.¹¹¹ Voutilainen menade att myndigheterna förväxlade utlämning av enskild information och massutlämning av information. Båda professorerna var dock överens om att tolkningsfel av lagarna är ett tydligt tecken på att det finns behov av förtydligande av lagarna. Offentlighetslagen släpar efter digitaliseringen och innehåller inte tillräckligt tydliga bestämmelser om digital information, varmed det finns ett tydligt behov av att uppdatera offentlighetslagen så att den motsvarar dagens digitala samhälle.¹¹² Före detta lagstiftningsråd Anna-Riitta Wallin

¹¹⁰ Lakimiesuutiset, 18.2.2020.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Ibidem.

uttryckte redan år 2015 en oro för myndigheternas bristande förståelse av och kunskap om offentlighetsprincipen.¹¹³ Myndigheternas feltolkningar av lagen är ett tecken på att förståelsen och kunskapen inte blivit bättre. I och med att offentlighetsprincipen är en grundsten för tryggheten av god förvaltning och för tillit till myndigheterna, kunde Mäenpääs förslag om inrättandet av en offentlighetsombudsman med uppgift att övervaka tryggheten av offentlighetsprincipen, vara en möjlig lösning för att garantera tryggheten av offentlighetsprincipen.¹¹⁴

I Sverige tryggas offentlighetsprincipen fortsättningsvis genom tryckfrihetsförordningen som är en av Sveriges fyra grundlagar. I enlighet med tryckfrihetsförordningens 1 kap. 1 § 1 mom. innebär tryckfrihet att var och en har frihet ”att i tryckt skrift uttrycka tankar, åsikter och känslor och att offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst”. Förordningens 2 kap. 1 § stadgar att främjandet av fritt meningsutbyte innebär att var och en har rätt att ta del av offentliga allmänna handlingar. I förordningens 2 kap. stadgas det om de allmänna handlingarna, deras offentlighet samt begränsningar av offentligheten. I enlighet med tryckfrihetsförordningens 2 kap. 1 § är en handling ”en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt”. Handlingen är allmän om den förvaras hos en myndighet eller är inkommen till eller upprättad hos en myndighet. I enlighet med tryckfrihetsförordningens 2 kap. 2 § får rätten att ta del av handlingar begränsas endast om det förutsätts med hänsyn till:

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset av att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, eller
7. intresset av att bevara djur- eller växtart.

¹¹³ Justitieministeriet, blogg 26.5.2015.

¹¹⁴ Ibidem. Mäenpää var också av den åsikten att strängare straff för brott mot offentlighetsprincipen behövs.

Förutom tryckfrihetsförordningen stadgar offentlighets- och sekretesslag bland annat om behandling och utlämning av allmänna handlingar. Till skillnad från tryckfrihetsförordningen gäller offentlighets- och sekretesslagen också vissa andra organ än myndigheter. I enlighet med 2 kap. 4 § i offentlighets- och sekretesslagen gäller tryckfrihetsförordningens bestämmelser gällande rätten att ta del av allmänna handlingar också handlingar vid de organ som det stadgas om i offentlighets- och sekretesslagen.

I Sverige har offentlighetsprincipen fem olika former. Rätten för alla att ta del av myndighetshandlingar (handlingsoffentlighet), rätten för tjänstemän och andra statligt eller kommunalt anställda att berätta till andra vad de vet (yttrandefrihet för tjänstemän med flera), rätten för tjänstemän och andra statligt eller kommunalt anställda att lämna uppgifter till massmedier eller att själv publicera uppgifter (rätt att meddela och offentliggöra uppgifter), allmänhetens och massmediernas rätt att närvara vid riksdagens kammars, kommunfullmäktiges, landstingets och andra beslutade församlingars sammanträden (offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden).¹¹⁵ Som det tidigare har konstaterats begränsas dessa rättigheter i viss mån av bestämmelserna om sekretess eller tystnadsplikt. Till exempel får inte sådana uppgifter offentliggöras som bryter mot rikets säkerhet eller handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter.¹¹⁶

Offentlighets- och sekretesslagens 10 kap. 3 § och förvaltningslagens 10 § stadgar i likhet med den finländska offentlighetslagens 11 § om en parts mer omfattande rätt att ta del av handlingar. I enlighet med offentlighets- och sekretesslagens 10 kap. 3 § hindrar sekretess inte en part från att få ”insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet”. Partsinsynen begränsas dock om skyddet av ett allmänt eller enskilt intresse hindrar röjandet av de sekretessbelagda uppgifterna.

I likhet med 13 § i Finlands offentlighetslag har var och en också i Sverige rätt till anonymitet då hen begär att ta del av allmänna handlingar. Rätt till anonymitet innebär att personen som begär om att få ta del av en handling inte behöver uppge sitt namn eller

¹¹⁵ Regeringskansliet, Offentlighetsprincipen och sekretess, s. 7.

¹¹⁶ Ibidem, ss. 7–10.

motivera syftet med begäran,¹¹⁷ förutsatt att det inte krävs för att kunna utreda om personen har rätt att ta del av handlingen.

Den ökade användningen av automatiserat beslutsfattande i myndighetsverksamheten har väckt frågan om hur offentlighetsprincipen, rätten till att ta del av handlingar och rätten att få tillgång till de uppgifter som gäller en själv kan säkerställas då beslut fattas automatiskt. Var och en har rätt att få information om själva beslutsfattandet, det vill säga myndigheterna ska se till att rätten till information gällande deras verksamhet inte begränsas utan en saklig och laga grund. Hur tillgången till material och handlingar kan tryggas vid fattandet av automatiserade beslut är en central fråga som bör utredas och besvaras innan beslutsprocesserna automatiseras i en större utsträckning.

Vid behandlingen av ett ärende har var och en alltså rätt att bli hörd, rätt att få motiverade beslut och rätt att söka ändring, hur man garanterar att dessa rättigheter tryggas vid automatiserat beslutsfattande är fortfarande oklart. Kan beslutsfattandet verkligen automatiseras helt och hållet utan att riskera tryggheten av de ovan nämnda rättigheterna? Är det möjligt att utveckla en algoritm som kan höra parten och analysera svaren och informationen som den fått för att sedan besluta på ett rättvist och korrekt sätt?

Finlands regering har konstaterat att det automatiserade beslutsfattandet skulle effektivisera beslutsfattandet och minska, eller till och med nästan helt och hållet avlägsna, risken för mänskliga misstag.¹¹⁸ Särskilt i klara och enkla ärenden skulle en algoritm vara snabbare och noggrannare än vad människan är. Algoritmer behöver inte ta hänsyn till fastställda arbetstider och kan i princip ta upp ett nytt ärende till behandling så fort som det föregående ärendet är avklarat. Ibruktagandet av automatiserat beslutsfattande skulle även effektivisera användningen av personresurserna. Istället för att sätta sin tid och energi på rutinuppgifter skulle de anställda ha mer tid för beslutsverksamhet som kräver prövning och för kundservice.¹¹⁹ Regeringen menar i propositionen till riksdagen med

¹¹⁷ Regeringskansliet, Ta del av allmän handling.

¹¹⁸ RP 52/2018, s. 17. På FPA:s hemsida är det dessutom skrivet att skötandet av ärenden går snabbare på webben. Om detta gäller själva handläggningsprocessen eller om det endast menas att beslut tas fortare i och med att materialet fås snabbare av den sökande, klargörs dock inte.

¹¹⁹ RP 52/2018, s. 17. Den effektiviserade användningen av personresurserna förkortar i sin tur handläggningstiden.

förslag till ändring av socialtrygghets- och försäkringslagstiftningen med anledning av EU:s allmänna dataskyddsförordning RP 52/2018 att den automatiska handläggningen kunde ordnas så att den vid behov kan avbrytas och överförs till en handläggare. Detta skulle garantera den tidigare nämnda rätten för den registrerade att enkelt kunna begära att en person istället behandlar ärendet.

I och med att det har förekommit fel i algoritmerna vilket skapat kaos som påverkat människor på olika sätt, måste pålitliga och fungerande algoritmer skapas innan de kan tas i bruk inom fler myndighetsområden.¹²⁰ Cormen, Leiserson och Rivest jämförde fungerande algoritmer med en vass kniv, de menade att likt en vass kniv så gör en fungerande algoritm precis vad den är avsedd att göra, med en minimal mängd ansträngning.¹²¹ Algoritmer som används för att fatta myndighetsbeslut och som behandlar personuppgifter måste vara pålitliga för att grunderna för god förvaltning ska kunna tryggas. Att skapa en så gott som felfri algoritm för automatiserat beslutsfattande inom myndighetsverksamhet är självfallet mer komplicerat än skapandet av den tidigare nämnda sorteringsalgoritmen, quicksort. Följderna av felprogrammeringen av dessa algoritmer är också väldigt olika, en felaktig alfabetisk indelning har inte lika allvarliga följder som en felprogrammering av en algoritm som fattar myndighetsbeslut. I takt med att tekniken utvecklas, förbättras också säkerheten. Algoritm utvecklare lär sig av tidigare misstag och utvecklar programmen enligt dem. Undersökning och testning av datorprogrammen bör dock ske innan beslutsprocesserna automatiseras för att minimera de rättsliga risker som kan uppstå till följd av fel i programmeringen. Att prova hur datorprogrammen fungerar genom att först automatisera beslutsprocesser och vartefter rätta till felen, skulle inte allra minst försvaga människans tillit till myndighetsverksamheten, men även vara lagstridigt. Beslutsförfaranden kan inte utformas som ett experiment som äventyrar rättssäkerheten.

¹²⁰ Ett exempel på detta är år 2010 då en ny finanskris, som enbart skapades av en robot, var mycket nära. Roboten började sälja aktier i ett alldeles för vilt tempo och strax hade ingen människa kontroll över vad roboten gjorde, vilket ledde till en snabb krasch på börsen. Det är dock inte alltid fel i själva algoritmen utan det kan också vara frågan om en felprogrammering eller felanvändning av algoritmen. Svenska Yle, 2015.

¹²¹ Cormen – Leiserson – Rivest 1992, kapitel 1.4.

Sveriges regering utsedde i november 2016 Cecilia Magnusson Sjöberg till utredare för att analysera och kartlägga förekomsten av onödig lagstiftning som hindrar digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Magnusson Sjöberg lyfte fram problematiken gällande insynen vid automatiserat beslutsfattande.¹²² I och med att människan inte har en allmän rätt eller möjlighet att få information om hur algoritmer och datorprogram används inom förvaltningen, kom utredningen med ett förslag om att i lag reglera om myndigheternas skyldighet att på begäran ge information om användningen av algoritmer eller datorprogram vid beslutsfattande och i vilken mån de påverkar beslutet.¹²³ Att i lag fastställa individens rätt till information om myndigheternas användning av algoritmer och datorprogram vid beslutsfattandet skulle trygga myndighetsverksamhetens öppenheten och därmed också tilliten till myndigheterna.

4.3.2 Rätten till insyn enligt EU:s dataskyddsförordning

Det automatiserade beslutfattandet innefattar också i en del fall, behandling av personuppgifter, vilket innebär att också bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning ska tillämpas i dessa fall. I enlighet med artikel 12.1 i dataskyddsförordningen ska den personuppgiftsansvarige vidta nödvändiga åtgärder för att till den registrerade tillhandhålla all den information som det stadgas närmare om i förordningen. Informationen ska i enlighet med bestämmelserna i artikel 12 i dataskyddsförordningen, lämnas till den registrerade på ett koncist, klart och tydligt, begripligt och lätt tillgängligt sätt.¹²⁴ Artikel 12 reglerar även en viktig aspekt gällande rätten till information, nämligen myndigheternas skyldighet att använda ett klart och tydligt språk. Att utlämna information på ett för individen obegripligt och byråkratiskt språk kan inte anses tillgodose rätten till information fullkomligt.

Dataskyddsförordningens artikel 15 föreskriver om den registrerades rätt till tillgång till information. Den registrerade har rätt till tillgång till information gällande behandlingen av hans personuppgifter och att på begäran få tillgång till de personuppgifter som

¹²² SOU 2018:25, s. 3, s. 193.

¹²³ Ibidem, ss. 192–193. Förslaget ledde inte till en ändring av offentlighets- och sekretesslagen.

¹²⁴ Elmgren Stenkula 2019, s. 38.

behandlas. Därtill har den registrerade rätt till den information som det stadgas om i artikel 15.1 a-h.

I enlighet med artikel 13.2 f, 14.2 g och 15.1 h ska den registrerade informeras om det automatiserade beslutsfattandet, logiken med användningen av det och betydelsen och följderna för den registrerade då beslut fattas automatiskt med stöd av artikel 22.1 och 22.4. Formuleringen ”varvid det åtminstone i dessa fall ska lämnas meningsfull information” uppmuntrar myndigheterna att också i övriga fall informera den registrerade om det automatiserade beslutsfattandet och dess logik, betydelse och följder. Lämnande av meningsfull information innebär att den personuppgiftsansvarige ska på ett enkelt men tillräckligt omfattande sätt förklara logiken bakom beslutet.¹²⁵ Meningsfull information betyder alltså inte nödvändigtvis information om själva algoritmen eller att algoritmen bör utlämnas till den registrerade.¹²⁶

4.3.3 Offentliggörande av algoritmer

Finland saknar en lagstiftning gällande ägandet av algoritmer, vilket betyder att algoritmer som skapats för en myndighet, omfattas av ordinarie lagstiftning gällande egendom, och däri särskilt bestämmelserna gällande immateriell egendom.¹²⁷ Ägandet av en algoritm garanterar inte tryggheten av offentlighetsprincipen, vilket är problematiskt för ibruktagandet av det automatiserade beslutsfattandet. Algoritmerna ägs av sin skapare tills de säljs eller överlämnas till användaren av den.¹²⁸ Myndigheterna kan endera låta skapa programvaran internt eller externt. Då myndigheternas programvaror skapas externt kan det hända att utvecklaren inte vill offentliggöra algoritmen i och med att offentliggörandet kunde skada det i lagen om företagshemligheter (595/2018) och i 24 § 1 mom. 17 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet fastslagna skyddet för företagshemligheter.

Att en privat algoritmutvecklare inte vill avslöja strukturen av sin algoritm är förståeligt i och med att det skulle göra det möjligt för andra att utveckla likadana algoritmer, vilket

¹²⁵ Artikel 29-Arbeitsgruppen för uppgiftsskydd 2017, s. 26.

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ Suksi 2017, s. 294.

¹²⁸ Suksi 2017, s. 294.

i sin tur skulle försvåra eller till och med helt förhindra monopoliseringen av programvaran.¹²⁹ Offentliggörandet av algoritmer kunde även leda till missbruk av användningen av algoritmerna och i värsta fall till försök att påverka och manipulera det automatiska beslutsfattandet.¹³⁰ Hemlighållandet av algoritmerna och deras beslutsförfarande förhindrar dock allmänhetens tillgång till information om och möjlighet att granska algoritmens behandlingsprocess, vilket strider mot 3 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Enligt 3 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ska den enskilda människan och sammanslutningar ha möjlighet att övervaka den offentliga maktutövningen och kunna påverka beslutsfattande som avser offentlig maktutövning. I samma lags 19 § stadgas om myndigheternas skyldighet att lämna ut uppgifter om ett ärende som ännu behandlas, såvida inte sekretess föreligger. I 19 § 2 mom. lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet stadgas att ”en myndighet skall på begäran muntligen eller på något annat lämpligt sätt ge uppgifter om hur långt behandlingen av ett ärende som avses i 1 mom. har framskridit”. Hur en algoritm på begäran kan lämna ut tillräckliga uppgifter om ett ärende den behandlar är oklart.¹³¹

Alla är inte helt överens om att offentliggörandet av algoritmerna skulle trygga offentlighets- och likställighetsprinciperna. Bland annat Frank Pasquale har uttryckt sin oro för att offentliggörandet i själva verket endast skulle gynna de sakkunniga. Pasquale menar att det finns en risk för att enbart sakkunniga skulle förstå sig på algoritmerna och deras beslutsfattandeprocess, medan andra skulle behöva förlita sig på den information de sakkunniga förmedlar.¹³² Att skapa ett samhälle där enbart de som förstår sig på algoritmer skulle ha tillgång till viktig information om beslutsprocessen, skulle skapa nya klyftor mellan människorna.¹³³ Detta skulle inte enbart strida mot likställighetsprincipen, utan även mot den i 3 § lagen om offentlighet vid myndigheternas verksamhet tryggade rätten till information.¹³⁴ För att lösa denna problematik menar Suksi att det eventuellt

¹²⁹ Suksi 2017, s. 295.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ En allt mer omfattande automatisering av beslutsfattandet kräver en ändring av 19 § 2 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

¹³² Pasquale 2015, s. 191. Skribentens egen översättning. Pasquale kallar dem för insiders.

¹³³ Pasquale 2015, ss. 190–191.

¹³⁴ De som inte förstår sig på algoritmer, kommer alltid att befinna sig i en sämre ställning än de sakkunniga, i och med att de är beroende av de sakkunniga och deras förmedlade kunskap. De så kallade utomstående (outsiders som Pasquale kallade dem) borde därmed kunna lita på att den information de får

uppstår en ny profession, en så kallad algoritmläsare, vars uppgifter skulle likna en jurists eller en prästs uppgifter. Algoritmläsaren skulle hjälpa icke-experter att förstå sig på och tyda algoritmen.¹³⁵

Offentlighetsprincipen garanterar var och en rätt till insyn i och information om myndigheternas verksamhet. Detta innebär dock inte att vi är medvetna om exakt varje detalj i myndighetsverksamheten, för att vara det skulle det kräva att vi är på plats varje gång ett ärende behandlas. För en person som förstår sig på algoritmer, skulle offentliggörande av algoritmer som fattar myndighetsbeslut innebära en bredare insyn i hela beslutsprocessen. Allt det som algoritmen gjort finns registrerat i den så kallade svarta lådan (black box) som visualiserats på ett förenklat sätt i den här avhandlingens andra kapitel. Här är det skäl att fråga sig huruvida det är nödvändigt att var och en får tillgång till beslutsprocessens varenda steg.

År 2016 föreslogs att ett försök med basinkomst genomförs under åren 2017–2018. Försöket innebar att Folkpensionsanstalten betalade 560 euro per månad till personer som valts ut för försöket.¹³⁶ Personerna i test- och kontrollgruppen valdes ut genom randomisering för att garantera ett tillförlitligt urval och man hade för avsikt att offentliggöra programkoden för randomiseringen innan urvalet gjordes. I sitt utlåtande GrUU 51/2016 till propositionen med förslag till lag om försök med basinkomst och lag om temporär ändring av 92 § i inkomstskattelagen och 17 § i lagen om förskottsuppbörd RP 215/2016 bedömde grundlagsutskottet att lagen bör innehålla bestämmelser om offentliggörandet och offentligheten av programkoden.¹³⁷ Ärendet remitterades till social- och hälsovårdsutskottet som i sitt betänkande bedömde att lagen bör föreskriva om offentliggörandet av programkoden i enlighet med grundlagsutskottets förslag. Riksdagen godkände lagen med ändringar och i enlighet med 5 § 1 mom. i lagen om försök med basinkomst (1528/2016) skulle FPA innan försöket inleddes, offentliggöra de

är korrekt och tillräcklig. I det fall att de sakkunniga skulle börja fungera som en typs informatörer för myndigheterna, skulle det innebära att de får rätt att ta del av myndighetshandlingar och övriga myndighetsuppgifter, varmed bestämmelserna om tystnadsplikten och sekretessen borde utvidgas till att även gälla dem. Den möjliga problematiken gällande de sakkunnigas ställning inom myndigheternas verksamhet, kommer dock inte att ägnas någon större uppmärksamhet i denna avhandling.

¹³⁵ Suksi 2017, s. 313.

¹³⁶ RP 215/2016.

¹³⁷ GrUU 51/2016, s. 5.

programmeringskommandon som användes för samplingen. Programkoden publicerades på FPA:s webbsidor i december 2016 innan försöket inleddes 2017.¹³⁸

I Sverige är Trelleborgs kommun en av föregångarna gällande digitaliseringen av ansökningsprocesser. Sedan 2015 erbjuds kommunens invånare möjligheten att ansöka om ekonomiskt stöd digitalt via nätet. Projektet ”Beslut i morgon” hade som mål att förkorta ansökningarnas behandlingstid till endast 24 timmar, vilket kommunen också lyckats med.¹³⁹ Beslutsprocessen är inte helt och hållet automatiserad. Innan beslutet fattas träffar man en arbetsmarknadssekreterare med vilken en plan för hur man i framtiden ska kunna försörja sig själv görs upp. I och med att hela ansökningsprocessen trots det endast tar 24 timmar, innebär det att tid för träffen erbjuds inom 24 timmar från det att ansökan skickats.¹⁴⁰ Den mänskliga kontakt som beslutsförfarandet förutsätter tryggar rätten till information. I det fall att en person som lämnat in en ansökan har frågor om beslutsprocessen, vet hen till vem hen kan vända sig.

Under hösten 2019 lämnade reporter Fredrik Ramel en begäran till Trelleborgs kommun i vilken han bad om att med stöd av handlingsoffentligheten som tryggas i kapitel 2 i tryckfrihetsförordningen, få tillgång till den källkod ”som ligger till grund för den algoritmstyrda mjukvara som Trelleborgs kommun använder som beslutsstöd inom socialtjänsten”.¹⁴¹ Kommunen avslog Ramels begäran genom att konstatera att källkoden inte är en handling i enlighet med tryckfrihetsförordningens 2 kap. 3 §, utan en produkt. Ramel överklagade kommunens beslut hos Kammarrätten som bestämde att Trelleborgs kommuns Arbetsmarknadsnämnd skulle lämna ut källkoden till Fredrik Ramel. Arbetsmarknadsnämnden var av den åsikten att källkoden omfattas av sekretess i enlighet med 31 kap. 16 § i offentlighets- och sekretesslagen. Kammarrätten var av annan åsikt i och med att arbetsmarknadsnämnden inte hade några som helst bevis på vad som kunde föranleda sekretess i fallet. Dessutom hade Ramel innan begäran lämnades till kommunen, varit i kontakt med företaget som skapat och sålt källkoden till Trelleborgs kommun. Enligt företaget ägdes källkoden av Trelleborgs kommun. Kammarrätten

¹³⁸ Folkpensionsanstalten, Försöket med basinkomst – programkoden för randomiseringen.

¹³⁹ Sveriges Kommuner och Landsting, 2017, Beslut inom 24 timmar! Innan projektets genomförande tog beslutsprocessen upp till 7–9 dagar.

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6973–19.

menade att detta svar skulle tolkas som att företaget var av den åsikten att beslutet om utlämnande av koden skulle fattas av kommunen, vilket betydde att företaget inte upplevde att det kommer skadas om koden utlämnas. Kammarrätten godkände överklagandet och beslöt att källkoden skulle utlämnas till Ramel. Beslutet motiverades med att källkoden inte är en produkt, utan en allmän handling som inte omfattas av sekretess och vars utlämnande i detta fall inte skulle medföra skada för någon.

Det var i själva verket Arbetsmarknadsnämnden i Trelleborgs kommun som uppmanade Fredrik Ramel att överklaga sitt beslut i och med bristen på tydliga regler gällande hanteringen av utlämningen av källkoder. Till följd av överklagandet fick Sverige sitt första rättsfall som behandlade utlämningen av algoritmers källkod varmed fallet hade en stor betydelse för tydliggörandet av myndigheternas rätt- och skyldigheter gällande utlämningen av källkoder.

Det förekommer fortfarande motstridigheter mellan tryggandet av offentlighetsprincipen och fattandet av automatiserade beslut. För att garantera att det automatiserade beslutsfattandet tryggar verkställandet av offentlighetsprincipen bör lagstiftningen uppdateras så att den motsvarar dagens digitala samhälle. Beredningen av en allmän förvaltningslagstiftning gällande automatiserat beslutsfattande har inletts vid justitieministeriet och beskrivs mer ingående längre ner i denna avhandling. Det bör noggrant övervägas hurdan lagstiftning som behövs gällande det automatiserade beslutsfattandet för att garantera tryggandet av lagenligheten, rättsskyddet och den goda förvaltningen. Grundlagsutskottet bedömde i sitt utlåtande GrUU 7/2019 att det automatiserade beslutsfattandet ”är förenat med konstitutionella frågeställningar som utan en omsorgsfullt genomförd grundberedning inte utan problem kan lösas vid riksdagsbehandlingen”. Den allmänna förvaltningslagstiftning gällande automatiserat beslutsfattande som bereds för tillfället borde, i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande, kompletteras med ”speciallagar som beaktar respektive förvaltningsområdes särdrag”.

4.4 Automatiserat beslutsfattande i Finland

4.4.1 Användningen av automatiserat beslutsfattande

Under de senaste åren har automatiseringen av beslutsförfaranden ökat i snabb takt i Finland, framförallt inom Folkpensionsanstaltens verksamhet (framöver kallad FPA) och Skatteförvaltningen.¹⁴² Som det tidigare har konstaterats, saknar Finland fortfarande en allmän lag gällande det automatiserade beslutsfattandet och många frågor är ännu obesvarade gällande beslutsprocessen, vilket lett till att båda ovannämnda myndigheters verksamhet har i något skede varit i lagstridiga. Förutom FPA och Skatteförvaltningen fattar också Pensionsskyddscentralen, Statskontoret och Lantmäteriverket automatiserade beslut.¹⁴³

Trots att ett allmänt lagstöd för det automatiserade beslutsfattandet saknas för Finlands nationella myndigheter, har FPA konstaterat att de enligt lag har rätt att automatiskt fatta enstaka förmånsbeslut. Det förblir dock oklart vilken lag som avses och mer detaljerad information om beslutsförfarandet saknas på webbsidan.¹⁴⁴ FPA klargör dock att de automatiserade besluten fattas på samma grunder och utgående från samma uppgifter som andra beslut och att rättelseförfarandet och sökande av ändring är lika för beslut fattade i automation.¹⁴⁵ Trots att FPA automatiserat en del beslutsprocesser, är det inte alltid enkelt att direkt kunna bedöma i vilken mån förfarandet används. Många av FPA:s beslutsprocesser är nämligen fortfarande enbart datorstödda.¹⁴⁶

I mars 2018 lämnades ett klagomål in till justitiekanslern gällande brister i FPA:s beslut om arbetsmarknadsstöd. Beslutet saknade namn på och kontaktuppgifter till den person som kan ge ytterligare information om ärendet.¹⁴⁷ Enligt 44 § 1 mom. 4 punkt i

¹⁴² Suksi 2017, s. 303.

¹⁴³ Justitieministeriet, Bedömningspromemoria om automatiskt beslutsfattande, 2020:14, ss. 17–18. Tullen fattar automatiska beslut i enlighet med vad som fastställts i artikel 6.1 i EU:s tullkodex, se EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen. Tullens arbetsordnings (1107/2020) 18 § innefattar också bestämmelser om fattandet av förtullningsbeslut genom automatiserat beslutsfattande.

¹⁴⁴ Folkpensionsanstalten, Dataskydd och hantering av personuppgifter vid FPA.

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ Suksi 2018, s. 338.

¹⁴⁷ OKV/868/1/2018.

förvaltningslagen ska det av ett beslut framgå ”namn och kontaktuppgifter för den person av vilken en part vid behov kan begära ytterligare uppgifter om beslutet”. Då beslut fattas av en enskild förmånshandläggare uppges den enskildes namn och kontaktuppgifter, men i de fall då beslut fattas i automation uppges den myndighet som fattat beslutet och kontaktuppgifter till myndigheten. I det beslut som klagomålet gällde hade det endast meddelats ett telefonnummer till FPA nere i sidfotsfältet på beslutets första sida. I det fall att personen som svarar inte har tillräcklig kunskap om de förmåner som ärendet gäller, styrs samtalet vidare till den ansvariga enheten.¹⁴⁸ Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Petri Martikainen bedömde att FPA hade förfarit lagstridigt. Martikainen påpekade att för att garantera att bestämmelserna i 44 § 1 mom. 4 punkten i förvaltningslagen och kraven på god förvaltning verkställs på bästa sätt, borde FPA alltid uppges den eventuella enskilda förmånshandläggarens namn och kontaktuppgifter och telefonnumret till den kundbetjäning på vilket personer med kunskap om de specifika förmånerna svarar.¹⁴⁹

I oktober 2019 beslöt justitiekansler Tuomas Pöysti att i enlighet med 3 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet på eget initiativ granska folkpensionsanstaltens automatiserade beslutsfattande gällande social trygghet. Justitiekanslern bad FPA om en omfattande utredning ur vilken det ska framgå vilka beslut som fattas automatiskt eller delvis automatiskt, om FPA fattar automatiserade individuella beslut som det stadgas om i artikel 22 i EU:s dataskyddsförordning och på vilka rättsgrunder ifrågavarande beslut grundar sig. Därutöver skulle FPA redogöra för hur bestämmelserna om god förvaltning och förvaltningsförfarandet säkerställs vid det automatiserade beslutsfattandet.¹⁵⁰ I december 2019 svarade FPA på justitiekanslerns utredningsbegäran och konstaterade att inga konstitutionella problem förekommer, men att lagstiftningen gällande automatiserat beslutsfattande bör revideras så att den motsvarar dagsläget.¹⁵¹ FPA efterlyste en allmän lag om automatiserat beslutsfattande och en speciallag som berör FPA:s verksamhet.¹⁵² FPA har automatiserat beslutsprocesser som inte kräver prövning, vilket betydligt har

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ OKV/21/50/2019, s. 2.

¹⁵¹ Folkpensionsanstalten, ajankohtaiset 20.12.2019.

¹⁵² Ibidem.

snabbat upp verksamheten och resulterat i ekonomiska inbesparingar i och med att FPA skulle vara i behov av 2000 nya anställda om processerna inte vore automatiserade.¹⁵³

I april 2021 gav justitiekansler Pöysti sitt avgörande i granskningen av FPA:s automatiserade beslutsprocesser gällande social trygghet.¹⁵⁴ Justitiekanslern delgav FPA och social- och hälsovårdsministeriet sina synpunkter och ställningstaganden och bad dem att informera JK senast 29.10.2021 om de eventuella åtgärder som vidtagits till följd av JK:s slutsatser.¹⁵⁵ Justitiekanslern bedömde på samma sätt som FPA att det saknas en enhetlig och tillräcklig rättslig grund för det automatiserade beslutsfattandet och att det finns behov av både en allmän lagstiftning och en speciallagstiftning om det automatiserade beslutsförfarandet. Därmed ansåg JK att det finns skäl att så fort som möjligt utreda behovet av speciallagstiftning om FPA:s automatiserade beslutsfattande. En tillräcklig och fungerande lagstiftning är grunden för tryggandet av god förvaltning och den enskildas rättsskydd.¹⁵⁶

Som det tidigare har konstaterats är det av central betydelse för förverkligandet av god förvaltning att den enskilda har insyn i och får begriplig information om beslutsförfarandet då beslut om hen fattas. Ur FPA:s rapport till JK framgår det att den enskilda inte informerats om att beslut om hen har fattats i automation, vilket inte förverkligar rätten till insyn. FPA meddelade att man i fortsättningen kommer informera den enskilda om beslut om hen har fattats i automation eller inte.¹⁵⁷ JK poängterade också att den enskilda ska ha rätt att kräva att en människa deltar i behandlingen av hens uppgifter och att den enskilda ska meddelas om denna rätt.¹⁵⁸ För att trygga kraven på god förvaltning bör FPA garantera den enskildas rätt till förstälig information om beslutsförfarandet och rätten att kräva att en människa deltar i beslutsfattandet. Insynen garanterar möjligheten att övervaka behandlingen av personuppgifter och

¹⁵³ Verksamhetsberättelse för Folkpensionsantalstens fullmäktige (B 7/2020 rd), s. 30. FPA konstaterade att automationen fungerat bra och att kunderna varit nöjda med förfarandet.

¹⁵⁴ OKV/131/70/2020.

¹⁵⁵ Ibidem, s. 31. Social- och hälsovårdsministeriet ska meddela JK om de åtgärder som vidtagits inom ministeriets behörighetsområde, särskilt åtgärderna som berör behovet av speciallagstiftning gällande FPA:s automatiserade beslutsfattande.

¹⁵⁶ Ibidem, s. 29.

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Ibidem, s. 22. Ur FPA:s rapport framgick det inte att den enskilda meddelas om denna rätt, varmed FPA bör åtgärda detta.

beslutsförfarandets laglighet i övrigt, vilket ökar förtroendet för själva beslutsprocessen och myndighetsverksamheten.¹⁵⁹

I enlighet med dataskyddsförordningens artikel 5 punkt 2 ansvarar den personuppgiftsansvarige för att artikel 5 punkt 1 efterlevs (ansvarsskyldighet). Ansvarsskyldigheten medför en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att visa att de åtgärder som valts för att skydda personuppgifterna är i proportion med eventuella risker som kan uppstå i samband med behandlingen av uppgifterna (konsekvensbedömning). JK bedömde att FPA inte har genomfört konsekvensbedömningar i tillräcklig utsträckning och att FPA ska utreda, om man inte redan gjort det, behovet av en konsekvensbedömning av det automatiserade beslutsfattandet samt genomföra en sådan om behov finns.¹⁶⁰

Folkpensionsanstalten använder sig av det automatiserade beslutsfattandet för beslut gällande ersättning av resekostnader, direktbetalning av hälsovård och taxiresor, internetbaserad beställning av det europeiska sjukförsäkringskortet,¹⁶¹ betalning av arbetslöshetsersättning, kontroll av arbetslöshetsersättning och avslutande av arbetslöshetsersättning, militärunderstöd, beviljande av statsborgern för studielån, statsborgern för vuxenutbildningslån, studiestöd och bostadsstöd till studerande, överföringar till apotek, försäkrandet av en person i sjukförsäkringssystemet och barnbidrag som ansökts om elektroniskt. Automatiserat beslutsfattande inom FPA används även vid individuellt beslut om kommundillägg till stödet för hemvård och privat vård av barn, vid indexjusteringar för olika förmåner och justeringar som föranleds av ändringar i lag.¹⁶² FPA ämnar utvidga användningen av det automatiserade beslutsfattandet även till regelrätta socialbidrag.¹⁶³

¹⁵⁹ Ibidem, s. 30.

¹⁶⁰ Ibidem, s 31.

¹⁶¹ Denna process är helt och hållet automatiserad. Även tillsändelsen av ett nytt kort sker automatiskt om personen fortfarande är sjukförsäkrad i Finland eller om Finland ansvarar för sjukvårdskostnaderna, då det gamla kortet blir ogiltigt, FPA, Så här ansöker du om det europeiska sjukvårdskortet.

¹⁶² Suksi 2018, ss. 338–341.

¹⁶³ Folkpensionsanstalten, Aktuellt - e-tjänsten.

Vid Skatteförvaltningen har man automatiserat beslutsprocesser redan sedan länge, i själva verket har utnyttjandet av automatisering i behandlingen av beskattningsuppgifter och i uträkningen av beskattningsbeslut haft en central roll i de lagändringar som godkänts efter 2005, utan att detta har ifrågasatts.¹⁶⁴ Vid Skatteförvaltningen påpekades det att grundlagsutskottet tidigare har uppmärksammat frågan om automatiserat beslutsfattande då utskottet behandlat andra lagar och skatteförvaltningen delade utskottets åsikt gällande behovet av att utan dröjsmål utreda regleringen av det automatiserade beslutsfattandet.¹⁶⁵ Skatteförvaltningen fattar årligen miljontals förvaltningsbeslut vilket är ovanligt många i jämförelse med andra myndigheter.¹⁶⁶ Till följd av automatiserandet av beslutsprocesserna har Skatteförvaltningens processer effektiverats och likabehandlingen och opartiskheten främjats, varmed man vid Skatteförvaltningen anser att automatisering är nödvändigt. Skatteförvaltningen garanterar att principen om god förvaltning följs då automatiska beslut fattas i och med att alla beslut grundar sig på de deklarerade uppgifterna, men om avvikelser från dem görs, bör kunden höras och istället prövar handläggaren redogörelsen.¹⁶⁷

Till skillnad från folkpensionsanstalten har Skatteförvaltningen en tydlig förteckning på sina webbsidor över när det är möjligt att fatta automatiserade beslut gällande beskattningen och på vilka lagbestämmelser denna rätt grundar sig. Vid Skatteförvaltningen har man bedömt att automatiserade beslut kan fattas då ärendet inte kräver mänsklig bedömning och man garanterar att dessa beslut alltid grundar sig på sådana lagbestämmelser som det är möjligt att programmera i Skatteförvaltningens datasystem.¹⁶⁸ Enligt Skatteförvaltningen får automatiserade beslut fattas gällande fastställande av förskottsinnehållningsprocenten eller förskottsbetalningen, vid ändring eller avlyftande av den, med stöd av 10, 18 och 24 § lagen om förskottsuppbörd (1118/1996). Denna rätt anses grunda sig på att lagen föreskriver ”att beslut om förskottsuppbörd kan göras utan att höra den skattskyldige, beslut om ändring av förskottsinnehållningsprocenten och ändring av förskottsbetalningen fattas på begäran av

¹⁶⁴ Skatteförvaltningen, Nyhet 26.11.2019.

¹⁶⁵ Ibidem.

¹⁶⁶ EOAK/3379/2018, s. 13.

¹⁶⁷ Ibidem.

¹⁶⁸ Skatteförvaltningen, Automatiskt beslutsfattande i beskattningen. Den enskilde har även rätt att få veta vem som beslutat om den behandlingsregel, ”enligt vilken det automatiska beslutet har bildats.

den skattskyldige, en del av ansökningarna väljs ut till behandling av tjänsteman, Skatteförvaltningen skickar ett beslut till kunderna i vilket man meddelar beslutet och grunderna till det” samt att ”det går att söka ändring i beslutet”. Rätten att fatta automatiska beslut i fall då beskattningsbeslutet fattas i enlighet med uppgifterna som meddelats av den skattskyldige eller vid godkännande av den skattskyldiges krav grundas sig på bestämmelserna i 7, 10 och 26 § i lagen om beskattningsförfarande (1558/1995). Skatteförvaltningen använde följande exempel för att tydliggöra hurdana fall det handlar om: ”personens inkomstskatt verkställs på basis av uppgifter som han eller hon godkänt eller korrigerat i sin skattedeclaration och skattedeclarationen väljs inte ut till behandling av tjänsteman”.¹⁶⁹

I de fall beskattningen ändras, beslut rättas, fel korrigeras eller skatt fastställs till godo för den skattskyldige menar Skatteförvaltningen att det är tillåtet att fatta automatiska beslut med stöd av 26, 51 a, 75 och 78 § i lagen om beskattningsförfarande (1558/1995). Det är skäl att observera formuleringen ”till godo för” vilket innebär att om ändringen, korrigeringen, justeringen eller fastställandet medför negativa följder för den skattskyldige, är fattandet av automatiserade beslut inte tillåtet. Skatteförvaltningen förtydligade hurdana beslut det kan vara frågan om genom följande exempel: ”Skatteförvaltningen ändrar beskattningen till den skattskyldiges fördel till exempel genom att göra en följdändring eller korrigerar ett fel som uppstått i skatteuppbördsförfarandet eller tar bort en debitering för prestationsbetalaren, om prestationsmottagaren har betalat skatterna för prestationen”.¹⁷⁰

Beslut om fastställande av beskattning enligt uppskattning och fastställande av en skattehöjning när någon skattedeclaration inte har lämnats in får enligt Skatteförvaltningen fattas automatiskt med stöd av 27, 32 och 32 a § i lagen om beskattningsförfarande (1558/1995) och 16, 37, 38 och 43 § i lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ (768/2016). Rätten att fatta automatiserade beslut i dessa fall begränsas till fall då ingen skattedeclaration eller utredning lämnats in trots Skatteförvaltningens uppmaning, det vill

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Skatteförvaltningen, Automatiskt beslutsfattande i beskattningen.

säga rätten att fatta automatiserade beslut förutsätter att Skatteförvaltningen har skickat en begäran om utredning som den skattskyldige inte har besvarat inom utsatt tid.

Beslut om fastställande av skatt när uppgifterna om den till Skatteförvaltningen anmälda skatten eller debiteringen skiljer sig, anser Skatteförvaltningen att beslut får fattas automatiskt med stöd av 7, 10 och 26 § i lagen om beskattningsförfarande (1558/1995) och 7, 40 och 42 § i lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ (768/2016). Rätten att fatta automatiserade beslut i dessa fall förutsätter precis som fallen ovan, att den begäran om utredning som skickats ut inte besvarats inom utsatt tid. Enligt Skatteförvaltningen handlar det om fall då ”uppgifterna i skattedeklarationen och årsanmälan eller då uppgifter från olika skattskyldiga i samma ärende inte stämmer överens, eller om det förekommer avvikelser i deklarerationer som gjorts av den deklarerationsskyldige”.

Automatiserade beslut gällande fastställande av en förseningsavgift eller försummelseavgift anser Skatteförvaltningen vara tillåtet med stöd av 35, 36 och 43 § i lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ (768/2016), 22 a och 33 § i lagen om beskattningsförfarande (1558/1995), 25 § i fastighetsskattelagen (654/1992), 36 b § lagen om skatt på arv och gåva (378/1940), 168 a § i mervärdesskattelag (1501/1993), 22 och 23 § i lagen om inkomstdatasystemet (53/2018) och 70 § i lagen om skatteuppbörd (11/2018). Fattande av automatiska beslut om anteckning i registret över momsskyldiga, förskottsuppbördsregistret, arbetsgivarregistret, förvararregistret eller om avregistrering anses ha stöd i 26 § i lagen om förskottsuppbörd (1118/1996), 174 och 175 § i mervärdesskattelag (1501/1993) och 10 d § i lagen om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst (627/1978). Fattande av beslut om återbäring som ingår i inköp gjorda av en utländsk näringsidkare, ambassader och ett beslut om avslag fattas automatiskt med stöd av 122 a, 123, 126 och 127 § i mervärdesskattelagen (1501/1993), förutsatt att ”ärendet inte väljs ut för behandling av tjänsteman”.

Skribenten har varit i kontakt med Skatteförvaltningen för att få information om hur valet av att behandla ett ärende av tjänsteman görs.¹⁷¹ Skrivelserna i detta stycke baserar sig på den information som skribenten fått av Skatteförvaltningen. Automatiseringen av beskattningen baserar sig på riskbaserad tillsyn, vilket innebär att Skatteförvaltningen med stöd av 26 § i lagen om beskattningsförfarande har rätt att fastställa gränserna för behandlingen av ett enskilt ärende.¹⁷² Detta innebär att ärenden som underskrider gränserna inte granskas, utan kundens krav godkänns utan att en granskning genomförs. Dessa gränser sekretessbelagda i enlighet med 24 § 1 mom. 15 punkt och 11 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Offentlighetslagens 24 § 1 mom. 15 punkt stadgar att handlingar är sekretessbelagda om de ”innehåller uppgifter om inspektion som ankommer på en myndighet eller någon annan omständighet som har samband med en övervakningsåtgärd, om utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling skulle äventyra övervakningen eller dess syfte” och lagens 11 § 2 mom. stadgar att ”en part, hans ombud eller hans biträde har inte den i 1 mom. avsedda rätten” att ta del av handlingar som inte är offentliga ”när utlämnande av uppgifter ur handlingen skulle strida mot ett synnerligen viktigt allmänt intresse”. Man har bedömt att offentliggörandet av informationen om tillsynsgränserna eventuellt skulle äventyra syftet med övervakningen (24 § 1 mom. 15 punkt) och äventyra ett synnerligen viktigt allmänt intresse (11 § 2 mom. 1 punkt), varmed information om tillsynsgränserna inte ges ut. Till följd av att utlämningen av information om det program som beslutar om ärenden ska behandlas i automation eller av tjänsteman skulle avslöja tillsynsgränserna vilket äventyrar övervakningen, utlämnar Skatteförvaltningen inte information på algoritmnivå. Varje begäran om att få denna information behandlas dock in casu.

Skapande och skickande av beslut om fastighetsskatt på basis av de fastighetsuppgifter som Skatteförvaltningen upprätthåller får enligt Skatteförvaltningen ske automatiserat med stöd av 16 och 22 § i fastighetsskattelagen (654/1992) och 26 § i lagen om beskattningsförfarande (1558/1995), förutsatt att ärendet inte väljs ut för behandling av

¹⁷¹ Skribenten fick information av Taito von Konow, specialsakkunnig vid Skatteförvaltningen. Skribenten bad om information om hur valet av att behandla ett ärende av en tjänsteman istället för i automation sker och om detta val i sin tur görs av en algoritm, om information om algoritmen fås på begäran.

¹⁷² Tillsynsgränsen kan till exempel vara ett visst belopp som måste överskridas för att ärendet granskas innan beslut fattas.

tjänsteman. Fattande av beslut om gåvoskatt på basis av gåvomottagarens deklARATION fattas automatiserat med stöd av 31 och 33 § i lagen om skatt på arv och gåva (378/1940), om ärendet inte väljs ut för behandling av en tjänsteman. Därtill behandlas ansökningar om tilläggstid för inlämning av bouppteckningshandling i automation med stöd av 20 kap. 1 och 12 § i ärvdabalken (40/1965), 59 § i lagen om skatt på arv och gåva (378/1940) och 8 § i lagen om beskattningsförfarande (1558/1995), om inte fallet behandlas av en tjänsteman.¹⁷³

Enligt Skatteförvaltningen innebär öppenhet och transparens också information om logiken med det automatiserade beslutsfattandet och information om algoritmerna som fattar besluten.¹⁷⁴ Skatteförvaltningens grundliga redogörelse för i vilka ärenden automatiserat beslutsfattande är tillåtet och på vilka lagbestämmelser denna rätt grundar sig tryggar den enskildes rätt till insyn och underlättar övervakningen av Skatteförvaltningens utövning av offentlig makt. Skatteförvaltningen lyfter också fram offentlighetsförordningen av algoritmerna som fattar de automatiska besluten vid Skatteförvaltningen. Det konstateras att det inte är möjligt att beskriva beslutsprocessen med endast en matematisk modell eller programbeskrivning, varmed sådana beskrivningar inte publiceras på Skatteförvaltningens webbsidor.¹⁷⁵ Utifrån formuleringen ”publiceras inga sådana beskrivningar i denna information” kan man tolka att information om algoritmerna fås på begäran. För att få reda på om denna tolkning stämmer var skribenten i kontakt med Skatteförvaltningen.¹⁷⁶ Skrivelserna i de två följande styckena baserar sig på den information som skribenten fått av Skatteförvaltningen.

Enligt den information som skribenten fick av Skatteförvaltningen behandlar Skatteförvaltningen begäran om att få information om den algoritm som fattat beslutet, i enlighet med offentlighetslagen och bedömer om information kan lämnas ut trots att företags- och affärshemligheter eller skattekontrollen äventyras. Skatteförvaltningen

¹⁷³ Skatteförvaltningen, Automatiskt beslutsfattande i beskattningen.

¹⁷⁴ Enligt Skatteförvaltningen innebär logiken bland annat ”en beskrivning av programmeringen, en matematisk modell eller anvisningar om hur programmet som utnyttjar automatiken borde reagera i olika situationer”. Skatteförvaltningen, Automatiskt beslutsfattande i beskattningen.

¹⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁶ Taito von Konow svarade på skribentens fråga om algoritmen lämnas ut på begäran.

använder en färdig programvara som skaffats från USA och som består av flera olika lager, varmed åtkomsten till programvarans kärna är begränsad.¹⁷⁷ Det är svårt att avgöra vilka alla programmeringslösningar som påverkat besluten som fattas i automation och som därmed skulle omfattas av öppenheten. En del av Skatteförvaltningens system är dock sådana handlingar som det stadgas om i offentlighetslagens 24 § 1 mom. 20 punkt att är sekretessbelagda om inte något annat föreskrivs särskilt. Dessa handlingar är ”handlingar som innehåller uppgifter om en privat företagshemlighet samt sådana handlingar som innehåller uppgifter om någon annan motsvarande omständighet som har samband med privat näringsverksamhet”. Vid bedömningen om information om algoritmer kan lämnas ut måste Skatteförvaltningens skyldighet att skydda företagets affärs- och företagshemligheter beaktas. Dessutom bör det vid bedömningen tas hänsyn till att beskattningen är en del av Finlands kassasystem, och att Skatteförvaltningen måste respektera de avtal som gäller systemet samt trygga systemets kontinuitet.

Skatteförvaltningen har i likhet med vad som nämnts tidigare i denna avhandling bedömt att information om algoritmen eller programmeringen inte ger information om på vad ett beslut grundar sig. I och med att den information som utlämnas ska vara förståelig och tydlig, kan inte enbart offentliggörande av algoritmen anses uppfylla dessa krav. Skatteförvaltningen har bedömt att kraven på transparens förverkligas i enlighet med lag då den person som beslutet gäller får information om vilka bestämmelser beslutet grundar sig på samt om de uppgifter som Skatteförvaltningen behandlat vid beslutsfattandet (bland annat dataskyddsbeskrivningar och Skatteförvaltningens blanketter). Om den enskilda frågar ”hur fungerar automationen i det beslut som gäller mig” meddelar Skatteförvaltningen att ärenden väljs ut enligt den ovan beskrivna riskbaserade tillsynen och att till exempel vid beskattning enligt uppskattning baserar sig beslutet bland annat på uppgifter från föregående år.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Programvaran har dock också anpassats till Finlands beskattningssystem, vilket innebär att programmeringen är mer i Skatteförvaltningens händer och att man lättare kommer åt programvarans olika lager.

¹⁷⁸ Information från Skatteförvaltningen. Skatteförvaltningen lämnar alltså inte ut information på algoritmnivå, varmed den tolkning som formuleringen ” publiceras inga sådana beskrivningar i denna information” gav upphov till inte stämmer.

I och med att det ännu inte finns en lag som särskilt stadgar om förfarandet och skyddsåtgärderna vid det automatiserade beslutsfattandet, har Skatteförvaltningen gjort en förteckning över de skyddsåtgärder som genomförs vid fattandet av automatiska beslut gällande skatteärenden.¹⁷⁹ Den första skyddsåtgärden är den ovan nämnda redogörelsen för vilka beslut som får fattas i automation och på vilka grunder detta är tillåtet. Därtill garanteras rätten att bli hörd i enlighet med vad som förutsätts i lag innan automatiska beslut fattas och rätten att söka ändring i korrigeringsförfaranden. Vid sökande av ändring behandlas ärendet på nytt av en tjänsteman. Den enskildes rätt till information om hur hans ärende har behandlats tryggas genom att Skatteförvaltningen på begäran ska informera den enskilde om beslutsförfarandet. Enligt den information som skribenten fick att Skatteförvaltningen tryggas denna rätt även vid automatiserat beslutsfattande. Slutligen skyddas den enskilde genom att ärenden som grundar sig på utredningar som den enskilde lämnat in på begäran av Skatteförvaltningen, alltid behandlas av en tjänsteman.¹⁸⁰

Till följd av två klagomål gentemot Skatteförvaltningen, 29.6.2018 EOAK/3116/2017 och EOAK/3393/2017, inledde biträdande justitieombudsman Maija Sakslin på eget initiativ en utredning om Skatteförvaltningens beslutsförfarande år 2019.¹⁸¹ I fallet EOAK/3116/2017 ledde en konflikt i den klagandes anmälningar till att ett automatiserat beslut gällande skatteförhöjning och förseningsavgift fattades, trots att den klagande redan hade betalat källskatten. Den klagande begärde omprövning av ärendet, varefter ärendet avgjordes till den klagandes fördel.¹⁸² I det andra fallet, EOAK/3393/2017, skickades ogrundade utredningsbrev från Skatteförvaltningen till 11 000 primärproducenter i vilket producenterna uppmanades att betala 5000 € i mervärdesskatt i och med att de aldrig hade lämnat in sin momsdeklaration. Dessa 11 000 primärproducenter hade under hösten 2016 fått instruktioner av Skatteförvaltningen att de inte behöver lämna in en momsdeklaration i det fall att de inte haft försäljning under skatteåret.¹⁸³ Utredningsbreven skickades ut på fel grund till dessa producenter till följd av ett fel i Skatteförvaltningens datasystem. Skatteförvaltningen rättade felet utan att

¹⁷⁹ Skatteförvaltningen, Automatiskt beslutsfattande i beskattningen

¹⁸⁰ Ibidem.

¹⁸¹ EOAK/3379/2018, s. 1.

¹⁸² EOAK/3116/2017, s. 1 & EOAK/3379/2018, s. 1.

¹⁸³ EOAK/3393/2017, s. 1.

primärproducenterna behövde kontakta dem.¹⁸⁴ Trots detta ansåg biträdande justitieombudsman Sakslin att det automatiserade beskattningsförfarandet var problematiskt och inledde därmed på eget initiativ en utredning om beskattningsprocessernas tryggnade av god förvaltning och den skattskyldiges rättsskydd.¹⁸⁵

Beskattning innebär betydande utövning av offentlig makt och i enlighet med grundlagens 2 § 3 mom. ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Biträdande JO Sakslin ansåg att det förblir oklart i vilken mån rättsprinciperna följs då beslut fattas i automation. I enlighet med 55 § i lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ ska det av ett beslut framgå den myndighet som fattat beslutet och dess kontaktuppgifter. I de båda ovan nämnda fallen (EOAK/3116/2017 och EOAK/3393/2017) hade endast Skatteförvaltningens servicenummer angetts som kontaktuppgift, vilket innebar att samtalen styrdes till tjänstemän som saknade detaljerad information om de enskilda fallen.¹⁸⁶ Utgående från dessa två fall ansåg Sakslin att den skattskyldiges möjlighet till personlig och sakkunnig service och rådgivning och korrekt information förblir osäker och oklar vid automatiserat beslutsfattande.¹⁸⁷ Till följd av detta begärde Sakslin finansministeriet att skaffa alla nödvändiga redogörelser av Skatteförvaltningen och att ge sitt utlåtande om i vilken mån de automatiserade beskattningsprocesserna och -besluten tryggar legalitetsprincipen och grunderna för god förvaltning och i vilken mån rättsskyddet och tjänsteansvaret verkställs.¹⁸⁸

I enlighet med 26 § i lagen om beskattningsförfarande (1558/1995) och 9 § i lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ (768/2016) ska Skatteförvaltningen granska ”erhållna uppgifter och utredningar på ett sätt som är motiverat med hänsyn till ärendets art och omfattning, lika bemötande av de skattskyldiga samt skattekontrollens behov”. I och med att Skatteförvaltningen har en viss frihet att besluta om det mest lämpliga sättet för att påföra skatt eller verkställa beskattning och till följd av den ovanligt stora mängd förvaltningsbeslut som Skatteförvaltningen fattar

¹⁸⁴ EOAK/3379/2018, s. 1 & Skatteförvaltningen, Pressmeddelande 7.4.2017.

¹⁸⁵ EOAK/3379/2018, s. 1.

¹⁸⁶ Jämför biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Martikainens liknande avgörande om FPA ovan.

¹⁸⁷ EOAK/3379/2018, ss. 1–2.

¹⁸⁸ Ibidem, s. 2.

årligen, ansåg finansministeriet att automatisering av beslutsprocesserna är en nödvändig förutsättning för att Skatteförvaltningen ska kunna följa de i lag stadgade tidsfristerna.¹⁸⁹ Finansministeriet konstaterade att Skatteförvaltningens automatiserade beslutsförfaranden följer rättsprinciperna, serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten och att de garanterar en effektiv och kvalitativ kundservice. Dessutom ansåg finansministeriet att tjänsteansvaret verkställs på ett ändamålsenligt sätt.¹⁹⁰

Sakslin höll inte med finansministeriets ställningstaganden, utan ansåg det vara beklagligt att Skatteförvaltningen automatiserat beslutsförfaranden i så bred utsträckning trots att förfarandet saknar direkt lagstöd och utan att nödvändiga utredningar om möjliga lagstiftningsbehov har genomförts. Sakslin bedömde att Skatteförvaltningens automatiserade beslutsprocesser är lagstridiga och att lagstiftningsbehoven bör utredas utan dröjsmål.¹⁹¹ Som det ovan konstaterats innefattar beslutande om beskattning utövning av offentlig makt som i enlighet med grundlagen alltid ska grunda sig på lag, varmed automatiseringen av beslutsprocesser utan att det i lag stadgats om förfarandet, äventyrar lagenligheten.

Under hösten 2019 inledde Migrationsverket (i fortsättningen även kallat för Migri) en förändringsprocess för att effektivera sin verksamhet och förkorta behandlingstiderna. En av de viktigaste förändringarna är ökad automatisering av tillståndsprocesserna. Enligt Migrationsverkets överdirektör Jaana Vuorio är Migrationsverket väl förberett för en utökad automatisering i och med att man redan tidigare genomfört olika pilotprojekt gällande automatisering, bland annat gällande medborgarskapsansökningar och intyg för säsongarbete.¹⁹² Ett stort steg mot en utökad automatisering var inledandet av tillstånds- och medborgarskapsenhetens verksamhet i mars 2020. Till enhetens ansvar hör handläggningen av medborgarskapsansökningar och ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete, studier och familjeband samt registrering av EU-medborgare och deras familjemedlemmar. Dessutom ansvarar enheten för alla Migris serviceställen som finns i landet.¹⁹³ Behandlingen av medborgarskapsansökningar och fortsatta tillstånd för

¹⁸⁹ Ibidem, ss. 11–13.

¹⁹⁰ Ibidem, ss. 13–14.

¹⁹¹ Ibidem, ss. 36–37.

¹⁹² Migrationsverket, pressmeddelande 29.10.2019.

¹⁹³ Migrationsverket, pressmeddelande 28.2.2020.

specialister och arbetstagare automatiserades delvis i början av år 2020 och fler processer kommer att automatiseras i framtiden.¹⁹⁴

I september 2020 upphävdes lagen om utlänningsregistret (1270/1997) genom ikraftträdandet av lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (615/2020). Lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen stiftades med syftet att förenhetliga och modernisera lagstiftningen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen. Lagen kompletterar den Europeiska unionens dataskyddsförordning, dataskyddslagen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten.¹⁹⁵ I propositionen föreslogs det att lagens 21 § skulle föreskriva om automatiserat individuellt beslutsfattande. Den föreslagna 21 § föreskrev att:

”beslut som Migrationsverket fattar i ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden får fattas genom ett förfarande som grundar sig endast på automatiserad behandling, om ärendet med stöd av 34 § 2 mom. 5 punkten i förvaltningslagen (434/2003) får avgöras utan att en part hörs.

Migrationsverket ska offentliggöra den algoritm som lett till det slutliga beslutet i ett automatiserat beslutsförfarande. Dessutom har den registrerade rätt att få en separat redogörelse för den algoritm som använts för ett sådant slutligt individuellt beslut i hans eller hennes sak som fattats genom automatiserad behandling.

Migrationsverket överdirektör svarar för förfarandet vid automatiserat beslutsfattande och för automatiserade individuella beslut”.

Den föreslagna 21 § 2 mom. skulle ha ålagt Migrationsverket att offentliggöra den algoritm som lett till det slutliga beslutet. Dessutom skulle den ha medfört en rätt för den registrerade att i egen sak få en separat redogörelse för algoritmen, vilket innebar en skyldighet för Migri att förklara algoritmen på ett för den registrerade tydligt och förståeligt sätt.¹⁹⁶ Detta tryggar den enskildes rätt till information och partens mer omfattande rätt till information. För att säkerställa ett tryggt arbetssätt och beslutsfattande konstaterade regeringen att de delar av algoritmer som styr ”ett ärende från automatiskt beslutsfattande till behandling av en fysisk person ska inte vara offentliga”.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Ibidem.

¹⁹⁵ Betänkande FvUB 10/2020, s. 2.

¹⁹⁶ RP 18/2019, s. 52.

¹⁹⁷ Ibidem, s. 102.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande GrUU 62/2018 att ”automatiska beslut förutsätter att fakta och de rättsliga förutsättningarna är tillräckligt entydiga för att det ska gå att skapa de tekniska regler som behövs för processering av data”.¹⁹⁸ Enligt utskottet var den föreslagna bestämmelsen inte tillräckligt detaljerad gällande vilka situationer eller inom vilka ärendegrupper beslut kan fattas automatiskt.¹⁹⁹ Till följd av riksmötets avslutande och att riksdagsval förrättades, förföll propositionen RP 224/2018. En ny proposition överlämnades till riksdagen efter utnämningen av den nya regeringen. Propositionen RP 18/2019 justerades i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande GrUU 62/2018 och remitterades till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.²⁰⁰ Grundlagsutskottet konstaterade att regleringen gällande automatiserat beslutsfattande är ”förenat med konstitutionella frågeställningar som utan en omsorgsfullt genomförd grundberedning inte utan problem kan lösas vid riksdagsbehandlingen” och att det vore bäst att stryka 21 § ur lagförslaget.²⁰¹ Till följd av grundlagsutskottets utlåtande konstaterade förvaltningsutskottet i sitt betänkande FvUB 10/2020 att den föreslagna 21 § bör strykas ur lagen.²⁰² Lagen godkändes med ändringar och 21 § ströks ur lagen. Till följd av detta automatiserade Migri inte nya processer under år 2020 trots att det var planen ännu i början av året.²⁰³ Som det har konstaterats ovan är behandlingen av medborgarskapsansökningar och fortsatta tillstånd för specialister och arbetstagare delvis automatiserad, men i övrigt fattar Migri inte helt automatiserade beslut i nuläget.²⁰⁴ Man planerar dock att automatisera beslutsprocesserna för ärenden i vilka myndigheterna inte kan utöva sin prövningsrätt, sådana ärenden är till exempel upphörande av uppehållstillstånd vid personens död, då finskt medborgarskap fås eller då personen själv återkallar sin ansökan.²⁰⁵

I september 2018 lämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag till ändring av den temporära lagen om finansiering av hållbart skogsbruk (RP 153/2018).

¹⁹⁸ Utlåtande GrUU 62/2018, s. 7.

¹⁹⁹ Ibidem.

²⁰⁰ Betänkande FvUB 10/2020 rd— RP 18/2019 rd, s. 4.

²⁰¹ Ibidem, s. 17.

²⁰² Ibidem, s. 53.

²⁰³ Migrationsverket, pressmeddelande 28.2.2020.

²⁰⁴ Justitieministeriet 2020:14, s. 21.

²⁰⁵ Ibidem.

Regeringen föreslog att lagen skulle ändras så att automatiserat beslutsfattande möjliggörs vid beviljande av stöd för tidig vård av plantbestånd, tidig vård av ungskog och vitaliseringsgödsling och beslut om det slutliga stödbeloppet. Det är skäl att observera formuleringen ”beviljande av stöd” vilken innebär att det inte vore möjligt att fatta beslut om avslag på stödansökningar med stöd av den föreslagna 31 a §. Det vore inte heller möjligt att ”fatta beslut om det slutliga stödbeloppet på ett sätt som avviker från uppgifterna i anmälan om verkställande”.²⁰⁶ Lagen godkändes med ändringar och trädde i kraft i januari 2019, vilket innebär att beslut gällande beviljandet av stöd för tidig vård av plantbestånd, tidig vård av ungskog och vitaliseringsgödsling och beslut om det slutliga stödbeloppet får fattas automatiskt fram till 31.12.2023.

I enlighet med 6 § i den temporära lagen om finansiering av hållbart skogsbruk (34/2015), framöver kallad för finansieringslagen, ska de arbeten som beviljas stöd vara ändamålsenliga både ekonomiskt och med tanke på bevarandet av skogarnas biologiska mångfald. Regeringen konstaterade att ändamålsenlighetsprövning inte är möjlig vid fattandet av automatiserade beslut, varmed det föreslogs att det med stöd av finansieringslagens 31 a § ska vara möjligt att göra avvikelser från lagens 6 § 1 mom. vid automatiserat beslutsfattande. Finansieringslagens 31 a § stadgar att ändamålsenligheten ska beaktas i den mån uppgifter som möjliggör bedömningen av ändamålsenligheten finns tillgängliga elektroniskt vid det automatiserade beslutsfattandet. Detta innebär att projekten ska granskas mot elektroniskt tillgänglig information om till exempel skyddsområden eller hotade arter.²⁰⁷ Om det anses behövlig utifrån vad som framkommit i granskningen ska beslut i ärendet fattas manuellt.

Enligt 14 § 3 mom. i lagen om Finlands skogscentral (418/2011) avgör direktören, skogsdirektören och finansierings- och granskningscheferna efter föredragning de förvaltningsärenden som det stadgas om i lagens 8 § och som innebär utövning av offentlig makt. Bestämmelserna i 14 § i lagen om Finlands skogscentral (418/2011) gäller fattandet av beslut om beviljande av stöd för vård av plantbestånd, tidig vård av ungskog och vitaliseringsgödsling och beslut om det slutliga stödbeloppet, vilket innebär att dessa

²⁰⁶ RP 153/2018, s. 4.

²⁰⁷ RP 153/2018.

beslut borde fattas efter föredragning. För att möjliggöra automatiserat beslutsfattande i dessa ärenden stadgar 31 a § i finansieringslagen om undantag från bestämmelserna i 14 § 3 mom. i lagen om Finlands skogscentraler (418/2011).²⁰⁸

Ändringen av den temporära lagen om finansiering av hållbart skogsbruk (34/2015) för att möjliggöra automatiserat beslutsfattande i en del ärenden motiverades grundligt. De stöd som 31 a § i finansieringslagen stadgar om, avgränsades tydligt och bestämmelsen formulerades så att det tydligt framgår att den endast är tillämplig vid fattandet av positiva beslut. Tryggande av den enskildes rätt till information granskades också i propositionen. Regeringen framhävde att de automatiska besluten kommer sakna en underskrift i och med att ingen föredrar eller fattar beslut vid automatiserat beslutsfattande, men att förvaltningslagens övriga bestämmelser är tillämpliga vid automatiserat beslutsfattande. Regeringen konstaterade att finansieringslagen inte behöver innehålla särskilda bestämmelser om vem som ska ge ytterligare information om beslutet i och med att förvaltningslagen redan innehåller bestämmelser om det.²⁰⁹

För att undgå otydligheter granskades också propositionens förhållande till artikel 4 gällande profilering och artikel 22 i EU:s dataskyddsförordning. Som det har nämnts tidigare i den här avhandlingen har var och en i enlighet med dataskyddsförordningens artikel 22 rätt att inte bli föremål för beslut som endast grundar sig på automatiserad behandling, inbegripet profilering, då beslutet har rättsliga eller annars betydande följder för individen. Motstridigheter mellan dataskyddsförordningen och 31 a § i finansieringslagen förekommer inte i och med att ”vid prövningen av förutsättningarna för beviljande och utbetalning av stöd för tidig vård av plantbestånd, vård av ungskog och vitaliseringsgödsling bedöms inte markägarens personliga egenskaper, inte heller förutser man markägarens beteende. Förutsättningarna för beviljande av stöd har att göra med skogsobjektets egenskaper och med det arbete som enligt ansökan ska genomföras och det objekt som arbetet gäller”.²¹⁰ Ärendet remitterades till jord- och skogsbruksutskottet för betänkande (JsUB 19/2018). Utskottet föreslog en precisering av 31 a §, vilken regeringen godkände.

²⁰⁸ Ibidem, s. 3.

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ RP 153/2018, ss. 4–5.

Förutom att några myndigheter har automatiserat en del beslutsprocesser använder både Migri och FPA sedan 2018 virtuella assistenter, så kallade chatt-botar, för sin kundrådgivning.²¹¹ Även Skatteförvaltningens rådgivning stöds av en chatt-bot då man loggar in i omavero.fi, likaså använder social- och hälsovårdssektorn chatt-botar för kundservice per telefon och på nätet.²¹² Syftet med chatbotarna är att förbättra kundrådgivningen genom att förkorta väntetiderna och kunna betjäna dygnet runt.²¹³ Chatbotarna kan ännu endast svara på enkla frågor och vid behov styra kunden till rätt adress eller till en tjänsteman.²¹⁴ FPA:s chatt-bot meddelar genast att den kan ge råd i ärenden gällande barnavårdsstöd, föräldradagpenningar, moderskapsunderstöd, barnbidrag och underhållsstöd,²¹⁵ medan Migris chatt-bot meddelar att man till den kan ställa frågor om migration och medborgarskap.

Då kunden trycker upp chatfönstret på Migrationsverkets, FPA:s och Skatteförvaltningens webbsidor, meddelas hen omedelbart om att det är en robot som svarar på frågorna. Var och en har rätt att bli hörd, varför det genast ska klargöras för kunden om hen är i kontakt med en människa eller robot och i det fall att en robot svarar på kundens frågor, ska kunden ha möjlighet att tala med en människa då hen så önskar.²¹⁶

I enlighet med förvaltningslagens 8 § 1 mom. har myndigheterna en skyldighet att enligt behov ge råd åt sina kunder ”i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden”. De chatt-applikationer som myndigheterna använder för kundbetjäning är en del av den i förvaltningslagen fastställda rådgivningsskyldigheten och omfattas därmed av bestämmelserna i förvaltningslagens 8 §.²¹⁷

²¹¹ Koulu et al. 2019, s. 12. Även Innovationsfinansieringsverket Business Finland har använt en chatt-bot som stöd för finansiell rådgivning. Voutilainen 2018, s. 907.

²¹² Koivisto et al. 2019, s. 25.

²¹³ Ibidem, s. 31.

²¹⁴ Ibidem, s. 30–31 & Koulu et al. 2019, s. 12.

²¹⁵ Folkpensionsanstalten, <http://chattirobotti.kela.fi/index.html?hide-dialog=true>. Då man öppnar chat-funktionen meddelas man omedelbart att chatboten ännu håller på att lära sig och kan därför nödvändigtvis inte svara på alla frågor.

²¹⁶ Koivisto et al. 2019, s. 32.

²¹⁷ Voutilainen 2018, s. 912.

I förvaltningslagens 9 § 2 mom. stadgas om rätten att använda det egna språket vid kommunikation med myndigheterna. I enlighet med 9 § 2 mom. förvaltningslagen ”gäller vad som särskilt föreskrivs om detta eller vad som följer av internationella avtal som är bindande för Finland”. I enlighet med språklagens (423/2003) 10 § 1 mom. har var och en rätt att använda finska eller svenska i kontakter med statliga myndigheter och tvåspråkiga kommunala myndigheter. Ännu finns det inga regleringar gällande myndigheternas användning av chatt-botar, men i och med att kommunikation med chatt-botar är ett komplement till myndigheternas rådgivning och att kommunikationen omfattas av bestämmelserna i förvaltningslagens 8 §, gäller även språklagens 10 § chatbotarna. Trots det kommunicerar Folkpensionsanstaltens chatt-bot endast på finska och Migris på finska och engelska. Skatteförvaltningens chatt-bot kan ge råd på svenska i ärenden som gäller skattekort och skattedeklarationen, den svenskspråkiga rådgivningen är dock mer begränsad än den finskspråkiga. På svenska meddelar Skatteförvaltningens chatt-bot ”i denna chatt ger chatboten Virtanen privatpersoner råd i frågor som gäller skattekort och skattedeklarationer”, medan det finska meddelandet lyder ”chatissa annetaan ohjausta yleisellä tasolla”.²¹⁸ I regeringsprogrammet för regeringen Sanna Marin har det fastställts att det ska säkerställas att de språkliga rättigheterna tillgodoses även i praktiken då omfattande digitaliseringsprojekt genomförs.²¹⁹ Trots detta glöms det svenska språket ofta bort redan vid planeringsskedet av digitaliseringsprocesser. Det är naturligtvis möjligt att beakta de språkliga rättigheterna i ett senare skede, men enligt Vava Lunabba, specialsakkunnig vid statsrådets kansli, ökar detta risken för att lösningarna blir dyrare. Enligt Lunabba vore det bäst att ha en enda version, av till exempel chatt-botar, som ända från början stödjer flera språk.²²⁰ Vava Lunabba lyfte även fram att det är viktigt att poängtera detta faktum så att utvecklarna och planerarna av AI-lösningar i ett tidigt skede kunde beakta flerspråkigheten.²²¹ De språkliga rättigheterna är ett väldigt viktigt och omfattande tema som till följd av sin vikt och bredd kräver en egen utredning, varmed temat inte kommer att behandlas mer ingående i denna avhandling.

²¹⁸ Skatteförvaltningen, Omavero.fi. Författarens egen översättning av meddelandet i den finskspråkiga chatt-botten ”i chatten ges handledning på en allmän nivå”.

²¹⁹ Regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering 10.12.2019, s. 112.

²²⁰ Mannila ÅR, s. 36.

²²¹ Ibidem.

Baserat på informationen ovan kan man konstatera att automatiserat beslutsfattande än så länge används främst inom områden var en stor mängd beslut fattas, såsom inom områden gällande beskattning, sociala förmåner och trängselavgifter.²²² I framtiden är det dock väldigt troligt att vi kommer se automatiserat beslutsfattande även inom mer komplicerade områden. Vi ser redan en utveckling mot ”smartare” teknologi som inte enbart kan svara på frågor genom ja och nej. Suksi lyfter fram den möjliga påverkan av den ökade användningen av automatiserat beslutsfattande på lagstiftningen.²²³ Han menar att det är möjligt att den ökade användningen av automatiserat beslutsfattande leder till att lagspråket utvecklas och anpassas så att teknologin har enkelt att tillämpa och tolka det. Behovet av de manuella procedurerna vid beslutsfattandet kommer minska ju mer inriktat på automatiserat beslutsfattande lagspråket görs.²²⁴

4.4.2 Beredning av allmän förvaltningslagstiftning gällande automatiserat beslutsfattande

Som det tidigare har nämnts i den här avhandlingen var digitalisering ett centralt tema för regeringen för statsminister Sipilä. Ett första steg för genomförandet av regeringen Sipiläs spetsprojekt gällande digitalisering av offentliga tjänster och förenklande och tydliggörande av regleringarna, var stiftandet av lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019) (i fortsättningen kallad för informationshanteringslagen).²²⁵ Ärendet remitterades till förvaltningsutskottet som grundlagsutskottet lämnade sitt utlåtande till. Riksdagen godkände lagförslaget med ändringar i mars 2019 och den nya informationshanteringslagen (906/2019) trädde i kraft 1.1.2020.²²⁶ Lagen stiftades i och med att ett behov av en förnyad och enhetlig reglering uppstått till följd av den tekniska utveckling och de förändringar som skett gällande informationshanteringsförfarandet.²²⁷ Syftet med lagen är att:

²²² Suksi 2017, s. 314.

²²³ Suksi 2017, s.312.

²²⁴ Ibidem.

²²⁵ RP 284/2018. Stiftande av lagen genomförde även spetsprojektet Smidigare författningar, vars mål var att avveckla onödig reglering och att använda andra styrmedel istället för författningar, Lösningar för Finland Strategiskt program för statsminister Juha Sipiläs regering 29.5.2015, s. 27.

²²⁶ RP 284/2018.

²²⁷ RP 284/2018, s 8. De genom informationshanteringslagen upphävda lagarna och bestämmelserna var föråldrade och splittrade.

- 1) säkerställa en enhetlig och kvalitativ hantering samt informationssäker behandling av myndigheternas informationsmaterial så att offentlighetsprincipen förverkligas,
- 2) möjliggöra ett tryggt och effektivt utnyttjande av myndigheternas informationsmaterial så att myndigheterna i enlighet med god förvaltningssed kan sköta sina uppgifter och tillhandahålla förvaltningskunderna tjänster på ett kvalitativt sätt och med gott resultat,
- 3) främja interoperabiliteten mellan informationssystem och informationslager.

I enlighet med informationshanteringslagens 6 § 1 mom. är det finansministeriet som ansvarar ”för den allmänna styrningen av interoperabiliteten mellan den offentliga förvaltningens gemensamma informationslager”, vilket innebär att finansministeriet har i uppgift att 1) ombesörja uppdateringen av den offentliga förvaltningens informationshanteringskarta, 2) upprätthålla de allmänna riktlinjerna för utveckling av informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen i syfte att främja interoperabiliteten mellan de gemensamma informationslagren och informationssystemen. Trots att ansvaret för den allmänna styrningen ligger hos finansministeriet ansvarar varje ministerium i enlighet med 6 § 2 mom. i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen för uppdateringen av innehållet i den offentliga förvaltningens informationshanteringskarta och upprätthållandet av de allmänna riktlinjerna inom det egna ansvarsområdet.

I enlighet med informationshanteringslagens 28 § genomförs offentlighetsprincipen genom att en informationshanteringsenhet upprätthåller ”en beskrivning av de informationslager och ärenderegister som den förvaltar”. Syftet med beskrivningen handlingars offentlighet är att hjälpa den enskilde vid begäran om information för att underlätta processen.²²⁸ Enligt 13 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ska begäran att få ta del av handlingar individualiseras tillräckligt mycket så att myndigheterna förstår vilken handling begäran avser. Informering om myndigheternas

²²⁸ Finansministeriet, publikation 2020:36, s. 8.

informationslager ”bidrar till öppenheten inom förvaltningen”.²²⁹ För att bedöma hur 4 § 2 mom., 5, 19, 22–24, 28 § och 6 kap. i informationshanteringslagen genomförs inrättades en informationshanteringsnämnd vid finansministeriet.²³⁰ Nämnden övervakar hur statliga ämbetsverk och inrättningar samt kommuner och samkommuner säkerställer realiserandet av offentlighetsprincipen, rättssäkerheten och övriga krav på god förvaltning.²³¹ Enligt 19 § 2 mom. i informationshanteringslagen har myndigheterna en skyldighet att beakta rätten till information och skyddet av personuppgifter genom att garantera att informationsmaterialet är tillgängligt och att det om möjligt har omvandlats till maskinläsbart format. I enlighet med vad som stadgas i informationshanteringslagens 15 § 1 mom. 5 punkt får informationsmaterialets tillgänglighet begränsas endast om det stadgats särskilt i lag om begränsningen av tillgången eller rätten att behandla informationen. Att materialet ska vara tillgängligt innebär inte att det måste vara allmänt tillgängligt, utan med tillgängligheten avses det format i vilket information lämnas ut.²³² Interoperabiliteten leder till att myndigheterna har tillgång till olika myndigheters informationslager och ärenderegister vilket påverkar individens vetskap om vilka system som besökts då beslut fattas i automation. För att interoperabiliteten inte ska leda till ytterligare försvagad insikt i myndigheternas verksamhet och kännedom om den information som beslut grundar sig på, är det av central betydelse att oklarheterna gällande transparensen vid utnyttjandet av interoperabla system granskas och åtgärdas.

Följande steg för genomförandet av regeringen Sipiläs spetsprojekt ”digitalisering av offentliga tjänster” var stiftandet av lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019). Lagen trädde i kraft 1.4.2019 och var en helt ny lag, genom vilken Europaparlamentets och rådets direktiv om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer (EU (2016/2102)) genomfördes på nationell nivå. Syftet med lagen är att ”främja tillgången till digitala tjänster, tjänsternas kvalitet och informationssäkerhet samt innehållets tillgänglighet och att på så sätt förbättra vars och ens möjligheter att använda digitala tjänster på lika villkor”. I enlighet med 4 § 1 mom. i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster ansvarar myndigheterna

²²⁹ Ibidem.

²³⁰ Ibidem, s. 7.

²³¹ Ibidem.

²³² RP 284/2018, s. 106.

för att deras digitala tjänster garanterar informationssäkerhet och dataskydd. Lagen medförde även en skyldighet för myndigheterna att garantera att deras digitala tjänster och andra elektroniska dataöverföringsmetoder är tillgängliga också utanför respektive myndighets servicepunkters öppettider.

Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet ”producerar information till stöd för beslutsfattandet, den kunskapsbaserade styrningen och den praktiska verksamheten”.²³³ Utrednings- och forskningsverksamheten styrs in på de av regeringen fastställda fokusområdena genom en årlig utrednings- och forskningsplan. Planen utarbetas av arbetsgruppen för samordning av statsrådets forsknings-, prognostiserings- och utvärderingsverksamhet (TEA-arbetsgruppen) som består av företrädare för alla ministerier och experter från alla förvaltningsområden.²³⁴ I enlighet med regeringen Sipiläs fokusområden gällde också ett fokusområde i utrednings- och forskningsplanen för 2018 digitalisering, försöksverksamhet och avveckling av normer.²³⁵ För genomförandet av digitaliseringsmålen utförde Näringslivets forskningsinstitut ETLA, Teknologiska forskningscentralen VTT och Aalto universitetet år 2018 ett projekt som kallades RoboÄly. Projektets syfte var att granska tillämpningen av programrobotik och artificiell intelligens inom den offentliga sektorn och de typiska uppgifter programrobotiken och den artificiell intelligensen har. Därtill redogjorde utredningen för ”tekniska förutsättningar för tillämpning av artificiell intelligens (i synnerhet maskininlärning) inom den offentliga sektorn och vilka datasäkerhets- och dataskyddsrelaterade faktorer som ska uppmärksammas vid tillämpning av programrobotik och artificiell intelligens”.²³⁶

Inom ramen för utrednings- och forskningsplanen för år 2018 utförde VTT och ETLA tillsammans med Helsingfors universitets Legal Tech Lab också en utredning om de juridiska ramvillkoren för användningen av algoritmiskt beslutsfattande.²³⁷ I och med att beslutsfattande med algoritmer är riskfyllt, men samtidigt är det av betydande vikt för

²³³ Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet, Statsrådets utrednings- och forskningsprojekt.

²³⁴ Ibidem. Arbetsgruppen verkar under ledning av Statsrådet.

²³⁵ Statsrådets kommunikationsavdelning, pressmeddelande 21.9.2017. RoboÄly-projektet pågick från mars 2018 till juni 2018.

²³⁶ Kääriäinen et al. 2018, presentationsblad. Uleåborgs stad deltog också i genomförandet av projektet.

²³⁷ Koulu et al. 2019, s. presentationsblad.

främjandet av digitaliseringen inom statsförvaltningen,²³⁸ fanns det ett behov av en utredning om riskerna och möjligheterna som det algoritmiska beslutsfattandet medför. VTT, ETLA och Legal Tech Lab kartlade möjligheterna som den aktuella lagstiftningen ger för utnyttjandet av programrobotik och artificiell intelligens inom myndigheternas beslutsprocesser och utredde de lagförändringar som är nödvändiga för möjliggörandet av ett ökat utnyttjande av programrobotik och artificiell intelligens inom myndigheternas beslutsfattande.²³⁹ Därtill analyserades den nationella lagstiftningen i relation till den internationella utvecklingen och identifierades de största problemen med det automatiserade beslutsfattandet beträffande principerna för god förvaltning, effektiva rättsskyddsmekanismer, tjänsteansvar och användningen av data.²⁴⁰

I enlighet med grundlagens 2 § 3 mom. ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. I och med att myndighetsbeslut som fattas av algoritmer också innebär utövning av offentlig makt, gäller bestämmelserna i grundlagens 2 § 3 mom. även det automatiserade beslutsfattandet. I sin kartläggning poängterade även VTT, ETLA och Legal Tech Lab att i och med att det automatiserade beslutsfattandet i många fall innebär betydlig utövning av offentlig makt och beslutsfattande som direkt riktar sig till befolkningen, kan automatiserandet av beslutsprocesser inte enbart berättigas med den administrativa effektivitet som automatiseringen medför.²⁴¹ En av de mest centrala slutsatserna i VTT, ETLA och Legal Tech Lab kartläggning var därmed att det automatiserade beslutsfattandet bör uppfylla de i grundlagen fastslagna principerna om god förvaltning, varmed de föreslog att myndigheternas automatiserade beslutsfattande bör regleras enhetligt och överskådligt i lag.²⁴²

Som det tidigare har nämnts är främjande av digitaliseringen av förvaltningen och hela samhället ett centralt mål i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marin. För att

²³⁸ Ibidem, s. 4.

²³⁹ Ibidem, s. 11. Utredningen färdigställdes i juni 2019.

²⁴⁰ Ibidem, s. 11 & Arbets- och näringsministeriet, Finansministeriet, Statsrådets kommunikationsavdelning, Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet, pressmeddelande 2.6.2019.

²⁴¹ Koulu et al. 2019, s. 129.

²⁴² Ibidem, s. 11 & Arbets- och näringsministeriet, Finansministeriet, Statsrådets kommunikationsavdelning Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet, pressmeddelande 2.6.2019. Följande kommentar av Riikka Koulu, biträdande professor för institutet för kriminologi och rättspolitik vid Helsingfors universitet sammanfattar kartläggningens centrala budskap ”Algoritmiskt beslutsfattande måste uppfylla samma kriterier som traditionella beslutsprocesser”.

främja digitaliseringen och utnyttjandet av automatiserat beslutsfattande bör nödvändiga lagändringar göras.²⁴³ För att genomföra detta mål inledde justitieministeriet hösten 2019 en förstudie om centrala frågor gällande myndigheternas automatiserade beslutsfattande.²⁴⁴ Syftet med förstudien var att ”precisera förutsättningarna för iakttagandet av principen om förvaltningens lagbundenhet och principen om god förvaltning och förutsättningarna för verkställandet av rättsskyddet, offentligheten, transparensen, tjänsteansvaret och dataskyddet” vid fattandet av automatiserade beslut.²⁴⁵ På basis av förstudien kartlades de nödvändiga bestämmelseförändringar som det automatiserade beslutsfattandet innebär, varefter en bedömningspromemoria utarbetades.²⁴⁶ Bedömningspromemorian blev klar i juli 2020 och i den granskades hur det automatiserade beslutsfattandet kan trygga ”principerna för god förvaltning samt ett tillbörligt tillgodeende av rättsskyddet och tjänstemännens tjänsteansvar”.²⁴⁷ För att säkerställa genomförandet av detta bedömde man att det finns behov av följande nya regleringar:

1. Det automatiska beslutsfattandet bör begränsas till de situationer som det lämpar sig för. I det automatiska beslutsfattandet ska avgörandet gå åt maskinellt härledas från lagstiftningen och kända entydiga fakta i sådana fall där beslutsfattandet inte är förenat med prövningsrätt. Regleringen ska tillämpas inom förvaltningslagens tillämpningsområde (inte t.ex. vid brottsutredning eller vid rättskipning).
2. För att tjänsteansvaret ska kunna fullgöras är det ytterst viktigt att beslutssystemet och beslutsreglerna godkänns och att informationssystemet övervakas.
3. Myndigheterna bör vara skyldiga att försäkra sig om att användningen av automatiskt beslutsfattande inte äventyrar principerna för god förvaltning, rättssäkerheten eller tillgodeendet av de grundläggande fri- och rättigheterna.
4. För att säkerställa insyn och öppenhet bör myndigheterna vara

²⁴³ Justitieministeriet, OM021:00/2020 Lagstiftningsprojekt.

²⁴⁴ Justitieministeriet, pressmeddelande 14.2.2020.

²⁴⁵ Ibidem. Förstudien färdigställdes i februari 2020.

²⁴⁶ Ibidem.

²⁴⁷ Ibidem.

skyldiga att lägga fram en beskrivning av de beslutsregler som ska tillämpas.²⁴⁸

Ytterligare en orsak till inledandet av justitieministeriets utredningsprocess gällande automatiserat beslutsfattande var grundlagsutskottets bedömning av regeringens proposition RP 224/2018 till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och till vissa lagar som har samband med den. Som det tidigare har konstaterats i den här avhandlingen skulle den i propositionen föreslagna 21 § ha möjliggjort automatiserandet av en del av Migrationsverkets beslutsprocesser.²⁴⁹ Grundlagsutskottet har även bedömt andra bestämmelseförslag som skulle möjliggöra automatiserat beslutsfattande, så som regeringens proposition till riksdagen med förslag till patientförsäkringslag och till vissa lagar som har samband med den i GrUU 70/2018 och regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av socialtrygghets- och försäkringslagstiftningen med anledning av EU:s allmänna dataskyddsförordning i GrUU 78/2018. Med stöd av regeringens proposition till patientförsäkringslag skulle det bli möjligt att fatta automatiserade beslut för att effektivisera verkställigheten av lagen. Propositionen innehöll inga specifikationer om fallen i vilka automatiserade beslut skulle fattas, utan i enlighet med förslaget till 60 § i patientförsäkringslagen skulle det vara möjligt att fatta automatiserade beslut ”om det med beaktande av det behandlade ärendets art och omfattning samt kraven enligt denna lag och kraven på god förvaltning är möjligt”.²⁵⁰ Regeringens proposition med förslag till ändring av socialtrygghets- och försäkringslagstiftningen skulle ha möjliggjort automatiserat beslutsfattande vid verkställigheten av den lagstadgade sociala tryggheten ”om det med beaktande av det behandlade ärendets art och omfattning samt kraven på god förvaltning är möjligt”.²⁵¹ Behandlingen av propositionen RP 52/2018 förföll i april 2019 med stöd av grundlagens 49 § 1 mom.. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande gällande både RP 298/2018 och RP 52/2018 att regleringarna gällande det automatiserade beslutsfattandet måste preciseras och att exaktare grunder för när automatiserade beslut får fattas måste fastställas.²⁵² I enlighet med grundlagsutskottets

²⁴⁸ Ibidem.

²⁴⁹ Justitieministeriet 02/2020, s. 2.

²⁵⁰ RP 298/2018, s. 137.

²⁵¹ RP 52/2018.

²⁵² GrUU 70/2018, s. 3 & GrUU 78/2018, s. 5.

utlåtande gällande bestämmelserna om automatiserade beslut i förslaget till patientförsäkringslag, beslutade social- och hälsovårdsutskottet att bestämmelserna om det automatiserade beslutsfattandet ska slopas tillsviare ur lagen. Social- och hälsovårdsutskottet menade att det inte fanns ett omgående behov av bestämmelserna.²⁵³ I sina utlåtanden GrUU 62/2018 och GrUU 70/2018 påpekade grundlagsutskottet att en utredning måste genomföras gällande behovet av en allmän förvaltningslagstiftning om det automatiserade beslutsfattandet.²⁵⁴ En utredning om behovet av lagstiftning gällande automatiserat beslutsfattande är nödvändig i och med att det finns frågor gällande det automatiserade beslutsfattandet som inte reglerats i lag trots det ständigt ökande intresset för automatiseringen av beslutsprocesser.²⁵⁵

Både grundlagsutskottet och biträdande justitieombudsmannen har understrukit vikten av att utan dröjsmål utreda lagstiftningsbehoven gällande de automatiserade beslutsprocesserna.²⁵⁶ Biträdande justitieombudsmannen ansåg att Skatteförvaltningens automatiserade beskattnings- och beslutsförfarande är lagstridigt och grundlagsutskottet påpekade att det måste utredas hur och om automatiserade beslutsprocesser tryggar den goda förvaltningen.²⁵⁷ Tillsammans med målen i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marin resulterade grundlagsutskottets och justitieombudsmannens bedömningar i att justitieministeriet inledde genomförandet av förstudien om automatiserat beslutsfattande. I november 2020 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp, vars mandatperiod är 18.1.2021-31.12.2021, som har till uppgift att bereda en regeringsproposition med förslag till allmän lagstiftning om automatiserat beslutsfattande.²⁵⁸ Arbetsgruppen ska också utreda ”om det är ändamålsenligt att utvidga regleringen till att också gälla användning av automatisering i den faktiska förvaltningsverksamheten”.²⁵⁹ Under arbetets gång ska arbetsgruppen informera alla ministerier om arbetets framskridande så att ministerierna kan bereda eventuella ändringar i den förvaltningsområdesspecifika lagstiftningen, samtidigt som den allmänna

²⁵³ ShUB 38/2018, s. 9.

²⁵⁴ GrUU 70/2018, s. 4 & GrUU 62/2018, s. 8.

²⁵⁵ Justitieministeriet 02/2020, s. 2.

²⁵⁶ Ibidem.

²⁵⁷ Ibidem.

²⁵⁸ Justitieministeriet, pressmeddelande 20.1.2020.

²⁵⁹ Justitieministeriet, OM021:00/2020 Lagstiftningsprojekt.

lagstiftningen bereds.²⁶⁰ Regleringen ska omfatta bestämmelser om när automatiserat beslutsfattande är tillåtet, bestämmelser om kraven på samt godkännandet och övervakningen av informationssystemen, bestämmelser om hur öppenhetsprincipen och handlingars offentlighet iakttas samt övriga nödvändiga bestämmelser för att garantera god förvaltning, rättssäkerhet och grundläggande fri- och rättigheter.²⁶¹

4.5 Automatiserat beslutsfattande i Sverige

I Sverige genomfördes redan under slutet av 1990-talet en utredning om användningen av automatiska beslut i landet. I juni 1997 tillsattes en projektgrupp som hade i uppgift att kartlägga och beskriva förekomsten av maskinella beslut/automatiserat beslutsfattande inom olika försäkringsområden. Därtill hade projektgruppen i uppgift att kartlägga och beskriva ”utformning och dokumentation av besluten, bedöma om det förekom några problem med här rutiner med avseende på tillämpningen av lagstiftningen inom förvaltningsrätten, offentlighets-, sekretess-, data/registerlagsområdet och arkivområdet samt lämna förslag till eventuella åtgärder”.²⁶² Projektgruppen delade in besluten i tre kategorier: automatiska beslut, maskinella beslut och beslut som fattas med maskinellt stöd. De automatiska besluten innebär att beslutsfattande och skickandet av beslutet till den berörda personen sker utan någon som helst involvering av en tjänsteman. De maskinella besluten innebär ”någon form av impuls från tjänsteman” dock så att tjänstemannen inte har total kontroll över beslutet. Beslut fattade med maskinellt stöd innebär, som namnet säger, att tjänstemannen använder ADB-systemet som stöd för beslutsfattandet så att hen är fullt medveten om beslutets innehåll.²⁶³

Vid tidpunkten för utredningen fattades automatiska beslut gällande inskrivning av person som skall fylla 16 år, allmänt barnbidrag, förlängt barnbidrag, underhållsstöd (beslut om återbetalningsbelopp till bidragsskyldig, beslut om utfyllnadsbidrag till bidragsskyldig, beslut om utfyllnadsbidrag till boförälder/studerande), ålderspension utan ansökan och i vissa fall om änkepension och barnpension. Beslut om ändrad inskrivning,

²⁶⁰ Ibidem.

²⁶¹ Ibidem.

²⁶² SOU 2001:47, s. 643.

²⁶³ SOU 2001:47, s. 647.

ändrad sjukpenninggrundande inkomst, beslut om ändrad sjukpenninggrundande inkomst med anledning av partiell pensionsförmån, beslut om dagersättning (sjukpenning, rehabiliteringspenning, arbetsskadesjukpenning, yrkesskadesjukpenning m.m., sjukpenning statligt personskadeskydd, frivillig sjukpenning, smittbärarpenning, dagpenning till värnpliktiga, dagpenning utbildningsbidrag, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, havandeskapspenning och närståendepenning) och beslut om ålderspension efter ansökan, bostadstillägg till pensionär, förtidspension/sjukbidrag, handikappersättning, vårdbidrag, fattades maskinellt. Beslut som fattades med maskinellt stöd var beslut om barnbidrag och förlängt barnbidrag, bostadsbidrag till barnfamiljer, bostadsbidrag och/eller familjepenning till värnpliktiga (familjebidrag), underhållsstöd, (beslut om underhållsstöd till boföräldern, beslut om förlängt underhållsstöd till studerande, beslut om underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag till boföräldern, beslut om förlängt underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag till den studerande, beslut om underhållsstöd/förlängt underhållsstöd till bidragsskyldig, beslut om underhållsstöd/förlängt underhållsstöd till bidragsskyldig i form av utfyllnadsbidrag, beslut om återbetalningsbelopp) och ålderspension efter ansökan, bostadstillägg till pensionär, förtidspension/sjukbidrag, handikappersättning, vårdbidrag.²⁶⁴

I september 1998 beslöt den svenska regeringen att Maj-Inger Klingvall, dåvarande statsrådet i Socialdepartementet, skulle tillsätta en särskild utredare som bland annat hade i uppgift att kartlägga rutinerna för beslut fattade genom automatisk databehandling inom socialförsäkringsområdet och att ge förslag på hur hanteringen av beslut fattade genom automatisk behandling bör regleras i lag.²⁶⁵ Utredaren konstaterade att ”en generell reglering av möjligheten att fatta beslut genom ADB” saknas och att möjligheten för försäkringskassorna att fatta beslut genom automatiserad behandling inte ska regleras i lag.²⁶⁶ Att inte reglera förfarandet i lag skulle inte innebära avskaffande av rätten att fatta beslut genom automatisk behandling. En fullständig lagreglering av förfarandet saknades vid tidpunkten av utredningen, men trots det hade beslutsförfarande genom ADB

²⁶⁴ SOU 2001:47, ss. 660–666.

²⁶⁵ SOU 2001:47, s. 15.

²⁶⁶ SOU 2001:47, s. 19 & 148. Till utredare utsågs före detta kammarrättslagmannen Carl Herman Bergh som dock fem månader senare befriades från uppdraget till följd av sjukdom. Istället utsågs före detta hovrättslagmannen Trygve Hellners till ny utredare.

(automatisk databehandling) redan införts även för förmåner om vilka det inte stadgats om i lag.²⁶⁷ Som det tidigare nämndes ansåg utredaren att möjligheten att fatta beslut genom ADB inte ska vara författningsreglerad, men däremot bör bestämmelserna gällande vem som är beslutsfattare i ärendet tydliggöras. Enligt utredaren var det den försäkringskassa som ”i övrigt är behörig att handlägga ärendet” som ska ses som beslutsfattare för beslut som fattas genom ADB.²⁶⁸

Utredaren bedömde att behov av en tydligare och mer enhetlig lagstiftning gällande handläggningen i socialförsäkringsärenden fanns. Handläggningsslagen skulle i princip fungera som tillägg till förvaltningslagen, men inte överlappa den.²⁶⁹ Den föreslagna lagen skulle gälla för de allmänna försäkringskassorna och Premiépensionsmyndigheten och Riksförsäkringsverket (RFV) och skattemyndigheten då de handlägger socialförsäkringsärenden.²⁷⁰

Sveriges regering har redan en längre tid arbetat aktivt med förbättringen av digitaliseringen av myndighetsarbetet. Statsrådet Mats Odell bemyndigades år 2009 av den svenska regeringen att tillkalla en delegation, E-delegationen, som hade i uppgift att ”utforma ett förslag till strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning, koordinera de statliga myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt samt följa upp dess effekter för medborgare, företagare och medarbetare” och att ”vidare koordinera vissa IT-standardiseringsfrågor samt bistå regeringen i det internationella arbetet på området”.²⁷¹ I sitt betänkande från 2014 (SOU 2014:75) konstaterade E-delegationen att utvecklingen av utformandet och införandet av elektroniska tjänster och automatiserad ärendehantering har försvårats på grund av ”onödiga och onödigt komplicerade regler”. Delegationen ansåg att detta medför en osäkerhet som i sin tur försvårar och försenar

²⁶⁷ SOU 2001:47, s. 19 & 147. Begreppet automatisk databehandling började senare användas synonymt med automatiserad databehandling. Senare användes även automatiska beslut och automatiserade beslut som synonymer som det gamla begreppet ADB anses vara synonymt med, SOU 2001:47, ss. 147–148. I denna avhandling definieras begreppet ADB på föreliggande sätt i de fall Sverige behandlas.

²⁶⁸ Ibidem, s. 313. Utredaren bedömde att ”När en försäkringskassa fattar ett beslut med hjälp av automatisk databehandling bör av beslutet alltid framgå vilken försäkringskassa som fattat beslutet”.

²⁶⁹ Ibidem, s. 16.

²⁷⁰ Ibidem, s. 16. Utredarens lagförslag ledde inte till stiftandet av en ny handläggningsslag.

²⁷¹ Regeringskansliet, Dir. 2009:19. Efter att E-delegationens arbete avslutades 2015 bildades eSamverkansprogrammet på initiativ av E-delegationens medlemmar i och med att de ville fortsätta samarbeta kring den digitala utvecklingen. eSamverkansprogrammet är ett samarbete mellan 27 myndigheter och Sveriges kommuner och regioner (SKR), esamverka.se.

utvecklingsarbetet.²⁷² Delegationen hade även i uppgift att vid behov komma med lagändringsförslag, vilket delegationen även gjorde. Delegationen ansåg att den existerande författningsregleringen gällande automatiserade beslut är otydlig och motstridig varmed den i praktiken hindrar utvecklingen. Delegationen föreslog därför att en del av de existerande bestämmelserna gällande automatiserade beslut skulle upphävas.²⁷³ Delegationen menade att de existerande bestämmelserna gällande automatiserat beslutsfattande ”bör kunna tas bort och att det inte bör tillföras nya sådana regler”, bestämmelser om automatiserat beslutsfattande ansågs inte nödvändiga ens i de fall då besluten måste motiveras.²⁷⁴ Delegationen poängterade dock att beslut inte får fattas i automation i det fall att juridiska förutsättningar för förfarandet saknas.²⁷⁵ Delegationen var av den åsikten att bestämmelserna i 42 § rättshjälpslagen (1996:1619), 5 kap. 1 § tullagen (2000:1281), 4 kap. 1 § vägtrafikskattelagen (2006:227) och 17 a § lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon bör ”ändras så att föreskrifter om att automatiserade beslut är tillåtna utmönstras”.²⁷⁶ Som det ovan nämndes konstaterade Trygve Hellners redan i början av 2000-talet i sin utredning (SOU 2001:47) att det inte innebär att automatisk databehandling förhindras trots att det inte regleras i lag om förfarandet. Cecilia Magnusson Sjöberg har också poängterat att avsaknaden av bestämmelser inte dittills heller hade hindrat myndigheterna från att införa automatiserat beslutsfattande.²⁷⁷

I dag används det automatiserade beslutsfattandet och den automatiska databehandlingen i Sverige bland annat då beslut fattas gällande trängselskatten,²⁷⁸ tulltaxeringen, taxeringen av en fastighet och ålderspensionen.²⁷⁹ Det som gäller för ålderspensionen gäller även i tillämpliga delar för beslut gällande efterlevandepension och

²⁷² SOU 2014:75, s. 15.

²⁷³ Ibidem, s. 63–64. Delegationen föreslog att bestämmelserna i 18 kap. 5 § förordningen (2001:650) om vägtrafikregister, 8 kap. 13 § fordonsförordningen (2009:211), 20 kap. 2 a § fastighetstaxeringslagen (1979:1152), 18 § lagen (2008:313) om jämställdhetsbonus och 112 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken skulle upphävas.

²⁷⁴ Ibidem, s. 16.

²⁷⁵ Ibidem.

²⁷⁶ Ibidem, s. 68.

²⁷⁷ Magnusson Sjöberg 2016, s. 309. E-delegationen konstaterade också i sitt betänkande från 2014 (SOU 2014:75) att färre regler ger en tydligare reglering.

²⁷⁸ Skatteutskottets betänkande 2007/08: SkU23, betänkandet ledde till ändring av lagen (2004:629) om trängselskatt. 2 § i lagen om trängselskatt stadgar ”...genom automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret, besluta om trängselskatt och tilläggsavgift”.

²⁷⁹ Magnusson Sjöberg 2016, ss. 308–309.

efterlevandestöd. Tullagen (2000:1281) upphävdes 1.5.2016 till följd av ikraftträdandet av den nya tullagen (2016:253). Den upphävda tullagens 5 kap. 1 § stadgade att tulltaxering får ske genom automatisk databehandling, men den ikraftvarande tullagen innehåller inga bestämmelser gällande automatisk databehandling i och med att tullagen (2016:253) kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen och de förordningar som meddelas med stöd av den förordningen. Såsom det ovan konstaterats fastställer artikel 6 i tullkodexen att allt utbyte av uppgifter, såsom deklARATIONER, ansökningar eller beslut, mellan tullmyndigheter eller ekonomiska aktörer och tullmyndigheter ska ske med elektronisk databehandlingsteknik.

Tekniken utvecklas ständigt varmed det automatiserade beslutsfattandet blir allt effektivare och tas i bruk i allt större utsträckning. Medvetenheten om riskerna gällande automatiserat beslutsfattande ökar också, men trots det saknas det än idag en omfattande kartläggning över de svenska myndigheternas användning av det automatiserade beslutsfattandet.²⁸⁰ Till följd av detta inledde riksrevisionen under hösten 2019 en granskning av det automatiserade beslutsfattandet inom statsförvaltningen. Avsikten med granskningen är att granska om det automatiska beslutsförfarandet är effektivt, utan att rättssäkerheten äventyras.²⁸¹ Riksrevisionen överlämnade sin granskningsrapport till riksdagen i november 2020.²⁸² Riksrevisionen granskade automatiserat beslutsfattande vid Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen. Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer beträffande samtliga tre myndigheter och regeringen och Myndigheten för digital förvaltning.²⁸³ Riksrevisionen granskade inte hur individens rätt till insyn tryggas vid myndigheterna då beslut fattas automatiskt, men man observerade att det förekommer brister i dokumentationen av den automatiserade handläggningen vilket i sin tur kan leda till brister i informationen gällande och insynen i beslutsprocessen.²⁸⁴

²⁸⁰ Riksrevisionen, nyhet 18.12.2019.

²⁸¹ Ibidem.

²⁸² Riksrevisionen, (RIR 2020:22).

²⁸³ Ibidem, s. 1.

²⁸⁴ Ibidem, s. 59.

År 2019 utredde Thomas Denk, Karin Hedström och Fredrik Karlsson de svenska medborgarnas åsikter och kännedom om det automatiserade beslutsfattandet.²⁸⁵ I utredningen framkom det att endast 20 procent av den svenska befolkningen var medvetna om att den offentliga sektorn har automatiserat beslutsprocesser. Av de svarande ansåg 71 procent att det automatiserat beslutsfattandet innebär en minskad insyn i beslutsförfarandet. Skillnader i uppfattningen om att automatiserade beslut innebär minskad insyn förekom inte mellan dem som hade kännedom om beslutsförfarandet och dem som inte hade det.²⁸⁶ Att endast 20 procent av befolkningen är medveten om det automatiserade beslutsfattandet och att även majoriteten av denna 20 procent anser att insynen i beslutsfattandet försämras då beslut fattas i automation tyder på att informeringen brister och bör åtgärdas.

Som det tidigare har konstaterats har det automatiserade beslutsfattandet lagstöd i enlighet med förvaltningslagen i Sverige, men bestämmelserna gäller endast de statliga myndigheterna. Sveriges kommuner och regioner omfattas generellt av bestämmelserna i förvaltningslagen, men i och med att förvaltningslagen är subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning, gäller för kommunerna och regionerna vad som fastställts i kommunallagen (2017:725).²⁸⁷ Till följd av att kommunallagen inte innehåller bestämmelser gällande automatiserat beslutsfattande, är kommunernas och landstingens rätt att fatta automatiska beslut oklar än idag.²⁸⁸ Enligt 5 kap. 1 § 2 mom. i Sveriges kommunallag beslutar fullmäktige i ärenden ”av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller regionen”. I kommunallagens 5 kap. 2 § stadgas om fullmäktiges rätt att delegera beslutanderätten till en nämnd, denna rätt gäller dock inte ärenden som i enlighet med kommunallagens 1 § eller annan lag eller författning hör till fullmäktige. Dessutom har fullmäktige i enlighet med kommunallagens 10 kap. 1 § rätt att beslut om överlämnanden av skötseln av kommunala angelägenheter endera till en juridisk eller enskild person, förutsatt att uppgiften inte ska skötas av en nämnd eller att den innefattar myndighetsutövning. Lagens 6 kap. 38 § förbjuder även nämnderna från att delegera uppgifter som ”rör myndighetsutövning mot enskilda, om de

²⁸⁵ Denk – Hedström – Karlsson, Medborgarna och automatiserat beslutsfattande, 2019.

²⁸⁶ Ibidem, s. 10.

²⁸⁷ Hemställan 23.5.2019, s. 2.

²⁸⁸ Cronhult – Persson 2019, s. 12, & Hemställan 23.5.2019, s. 1.

är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt”. Finlands kommunallags 91 § förbjuder på liknande sätt delegering av beslutanderätt till ett algoritmiskt system, då bestämmelsen förutsätter, att besluten fattas av ett organ eller en tjänsteinnehavare. Fullmäktige får inte heller delegera beslutanderätten i ärenden som det enligt lag är fullmäktige som ska besluta i.

Chefen för avdelningen för digitalisering vid Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Jenny Birkestad, poängterade hur viktigt det är att ständigt utvärdera och uppdatera lagstiftningen för att digitaliseringens möjligheter verkligen ska kunna tas till vara.²⁸⁹ Deltagande på distans i fullmäktiges och nämndernas sammanträden möjliggjordes 2014 då kommunallagen reviderades. Enligt 5 kap. 16 § och 6 kap. 24 § i kommunallagen är det fullmäktige som beslutar om deltagandet på distans både i fullmäktiges och nämndernas sammanträden. Om ledamöters rätt att delta på distans i fullmäktiges möten ska det i enlighet med 5 kap. 72 § 3 mom. i kommunallagen regleras om i arbetsordningen.²⁹⁰ Deltagande på distans ska i enlighet med 5 kap. 16 § i kommunallagen ske genom ljud- och bildöverföring i realtid och förutsätter att alla deltagare kan både se och höra varandra. I promemorian från 2018 konstaterades det att bestämmelserna gällande nämndernas rätt att delegera sin beslutanderätt är väldigt uttömmande, varmed kommunallagen i sin nuvarande form inte möjliggör helt automatiserat beslutsfattande.²⁹¹

Till följd av den oklara situationen gällande automatiserat beslutsfattande i kommuner och landsting, i och med att det kommunala och statliga beslutsfattandet skiljer sig i Sverige, beslöt den svenska regeringen i februari 2020 att tillsätta en utredare med uppgiften att komma med ”förslag om en väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner”. Detta innebar att utredaren tillsammans med den till utredningen anknutna referensgruppen hade i uppgift att analysera valordningen för val i kommun- och regionfullmäktige och att utreda möjligheterna till införande av

²⁸⁹ Sveriges kommuner och Regioner, nyhet 6.2.2020. I februari 2020 sade Birkestad ”Ska Sverige på allvar ta vara på digitaliseringens möjligheter behöver lagstiftning bedrivs som ett utvecklingsarbete och stegvis förbättras varje dag. Lagstiftningen måste ständigt utvärderas och justeras för att ligga i linje med behov, möjligheter och risker”.

²⁹⁰ Regeringens proposition 2013/14:5.

²⁹¹ Sveriges Kommuner och Landsting, promemoria 8.2.2018, s. 4.

automatiserat beslutsfattande i kommuner och regioner. Därtill skulle utredaren lämna författningsförslag.²⁹² Utredningen färdigställdes och överlämnades till civilminister Lena Micko 25.3.2021. Utredningen konstaterade att det i kommunallagen bör införas bestämmelser som möjliggör automatiserat beslutsfattande inom den kommunala förvaltningen. Erfarenheterna av det automatiserade beslutsfattandet inom staten är goda varmed det inte kan anses finnas orsak till att inte införa beslutsförfarandet inom kommunerna.²⁹³ Utredningen föreslår att delegering av beslutanderätten till en automatiserad beslutsfunktion ska möjliggöras i ärenden som nämnderna idag kan delegera till presidiet, ett utskott, en ledamot, ersättare eller anställda.²⁹⁴ Det föreslås att kommunallagens 37 § ändras på följande sätt: ”En nämnd får uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot, en ersättare eller en automatiserad beslutsfunktion att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden”.²⁹⁵ Kommunallagens 38 § fastställer de fall i vilka beslutanderätten inte får delegeras, dessa förbud skulle även gälla delegeringen till en automatiserad beslutsfunktion. Därtill skulle det enligt förslaget till tillägg i 38 § vara förbjudet att fatta automatiserade beslut gällande 1. ärenden som överklagas enligt bestämmelserna i 13 kap., 2. ärenden som enligt lag eller annan författning inte får överklagas, eller 3. ärenden om upphandling.²⁹⁶ Beslutsfattande som enligt annan lagstiftning kräver mänsklig behandling får inte automatiseras, sådana fall är bland annat ärenden som innefattar adoptionsutredningar, ärenden i vilka ett barn har rätt att få relevant information och att framföra sin åsikt i enlighet med 11 kap. 10 § socialtjänstlagen.²⁹⁷ Beslutsförfaranden som mest sannolikt kommer automatiseras är i regel sådana som avgör ”om vissa givna förutsättningar föreligger eller ej”, det vill säga ärenden med tydliga regler för beviljande eller avslag av en ansökan eller ett tillstånd.²⁹⁸

²⁹² Kommittédirektiv Dir. 2020:10, s. 1. Till skillnad från det statliga beslutsfattandet fattas kommunala beslut av ett kollektiv av förtroendevalda, det vill säga de kommunalt anställda och förtroendevalda har inte självständig beslutanderätt i Sverige.

²⁹³ SOU 2021:16, s. 16.

²⁹⁴ Ibidem.

²⁹⁵ Ibidem, s. 41. Den nuvarande formuleringen av 37 § i kommunallagen är ”En nämnd får uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller ersättare att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden”.

²⁹⁶ Ibidem, ss. 41–42.

²⁹⁷ Ibidem, s. 94. Utredningen refererar felaktigt till föräldrabalkens 14 kap. 4 och 5 §§, det är de facto föräldrabalkens 4 kap. 14 och 15 §§ som stadgar om adoptionsutredningar.

²⁹⁸ Ibidem, s. 92.

I enlighet med utredningens förslag skulle rätten att automatisera beslutsförfaranden endast gälla nämnderna. Fullmäktige behandlar främst politiska frågor vilka inte anses vara lämpliga att behandlas av en automatiserad beslutsfunktion.²⁹⁹ Utredaren poängterade att automatisering av övriga steg av behandlingsprocesser är tillåtna, såsom automatisk uppgiftsinsamling eller beslutsstöd, det vill säga gäller utredningen endast rätten att automatisera själva besluten.³⁰⁰

Sveriges reviderade förvaltningslag trädde i kraft i början av juli 2018. Till skillnad från den tidigare förvaltningslagen (1986:223) innehåller den ikraftvarande förvaltningslagen bestämmelser gällande det automatiserade beslutsfattandet. Förvaltningslagens 28 § 1 mom. stadgar att ”ett beslut kan fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat. Vid den slutliga handläggningen kan föredragande och andra befattningshavare medverka utan att delta i avgörandet”. Att den reviderade förvaltningslagen innehåller bestämmelser gällande automatiserat beslutsfattande ansåg juristen Johan Bålman, ledare av den rättsliga expertgruppen vid eSam, vara välkommet och behövligt i och med att lagen äntligen avlägsnade oklarheterna gällande myndigheternas rätt att fatta automatiserade beslut.³⁰¹ Trots att det inte förrän i juli 2018, genom ikraftträdandet av den reviderade förvaltningslagen, stadgades om myndigheternas allmänna rätt att fatta automatiserade beslut har, som det tidigare konstaterats, automatiska beslut fattats i Sverige i över 20 år. Den svenska regeringen konstaterade redan för över 15 år sedan, i propositionen till lagen om trängselskatt, att trängselskattebeslut måste fattas automatiserat i och med att mängden skattebeslut som fattas dagligen kommer vara väldigt stor, vilket skulle kräva både mycket tid och pengar.³⁰² Till följd av detta har det sedan 2005 varit möjligt att med lagstöd fatta automatiserade beslut gällande trängselskatten. I enlighet med 2 § i lagen om trängselskatt (2004:629) ska Transportstyrelsen för beskattningsmyndighetens räkning ”genom automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret, besluta om trängselskatt och tilläggsavgift, om inte annat följer av 15, 15 a eller 20 §, samt verkställa uppbörd av sådan skatt och avgift”. I enlighet med 14 a § i lagen om trängselskatt är det

²⁹⁹ Ibidem, s. 90.

³⁰⁰ Ibidem.

³⁰¹ eSamverka, nyhet 17.4.2018.

³⁰² Regeringens proposition 2003/04:145, s. 53.

Transportstyrelsen som vid behov ska fatta beslut om rättelse och i enlighet med lagens 15 a § är det beskattningsmyndigheten, det vill säga Skatteverket, som omprövar besluten om trängselskatt och tilläggsavgift.

4.6 Tjänsteansvar

Till följd av det växande intresset för automatiserandet av beslutsprocesser har även en ny problematik gällande tjänsteansvaret dykt upp. I och med att det automatiserade beslutsfattandet ännu saknar lagstöd i Finland, har även frågan om tjänsteansvar vid fattandet av automatiska beslut förblivit oklar och oreglerad. Tjänstemännens tjänsteansvar innebär det juridiska ansvar som tjänstemännen har för sina handlingar. I enlighet med 118 § i Finlands grundlag ansvarar varje tjänsteman för att hans ämbetsåtgärder är lagliga och för att de beslut som fattas i ett kollegialt organ som tjänstemannen biträder i egenskap av medlem i organet, är lagliga. Därtill ansvarar den föredragande för vad som beslutats på föredragningen om inte hen har reserverat sig mot beslutet. Tjänstemännen ansvarar också för att deras verksamhet uppfyller kraven på opartiskhet, oberoende och lika behandling. I Finland har tjänstemännen både straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar för sina handlingar. Frågan om tjänsteansvar vid fattandet av automatiserade beslut är en mycket central fråga som bör utredas och regleras innan det automatiserade beslutsfattandet får ett allmänt lagstöd i Finland.

Som det tidigare har konstaterats ska all utövning av offentlig makt i enlighet med 2 § 3 mom. i Finlands grundlag bygga på lag. För att övervaka lagligheten i myndighetsverksamheten behövs laglighetskontroller, vilka fastslagits i grundlagens 10 kapitel. Tjänsteansvaret är en av dessa laglighetskontroller och i enlighet med 118 § 3 mom. i grundlagen har ”var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag”, rätt att yrka att tjänstemannen eller den som sköter ett offentligt uppdrag döms till straff samt att kräva skadestånd. Tjänstemän har även ansvar för sitt handlande på fritiden och ska agera så att förtroendet för tjänstemannen eller den myndighet hen representerar inte äventyras.³⁰³ I enlighet med 106 § i kommunallagen (410/2015) kan en

³⁰³ Suomi.fi, Tjänstemännens rättigheter och skyldigheter.

tjänsteman undgå tjänsteansvar vid beslutsfattande genom att reservera sig mot det fattade beslutet, förutsatt att hen har röstat mot beslutet eller lagt fram ett motförslag. Den föredragande har också rätt att reservera sig mot ett beslut, dock endast i de fall då beslutet skiljer sig från beslutsförslaget.

I strafflagens (39/1889) 40 kap. stadgas det om tjänstebrott och deras påföljder. En tjänsteman som missbrukar sin tjänsteställning kan i enlighet med 40 kap. 7 § i strafflagen dömas till böter eller fängelse för högst två år eller om hen anses uppenbart olämplig för sitt uppdrag är det också möjligt att avsätta tjänstemannen. För grovt missbruk av tjänsteställning döms tjänstemännen till fängelse i minst fyra månader och högst fyra år och till avsättning. För brott mot tjänsteplikt döms tjänstemännen till böter eller fängelse i högst ett år. Därtill kan tjänstemannen avsättas om hen fortgående eller i väsentlig mån handlar i strid mot tjänsteplikten och om hen anses uppenbart olämplig för sitt uppdrag. Om en tjänsteman av oaktsamhet bryter mot tjänsteplikten, döms hen till böter eller en varning. I enlighet med skadeståndslagens (412/1974) 4 kap. 2 § 1 mom. är en tjänsteman ansvarig för den skada som hen vållar genom fel eller försummelse i sin tjänst.

Biträdande justitieombudsmannen Majja Sakslin bedömde 2018 att Skatteförvaltningens automatiserade beskattnings- och beslutsförfarande är olagligt på grund av att förfarandet inte bygger på tillbörlig, exakt lagstiftning som tillgodoser tjänsteansvar, rättsskydd och principerna om god förvaltning.³⁰⁴ Biträdande justitieombudsmannen Sakslin uppmärksammade igen i november 2019 problematiken med Skatteförvaltningens automatiserade beslutsprocess.³⁰⁵ Sakslin poängterade att då automatiserade beslut fattas vid Skatteförvaltningen finns det i beslutet endast allmänna kontaktuppgifter till Skatteförvaltningen, det vill säga ingen skattetjänsteman har antecknats som ansvarig för ärendet. Detta innebär att den skattskyldige inte kan diskutera ärendet eller snabbt få svar på sina frågor av den ansvarige skattetjänstemannen.³⁰⁶ Finansministeriet bedömde att Skatteförvaltningens verksamhet inte äventyrar individens rättsskydd i och med att det vid Skatteförvaltningen alltid finns en tjänsteman som ansvarar för att verksamheten är korrekt. Skatteförvaltningens arbetsordning fastställer enheternas uppgifter och ansvar

³⁰⁴ Riksdagens justitieombudsman, pressmeddelande 26.11.2019 (hämtad 29.07.2020).

³⁰⁵ EOAK/3379/2018.

³⁰⁶ Ibidem, s. 1.

och den person som till följd av sin ställning ansvarar för en särskild process.³⁰⁷ Beskattningsbeslut som fattas i automation grundar sig i huvudsak på skattedeclarationer som den enskilde själv lämnat in, medan automatiserade beslut om beskattning enligt uppskattning grundar sig på att den enskilde inte reagerat på brevet om hörande som skickats till hen. Finansministeriet ansåg att individens rättigheter inte kan anses äventyras i dessa fall i och med att besluten grundar sig på den enskildes egen passivitet eller deklARATION. I övriga fall ska en ansvarig tjänsteman utses.³⁰⁸ Skatteförvaltningen har ordnat sin kundtjänst på ett sätt som tryggar både service- och rådgivningsprincipen. I de fall då beslut fattas i automation och ingen ansvarig tjänsteman har utsetts, uppger Skatteförvaltningens allmänna servicenummer i beslutet. Kundtjänsten är dock organiserad enligt ärendeområde, det vill säga samma nummer meddelas inte för varje fall. Den person som svarar har tillräcklig kunskap om liknande ärenden och får en helhetsbild av den enskildes situation genom att granska den information som finns i datorsystemen. I de fall då tjänstemannen har till exempel skickat en begäran om utredning eller ett brev om hörande, antecknar hen sina egna kontaktuppgifter i brevet vilket innebär att tjänstemannen är bekant med det specifika ärendet.³⁰⁹ Trots att det fortfarande saknas en lag om det automatiserade beslutsfattandet har Skatteförvaltningen tydliga bestämmelser gällande tjänsteansvaret vid fattandet av automatiserade beslut.

Grundlagsutskottet bedömde i februari 2019 i sitt utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och till vissa lagar som har samband med den (RP 224/2018) att det föreslagna indirekta tjänsteansvaret inte kunde anses vara ”tillräckligt med hänsyn till 118 § i grundlagen”.³¹⁰ I propositionsmotiven menade man att de experter som bestämmer om handläggningsreglerna för automatiserat beslutsfattande och som har faktisk rätt och kompetens att ändra de regler som ligger som grund för de enskilda besluten agerar under tjänsteansvar inom myndigheten.³¹¹ Grundlagsutskottet bedömde att förvaltningsutskottet skulle undersöka tjänsteansvarets inriktning och precisera

³⁰⁷ Ibidem, s. 13.

³⁰⁸ Ibidem.

³⁰⁹ Ibidem, ss. 9–10.

³¹⁰ Utlåtande GrUU 62/2018, s. 8.

³¹¹ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och till vissa lagar som har samband med den (RP 224/2018 rd), s. 76.

bestämmelsen vid behov.³¹² Efter att propositionen RP 224/2018 förföll till följd av att riksmötet avslutades och ett nytt riksdagsval förrättades, lämnades en ny proposition till riksdagen i november 2019. Propositionen RP 18/2019 justerades i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande och bestämmelserna om tjänsteansvar vid fattandet av automatiserade beslut ändrades. I propositionsmotiven sades det att i och med att tjänsteansvaret inte riktas direkt till ett särskilt beslut då beslut fattas genom automatiserat förfarande, ”måste ansvaret bindas till en viss tjänsteställning inom organisationen”.³¹³ I och med att Migrationsverkets verksamhet leds, övervakas och utvecklas av en överdirektör så ska överdirektören svara för beslut som fattas genom automatiserat förfarande vid Migrationsverket.³¹⁴ Grundlagsutskottet gav sitt utlåtande GrUU 7/2019 om propositionen RP 18/2019 och konstaterade att bestämmelserna om tjänsteansvar fortfarande var problematiska. Utskottet poängterade att automatiserat beslutsfattande inte får medföra att bestämmelserna om tjänsteansvar i grundlagens 118 § förlorar sin betydelse, men att lägga tjänsteansvaret endast på överdirektören skulle innebära just det.³¹⁵ Grundlagsutskottet bedömde att bestämmelserna om tjänsteansvar måste ändras så att de motsvarar de verkliga förhållandena för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förvaltningsutskottet bedömde i sitt betänkande FvUB 10/2020 att nödvändiga regleringsbehov i lagen om behandling av personuppgifter inom migrationsförvaltningen gällande automatiserat beslutsfattande inte kan bedömas innan regleringsbehoven i den allmänna lagstiftningen utretts. I och med att en utredning om och beredning av de nödvändiga bestämmelserna i den allmänna förvaltningslagstiftningen pågick vid justitieministeriet, tog förvaltningsutskottet inte i större utsträckning ställning till tjänsteansvaret vid fattandet av automatiserade beslut.³¹⁶

För genomförandet av den tidigare nämnda bedömningspromemorian om automatiserade förvaltningsbeslut, skickade justitieministeriet i februari 2020 en informationsbegäran till statsrådet, de övriga ministerierna, folkpensionsanstalten, Skatteförvaltningen, Finlands

³¹² Utlåtande GrUU 62/2018, s. 8.

³¹³ RP 18/2019, s. 104.

³¹⁴ Ibidem, ss. 104–105.

³¹⁵ Utlåtande GrUU 7/2019, s. 11.

³¹⁶ Betänkande FvUB 10/2020, s. 18.

kommunförbund, pensionsskyddscentralen, samarbetsorganet för arbetslöshetskassorna (TYJ), olika ämbetsverk och övriga myndigheter. Justitieministeriet bad bland annat om uppgifter om det automatiserade beslutsfattandet inom var och ens ansvarsområde och en beskrivning om hur tjänsteansvaret inriktas och säkerställs vid fattandet av automatiserade beslut.³¹⁷ Justitieministeriet fick 28 svar och tre myndigheter som meddelade att de inte har svar på informationsbegäran.³¹⁸ Av svaren framkom det att regleringarna och praxisen gällande inriktandet av tjänsteansvar varierar mycket vid varje myndighet. De flesta svaren om tjänsteansvar behandlade frågan endast på ett allmänt plan. Få myndigheter kunde nämna vem som har tjänsteansvar för beslut som fattats genom automatiskt förfarande.³¹⁹ Folkpensionsanstalten har tagit i bruk ett system där det för beslutsförfarandets varje skede anges vem som ansvarar för handlingarna. På så vis kan tjänsteansvaret riktas till en viss enhet och den person som varit involverad i det specifika skedet av processen (till exempel tekniska problem, innehållet i beslutet, fel i anvisningarna).³²⁰ Justitiekanslern bedömde i sitt avgörande 20.4.2021 att FPA:s ansvarssystem kan leda till att ansvarsfördelningen är oklar i vissa fall, vilket i sin tur leder till svårigheter i bedömningen om vem som ska anses ansvarig för ärendet. Till följd av detta ansåg JK att förverkligandet av tjänsteansvaret bör bedömas noggrant.³²¹

Justitieministeriet bedömde att ansvarsfördelningen bör genomföras genom lagbestämmelser som inriktar ansvaret till specifika personer och tjänsteåligganden.³²² För att en tjänsteman ska kunna anses skadeståndsansvarig för fel som uppstått vid fattandet av automatiserade beslut, kunde ansvaret basera sig på oaktsamhet vid utförande av tjänsteåligganden. Justitieministeriet bedömde att tjänsteansvaret kunde fördelas genom att granska de olika skedena av inrättandet, användningen och övervakningen av det automatiserade beslutsförfarandet. Verksamheten kunde delas in i olika skeden i vilka olika personer har olika roller, vilket innebär att var och en enbart ansvarar för det egna skedet i processen.³²³ I bedömningspromemorian underströk man också vikten av den

³¹⁷ Justitieministeriet, Tietopyyntö automaattisen päätöksenteon käyttökohteista julkishallinnossa, VN/3071/2020.

³¹⁸ Justitieministeriet, 2020:14, s. 14.

³¹⁹ Ibidem, s. 22.

³²⁰ Ibidem, s. 22.

³²¹ OKV/131/70/2020, s. 30.

³²² Justitieministeriet, 2020:14, s. 50.

³²³ Ibidem, s. 52.

reaktiva tillsynen och möjligheterna till bland annat självrättelse, rättelseförfarande och sökande av ändring vid automatiserat beslutsfattande.³²⁴ Hur tjänsteansvaret vid fattandet av automatiserade beslut regleras i lag återstår att se i slutet av år 2021 då den tidigare nämnda arbetsgrupp som tillsattes i november 2020 av justitieministeriet lägger fram sitt förslag till allmän lagstiftning om automatiserat beslutsfattande.

Den ministergrupp som under regeringsperioden för statsminister Sipilä utarbetade den i denna avhandling tidigare nämnda redogörelsen för artificiell intelligens och informationspolitik poängterade, i likhet med biträdande justitieombudsmannens och grundlagsutskottets anmärkningar, vikten av transparensen och ansvaret för beslutsfattandet vid fattandet av automatiserade beslut. Ministergruppen menade att människan fortfarande bör ansvara för beslut som fattas av maskiner och att de algoritmer som används för beslutsprocessen ska vara transparenta.³²⁵ Detta innebär att den enskilda har rätt att få förståelig information om orsakerna till beslutet. I och med att AI fattar ”så goda beslut som dess inlärningsmaterial och inlärningsalgoritmer tillåter” är det viktigt att algoritmerna är transparenta så att man kan garantera att både AI används och att information som ska skyddas hanteras på rätt sätt.³²⁶

I Sverige har ansvarsfrågan vid fattandet av automatiserade beslut inte heller reglerats i lag, trots att det automatiserade beslutsfattandet, som det i den här avhandlingen tidigare har påvisats, har lagstöd i enlighet med den svenska förvaltningslagen. I Sverige har diskussionen om tjänsteansvaret aktualiserats under de senaste åren. Tjänsteansvaret avskaffades i Sverige i sin dåvarande form under 1970-talet. Totalrevideringen av bestämmelserna om tjänsteansvar genomfördes 1975, vilket resulterade i ett väldigt begränsat tjänsteansvar vilket i sin tur innebar att endast myndighetsmissbruk förblev straffbart.³²⁷ Genom en ny reform 1989 breddades tjänstebrottets tillämpningsområde betydligt, men trots det förekommer missnöje än idag.³²⁸

³²⁴ Ibidem, s. 51.

³²⁵ SRR 7/2018, s. 4. Insyn och transparens används som synonymer, ordvalet beror på aktör.

³²⁶ Ibidem, s. 20.

³²⁷ RP 77/2001, s. 7. Justitieombudsmannens möjligheter att väcka åtal mot en tjänsteman begränsades i samband med reformen, se till exempel Patetsos Wikström, s. 53.

³²⁸ Ibidem.

Fråga om tjänsteansvar har lyfts fram och undersökts många gånger under 2000-talet. Justitiekanslern och Datainspektionen lyfte fram frågan om ansvaret för de automatiserade besluten redan år 1993 och avrådde från att beslut på myndighetsnivå skulle fattas genom automatisk databehandling.³²⁹ Fallet gällde skatteförvaltningen och då explicit möjligheten att utifrån automatisk databehandling kunna fatta beslut gällande årlig taxering, debitering, pensionsgrundande inkomst och sättet för att ta ut preliminär skatt.³³⁰ Justitiekanslern menade att ”även i ett ärende som inte innehåller något som kräver en mänsklig bedömning bör den beslutet rör få besked om vem den ansvarige är”, medan Datainspektionen ansåg att det vore bättre om en ansvarig handläggare pekades ut även för beslut som fattas genom automatisk databehandling.³³¹ Enligt 29 § i verksförordningen (1987:1100) ska det för varje beslut finnas en handling som visar vem som fattat beslutet, men i och med att det i förordningen (1990:1293) med instruktion till skatteförvaltningens 13 § 2 mom. stadgas att länsskattechefen ansvarar för beslut fattade genom automatisk behandling, ansåg regeringen att det inte är nödvändigt att peka ut en ansvarig tjänsteman”.³³² Regeringen menade att ”eftersom länsskattechefen alltid skall anses som ansvarig beslutsfattare finns enligt regeringens mening inte något behov av att i dessa fall upprätthålla kravet på att det av varje beslut skall framgå vem som fattat beslutet”.³³³

Genom revideringen av förordningen (2003:1106) med instruktion till Skatteverket infördes undantag från myndighetsförordningen, vilket innebar att bestämmelserna i 21 § 3–5 i myndighetsförordningen (2007:515) med stöd av 28 § 2 mom. i förordningen (2007:780) med instruktion till Skatteverket inte längre skulle tillämpas på Skatteverket. Detta innebar att Skatteverket inte längre har en skyldighet att upprätta en handling som bland annat visar vem som fattat beslutet. Det finns dock fem fall i vilka Skatteverket trots allt måste uppge beslutsfattaren och i förekommande fall föredragande för det automatiserade beslutet.³³⁴ Dessa fem fall är i enlighet med 17 kap. 3 § i skatteförfarandeförordningen (2011:1261) 1. beslut om slutlig skatt där Skatteverket har

³²⁹ Regeringens proposition 1993/94:224, s. 29.

³³⁰ Ibidem, s. 19.

³³¹ Ibidem, s. 29.

³³² Ibidem, s. 21.

³³³ Ibidem, s. 21.

³³⁴ Skatteverket, Utformning och dokumentation av beslut (hämtad 29.07.2020).

avvikit från godkända eller lämnade uppgifter i en inkomstdeklaration i annat fall än som avses i 13 kap. 8 §, 2. beslut om skönsbeskattning på grund av att någon inkomstdeklaration inte har lämnats, 3. omprövningsbeslut, 4. beslut om särskilda avgifter, eller 5. beslut om ansvar för skatt. Utgående från det ovannämnda är det möjligt att konstatera att bestämmelserna gällande Skatteverkets ansvar för automatiserade beslut har blivit otydligare och svagare, trots den ökade medvetenheten om saken.

Riksförsäkringsverket (RFV) genomförde 1998 en probleminventering gällande automatiserat beslutsfattande inom försäkringsärenden. Ett av problemen som RFV identifierade var oklarheten gällande ansvaret för de automatiserade besluten.³³⁵ RFV ansåg att frågan bör regleras i en författning och gav följande exempel på en möjlig formulering för bestämmelsen ”beslut av försäkringskassa som fattas genom automatisk databehandling skall anses fattade av direktören i kassan”.³³⁶ Trots RFV:s utredning reglerades ansvarsfrågan inte i lag.

Chefjuristen vid tanke- och handlingsmedjan Den Nya Välfärden Pär Cronhult och biträdande jurist vid Den Nya Välfärden Olle Persson publicerade 2019 en utredning om ansvaret vid automatiska beslut.³³⁷ Cronhult och Persson gav i utredningen ett förslag på ett tillägg till förvaltningslagens 28 §, förslaget lyder ”automatiska beslut ska anses fattade av myndighetschefen”.³³⁸ Förslaget ledde dock inte till att lagen ändrades.

I Sverige stadgar brottsbalkens 20 kapitel om tjänstefel. I brottsbalkens 20 kap. 1 § 1 mom. har det fastställts att ”den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år”. Här är det skäl att observera att tjänstefelen begränsas till att endast gälla vid myndighetsutövning i Sverige. Före detta riksdagsledamot Staffan Danielsson ansåg tillsammans med sin tidigare riksdagskollega Anne-Marie Pålsson att tjänstemannaansvaret bör utvidgas i Sverige. I oktober 2017 lämnade Staffan Danielsson en motion till riksdagen i vilken han

³³⁵ SOU 2001:47, s. 643.

³³⁶ Ibidem, s. 671.

³³⁷ Cronhult – Persson, Ansvarsvakuum vid automatiska beslut – ”computer says no!”, 2019.

³³⁸ Ibidem, s. 2. Ordalydelsen i förvaltningslagens 28 § skulle i övrigt hållas oförändrad.

rådde riksdagen att ge regeringen i uppdrag att utreda och utvidga tjänstemannaansvaret.³³⁹

I enlighet med brottsbalkens 20 kap. 1 § 3 mom. gäller bestämmelserna i brottsbalkens 20 kap. 1 § inte ledamöter av en beslutande statlig eller kommunal församling, medan alla tjänstemän omfattas av tjänsteansvaret i Finland. I enlighet med 40 kap. 11 a § i Finlands strafflag är en tjänsteman ”den som står i tjänsteförhållande eller därmed jämförbart anställningsförhållande till staten, till en kommun eller till en samkommun eller något annat offentlighetsligt samarbetsorgan för kommuner, till riksdagen, till något av statens affärsverk, till den evangelisk-lutherska kyrkan eller det ortodoxa kyrkosamfundet eller till en församling eller ett samarbetsorgan för församlingar inom kyrkan eller kyrkosamfundet, eller till landskapet Åland, till Finlands Bank, Folkpensionsanstalten, Institutet för arbetshygien, kommunala pensionsanstalten, Kommunernas garanticentral eller kommunala arbetsmarknadsverket”.³⁴⁰ I enlighet med strafflagens 40 kap. 12 § 1 mom. tillämpas bestämmelserna om tjänstemän i kapitel 40 även på dem som sköter offentliga förtroendeuppdrag och dem som utövar offentlig makt. Därtill stadgar strafflagens 40 kap. 12 § 2 mom. att bestämmelserna om tagande av muta, grovt tagande av muta och mutförseelse och brott mot tjänstehemlighet och brott mot tjänstehemlighet av oaktsamhet samt vad som stadgas om förverkandepåföljd tillämpas på offentligt anställda arbetstagare. Avsättningspåföljderna gäller dock inte de offentligt anställda arbetstagarna.

I april 2018 riktade den svenska riksdagen ett tillkännagivande till den svenska regeringen gällande tjänstemannaansvar. Regeringen uppmanades att granska lagstiftningen gällande tjänsteansvaret och att komma med förslag till nödvändiga lagförändringar för att utöka straffansvaret för tjänstefel.³⁴¹ Ett utökat tjänsteansvar skulle medföra en förbättrad rättssäkerhet för medborgarna och ett ökat förtroende för den offentliga verksamheten.³⁴² I oktober 2019 ställde den svenska riksdagen sig bakom anförandena i en motion ”om att skyndsamt införa ett tydligt tjänstemannaansvar enligt

³³⁹ Motion till riksdagen 2017/18:1862. Riksdagen ställde sig bakom motionens anföranden.

³⁴⁰ Strafflagens 40 kap. 7 § gäller alla de i lagens 11 § nämnda tjänstemän och är därmed tydligt mer omfattande än tjänsteansvaret i Sverige.

³⁴¹ Motion till riksdagen 2019/20:2233.

³⁴² Ibidem.

tillkännagivandet från 2018”.³⁴³ Riksdagsledamot Sten Bergheden menade att det bör finnas en tidsfrist för hur länge utredningar får pågå, varmed regeringen i enlighet med Berghedens förslag uppmanades att färdigställa utredningen om utökat tjänsteansvar under år 2020.³⁴⁴ Riksdagen ställde sig även bakom anförandena i en motion av riksdagsledamöterna Markus Wiechel och Alexander Christiansson. Enligt anförandena i motionen skulle regeringen få i uppdrag att återinföra det reella tjänstemannaansvaret i och med att avskaffningen av det i samband med den ovan nämnda reformen år 1975 innebar betydliga försämringar.³⁴⁵ Enligt Wiechel och Christiansson syntes detta tydligt i att antalet anmälningar om tjänstefel stigit efter reformen 1975, medan allt färre anställda dömts.³⁴⁶

Trots riksdagens uppmaning om att färdigställa utredningen om tjänstemannaansvar och nödvändiga lagförändringar under 2020, tillsatte regeringen en utredning först den 14 maj 2020 och fastställde att utredningen ska redovisas den 12 november 2021.³⁴⁷ I enlighet med regeringens kommittédirektiv ska utredningen ”överväga och ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag”.³⁴⁸ I juli 2020 ställde riksdagsledamoten Sten Bergheden en skriftlig fråga till justitie- och migrationsminister Morgan Johansson i vilken Bergheden frågade minister Johansson hur han kommer säkerställa att utredningen uppfyller riksdagens syfte med utredningen. Riksdagsledamot Bergheden frågade varför det i utredningsdirektivet endast stod att utredningen ska ”överväga och ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas”, trots att utskottet och riksdagen uttryckt att det finns behov av ett utvidgat och tydligt tjänstemannaansvar. Bergheden menade att det i direktivet borde ha varit tydligt att det ska utredas hur det utökade straffansvaret för tjänstefel ska se ut och inte om det bör utvidgas.³⁴⁹ Minister Johansson svarade att

³⁴³ Ibidem.

³⁴⁴ Ibidem.

³⁴⁵ Motion till riksdagen 2019/20:3144. Wiechel och Christiansson poängterade i motionen att regeringen inte ännu i oktober 2019 genomfört utredningen.

³⁴⁶ Ibidem. Detta poängterade också före detta riksdagsledamot Staffan Danielsson i motionen till riksdagen i oktober 2017.

³⁴⁷ Skriftlig fråga till statsrådet, 2019/20:1738 Tjänstemannaansvar.

³⁴⁸ Justitie- och migrationsminister Morgan Johanssons svar på fråga 2020/21:874 av Jörgen Berglund (M) Införande av tjänstemannaansvar.

³⁴⁹ Skriftlig fråga till statsrådet, 2019/20:1738 Tjänstemannaansvar.

uppdraget bygger på riksdagens tillkännagivande varmed direktivet också överensstämmer med tillkännagivandet.³⁵⁰

Som det tidigare nämdes inledde Riksrevisionen hösten 2019 en granskning om det automatiserade beslutsfattandet i statsförvaltningen. Riksrevisionen granskade också de tre myndigheternas (Försäkringskassan, Transportstyrelsen och Skatteverket) ansvarsfördelning för de automatiserade besluten. I granskningen framkom det att det förekommer brister i den manuella kontrollen av ärenden med hög risk för fel och fusk och att besluten inte följs upp i tillräcklig utsträckning. Detta leder i sin tur till brister i upptäckandet och åtgärdandet av felaktiga beslut.³⁵¹ Vem som ansvarar för dessa beslut var tydligt uppdelat vid Transportstyrelsen och Försäkringskassan. Vid båda myndigheterna har ansvaret fördelats i formella dokument och i praktiken, enligt vilka ansvaret ligger hos avdelningschefen vilket innebär att avdelningschefen ansvarar för den egna avdelningens processer, oberoende om besluten fattas manuellt eller automatiserat.³⁵² Även Skatteverket har formella dokument gällande ansvarsfördelningen som i stort är likadan som vid Transportstyrelsen och Försäkringskassan. Också vid Skatteverket är det avdelningschefen som ansvarar för de granskade processerna, men ansvarsfördelningen gällande de automatiserade besluten är oklar vid Skatteverket. I och med att ansvaret inte delegerats i arbetsförordningen, har man tolkat det som att generaldirektören istället för avdelningschefen ansvarar för de automatiserade besluten i inkomstbeskattningen.³⁵³ Till följd av detta fick Skatteverket i uppgift att tydliggöra ansvarsfördelningen för de automatiserade besluten.³⁵⁴ Det finns fortfarande behov av en tydligare ansvarsfördelning vid alla myndigheter då beslut fattas i automation. Det vore skäl att den ovan nämnda utredningen samtidigt granskar och tar ställning till tjänsteansvaret vid fattandet av automatiska beslut, men i det fall att den inte gör det bör tjänsteansvaret för beslut fattade i automation, granskas efter att utredningen färdigställts för att garantera en uppdaterad och tydlig ansvarsfördelning.

³⁵⁰ Justitie- och migrationsminister Morgan Johanssons svar på fråga 2019/20:1738 av Sten Bergheden (M) Tjänstemannaansvar.

³⁵¹ Riksrevisionen RiR 2020:22, s. 38.

³⁵² *Ibidem*.

³⁵³ *Ibidem*, s. 39.

³⁵⁴ *Ibidem*, s. 6. Ansvarsfördelningen för beslut fattade genom automatiserat förfarande har inte granskats i större utsträckning gällande övriga myndigheter i Sverige.

Den nyligen färdigställda utredningen om valordningen och beslutsfattande i kommuner och regioner i Sverige (SOU 2021:16) i vilken det bland annat togs ställning till om automatiserat beslutsfattande även kan införas i kommuner och regioner, behandlar inte ansvarsfördelningen vid fattandet av automatiserade beslut. Ansvaret för automatisering av beslutsförfarandet ligger på respektive ansvariga nämnd, men hur ansvarsfördelningen för själva beslutet ser ut, behandlas inte.³⁵⁵ Nämnden ansvarar för att det automatiserade beslutsförfarandet uppfyller kraven på offentligt beslutsfattande och att förfarandet följs upp och kontrolleras på ett ändamålsenligt sätt.³⁵⁶

³⁵⁵ SOU 2021:16, s. 93.

³⁵⁶ Ibidem.

5. Sammanfattning

I enlighet med Sveriges förvaltningslag och Finlands grundlag ska ärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål. Automatiseringen av beslutsförfaranden effektiviserar beslutsfattandet, gör användningen av personresurser betydligt ändamålsenligare och förkortar ärendenas handläggningstid. Automatisering av massbeslut tryggar rätten till snabb behandling av ärenden, men samtidigt äventyras de övriga kraven på god förvaltning. Trots att automatiserat beslutsfattande konstant blir vanligare, är många frågor gällande beslutsförfarandet fortfarande obesvarade och bör klarläggas i detalj innan beslutsförfaranden automatiseras i en större utsträckning inom myndighetsverksamheten. Lagstiftningen gällande det automatiserade beslutsförfarandet hänger inte med i utvecklingen av teknologin och ibruktagandet av automatiserade beslutsprocesser, vilket resulterat i en bristfällig lagstiftning om förfarandet, vilket i sin tur fördröjer den digitala utvecklingen av samhället. En bristfällig lagstiftning resulterar också i att myndigheternas arbete försvåras och i nackdelar för den enskilda individen, inte enbart för att myndighetsbeslut som påverkar den enskilda fattas i automation, men även för att insynen och därmed laglighetsövervakningen försvåras då tydliga regleringar saknas.

All utövning av offentlig makt bör grunda sig på lag, vilket även ska gälla vid fattandet av automatiserade beslut. Den gällande lagstiftningen i både Finland och Sverige tryggar inte i tillräcklig mån kraven på god förvaltning då beslut fattas i automation. Trots att fattandet av automatiserade beslut vid de statliga myndigheterna har lagstöd i Sverige, brister bland annat i insynen i myndighetsverksamheten. Situationen i Sverige bevisar att det inte är tillräckligt att enbart genom ett tillägg i förvaltningslagen tillåta automatiserat beslutsfattande utan att anpassa övrig lagstiftning till det automatiserade beslutsförfarandet. Både i Finland och Sverige finns det ett klart behov av både en allmän lagstiftning om automatiserat beslutsfattande och speciallagstiftning som reglerar beslutsförfarandet.

En central fråga gällande det automatiserade beslutsförfarandet är hur tryggheten av offentlighetsprincipen garanteras då beslut fattas i automation. Om inte den enskildes rätt till information och insyn tryggas, äventyras en central del av rättsskyddet. En försämrad

insyn innebär en försämrad möjlighet att övervaka utövningen av offentlig makt, vilket inte hör hemma i en rättsstat. Med de gällande lagarna och förfarandesätten kan det automatiserade beslutsfattandet inte till fullo anses säkerställa realiserandet av offentlighetsprincipen. Trots att offentlighetsprincipen har en lång tradition och är en central värdegrund både i den finska och svenska förvaltningen, stadgas det inte i lag om tryggheten av offentlighetsprincipen vid automatiserat beslutsfattandet. Hur tryggheten av offentlighetsprincipen garanteras vid fattandet av beslut i automation garanteras är en omfattande fråga som inte kan lösas enbart på ett sätt. Den bristande kännedomen om det automatiserade beslutsförfarandet bland befolkningen visar tydligt att myndigheternas informering inte fungerar som den ska. Den enskilda har rätt att veta på vad beslut om hen grundar sig och det borde tydligt framgå av ett beslut om det fattats i automation. För att säkerställa att den enskilda kan övervaka utövningen av offentlig makt, måste först och främst informeringen om själva beslutsförfarandet förbättras och tydliggöras.

Offentliggörandet av algoritmerna skulle förmodligen verkställa bestämmelserna i 3 § lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet till en viss mån, men det skulle däremot inte vara i enlighet med likställighetsprincipen i och med att det skulle skapa en klyfta mellan dem som förstår sig på algoritmer och dem som inte gör det. Offentliggörande av de beslutsfattande algoritmernas källkod skulle därmed i sig själv inte lösa problemet, utan myndigheterna bör även garantera att den enskilde förstår sig på den information hen får tillgång till då algoritmerna offentliggörs. Problematiken kunde lösas genom att skapa en ny profession, algoritmläsare, som skulle hjälpa med att tyda och läsa algoritmer. I Sverige tydliggjorde fallet i Trelleborgs kommun praxisen om utlämningen av algoritmers källkod. Fallet kunde fungera som utgångspunkt då man i Finland bedömer hur man bör förfara gällande offentliggörandet av algoritmer. Vid övervägandet av offentliggörandet av algoritmer är det även skäl att beakta om det är nödvändigt att information fås om beslutsprocessernas varenda steg.

För tryggheten av rätten till information är det även viktigt att frågan om tjänsteansvaret vid fattandet av automatiserade beslut löses. Om den enskilde inte får tydlig information om vem som ansvarar för och kan svara på frågor gällande beslut som fattas gällande hen, tryggas inte rätten till information. Både i Finland och Sverige har avsaknaden av

bestämmelser gällande tjänsteansvaret vid automatiserat beslutsfattande förorsakat oklarheter som direkt har påverkat den enskilda. Myndigheterna har löst tjänsteansvarsfrågan på olika sätt i båda länderna. Övriga myndigheter kunde ta modell av hur tjänsteansvarsproblematiken lösts vid Skatteförvaltningen. Trots att tjänsteansvarsfrågan i huvudsak lösts på ett fungerande sätt finns det behov av enhetliga lagbestämmelser som är anpassade till det automatiserade beslutsfattandet. Den existerande lagstiftningen gällande tjänsteansvaret bör därmed anpassas till det automatiserade beslutsfattandet. Det vore skäl att den utredning som genomförs för tillfället i Sverige om tjänstemannaansvaret även skulle granska ansvarsfördelningen vid automatiserat beslutsfattande för att anpassa ansvarsfördelningen till dagens digitala samhälle.

Det finns ett tydligt behov av en grundlig övervägning av hur det i lag ska stadgas om det automatiserade beslutsfattandet. I Finland förbereder en arbetsgrupp för närvarande de bestämmelser som behövs i den allmänna förvaltningslagstiftningen om automatiserat beslutsfattande, arbetsgruppen ska också bedöma om bestämmelser gällande automatiserat beslutsfattande bör beredas separat. Behovet av en anpassad och detaljerad lagstiftning gällande automatiserat beslutsfattande är tydligt både i Finland och Sverige i och med att den existerande lagstiftningen inte fullständigt tryggar grunderna för god förvaltning vid fattandet av automatiserade beslut. För att trygga kraven på god förvaltning vid fattandet av beslut i automation, behövs en mer detaljerad lagstiftning om förfarandet. Hur den finländska lagstiftningen kommer anpassas till fattandet av beslut i automation återstår att se då arbetsgruppen som för tillfället bereder en allmän lagstiftning om automatiserat beslutsfattande överlämnar sitt förslag under 2021. Sverige och Finland kunde ta modell av varandras lösningar på de olika problemen gällande automatiserat beslutsfattande för att undgå onödiga oklarheter som redan klargjorts i det andra landet.

Källförteckning

Propositioner

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet samt till lagar som har samband med den RP 30/1998 rd.

Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption och med förslag till ändring av vissa bestämmelser om tjänstebrott och brott som har samband med dem RP 77/2001 rd.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av socialtrygghets- och försäkringslagstiftningen med anledning av EU:s allmänna dataskyddsförordning RP 215/2016 rd.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av den temporära lagen om finansiering av hållbart skogsbruk RP 153/2018 rd.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om informationshantering inom den offentliga förvaltningen och till vissa lagar som har samband med den RP 284/2018 rd.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och till vissa lagar som har samband med den RP 224/2018 rd.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och till vissa lagar som har samband med den RP 18/2019 rd.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till patientförsäkringslag och till vissa lagar som har samband med den RP 298/2018 rd.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av den temporära lagen om finansiering av hållbart skogsbruk RP 153/2018 rd.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av socialtrygghets- och försäkringslagstiftningen med anledning av EU:s allmänna dataskyddsförordning RP 52/2018 rd.

Betänkanden och utlåtanden

Finland

Betänkande FvUB 10/2020 rd – RP 18/2019 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och till vissa lagar som har samband med den.

Betänkande JsUB 19/2018 rd— RP 153/2018 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av den temporära lagen om finansiering av hållbart skogsbruk.

Betänkande ShUB 38/2018 rd – RP 298/2018 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till patientförsäkringslag och till vissa lagar som har samband med den.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdarens avgörande – Työmarkkinatukipäätöksessä ilmoitettavat tiedot lisätietojen antajasta (OKV/868/1/2018).

Justitiekanslerns avgörande – Kelan automaattinen päätöksenteko (OKV/131/70/2020).

Justitiekanslerns begäran om upplysningar (OKV/21/50/2019).

Utlåtande GrUU 7/2019 rd – RP 18/2019 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och till vissa lagar som har samband med den.

Utlåtande GrUU 62/2018 rd – RP 224/2018 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och till vissa lagar som har samband med den.

Utlåtande GrUU 70/2018 rd – RP 298/2018 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till patientförsäkringslag och till vissa lagar som har samband med den.

Utlåtande GrUU 78/2018 rd – RP 52/2018 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av socialtrygghets- och försäkringslagstiftningen med anledning av EU:s allmänna dataskyddsförordning.

Utlåtande GrUU 51/2016 rd – RP 215/2016 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om försök med basinkomst och lag om temporär ändring av 92 § i inkomstskattelagen och 17 § i lagen om förskottsuppbörd.

Sverige

Regeringens proposition 1993/94:224 Ändringar i skatteregisterlagen, m.m.

Regeringens proposition 2003/04:145 Trängselskatt.

Skatteutskottets betänkande 2007/08: SkU23 Nya regler om beslut och betalning avseende trängselskatt.

SFS 2020:48 Förordning om ändring i förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen.

Regeringens proposition 2013/14:5 Vital kommunal demokrati.

Motion till riksdagen 2017/18:1862 av Staffan Danielsson (C) Stärk tjänstemannaansvaret.

Motion 2019/20:2233 av Sten Bergheden (M) Ett tydligt tjänstemannaansvar

Motion 2019/20:3144 av Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD) Ett reellt tjänstemannaansvar.

Skriftlig fråga 2019/20:1738 av Sten Bergheden (M) Tjänstemannaansvar.

Svar på skriftlig fråga 2020/21:874 besvarad av Justitie- och migrationsminister Morgan Johansson (S) Införande av tjänstemannaansvar.

Skatteutskottets betänkande 2007/08:SkU23 Nya regler om beslut och betalning avseende trängselskatt.

Lagstiftning

Finland

Strafflag (39/1889).

Lag om skatt på arv och gåva (378/1940).

Lag om allmänna handlingars offentlighet (83/1951).

Mervärdesskattelag (1501/1993).

Lag om beskattningsförfarande (1558/1995).

Lag om förskottsuppbörd (1118/1996).

Lag om utlänningsregistret (1270/1997).

Grundlagen (731/1999).

Personuppgiftslag (upphävd) (523/1999).

Lag om justitiekanslern i statsrådet (193/2000).

Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

Lag om verkställighet av böter (672/2002).

Lag om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003).

Förvaltningslagen (434/2003).

Språklag (423/2003).

Lag om Finlands skogscentral (418/2011).

Temporär lag om finansiering av hållbart skogsbruk (34/2015).

Lag om försök med basinkomst (1528/2016).

Lag om skatteuppbörd (11/2018).

Lag om inkomstdatasystemet (53/2018).

Lag om företagshemligheter (595/2018).

Dataskyddslag (1050/2018).

Lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018).

Lag om Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (304/2019).

Lag om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019).

Lag om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019).

Lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (615/2020).

Sverige

Tryckfrihetsförordning (1949:105).

Statstjänstemannalagen (SFS 1965:274) (upphävd).

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Förvaltningslagen (1986:223) (upphävd).

Lag om offentlig anställning (1994:260).

Personuppgiftslagen (1998:204).

Tullagen (2000:1281) (upphävd).

Lag (2004:629) om trängselskatt.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Tullagen (2016:253).

Förvaltningslagen (2017:900).

Lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (2018:128).

Monografier och artiklar

Cormen, Thomas H. - Leiserson, Charles E. - Rivest, Ronald L., Introduction to Algorithms. First edition. MIT Press 1990.

Cronhult, Pär, Persson, Olle, Ansvarsvakuum vid automatiska beslut – ”computer says no!”, Den nya välfärden 11/2019.

Thomas, Denk – Karin Hedström – Fredrik Karlsson, Medborgarna och automatiserat beslutsfattande, ss. 183–196 i verket Ulrika Andersson – Björn Rönnerstrand – Patrik Öhberg – Annika, Bergström (red.), Storm och Stiltje, Bohus: Ale Tryckteam, 2019.

Domingos, Pedro. The master algorithm. How to quest for the ultimate learning machine will remake our world. Basic Books, 2015.

Ekelund, Kalle, Q-Learning: Ett sätt att lära agenter att spela fotboll, Högskolan i Skövde, Institutionen för kommunikation och information, 2013.

Gaudiello, Ilaria, Zibetti, Elisabetta. Learning Robotics, with Robotics, by Robotics. Newark Wiley, 2016.

Haider, Jutta – Sundin, Olof. Internetguide #46 : Algoritmer – så påverkar de din vardag. Statens medieråd, 2016.

Jacobsson, Måns, Europarådskonvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter. Svensk Juristtidning, 1981, s.155–160.

Jukka Kääriäinen (red.), Aihkisalo, Tommi, Halén, Marco, Holmström, Harald, Jurmu, Petri, Matinmikko, Tapio, Seppälä, Timo, Tihinen, Maarit, Tirronen, Justus, Ohjelmistorobotiikka ja tekoäly – soveltamisen askelmerkkejä, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 65/2018.

Koivisto, Raija, Leikas, Jaana, Auvinen, Heidi, Vakkuri, Ville, Saariluoma, Pertti, Hakkarainen, Jenni, Koulu, Riikka, Tekoäly viranomaistoiminnassa - eettiset kysymykset ja yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 14/2019.

Koulu, Riikka, Mäihäniemi, Beata, Kyyrönen, Vesa, Hakkarainen, Jenni, Markkanen, Kalle, Algoritmi päätöksentekijänä? Tekoälyn hyödyntämisen mahdollisuudet ja haasteet kansallisessa sääntely-ympäristössä, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:44.

Mäenpää, Olli, Grunderna för god förvaltning, Juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet: Helsingfors, 2012.

Magnusson Sjöberg, Cecilia, Rättsautomation : särskilt om statsförvaltningens datorisering. Norstedt 1992.

Magnusson Sjöberg, Cecilia, Rättsinformatik – Juridiken i det digitala informationssamhället. Andra upplagan. Studentlitteratur Ab, 2016.

Magnusson Sjöberg, Cecilia, Rättsinformatik: Juridiken i det digitala informationssamhället, Studentlitteratur: Lund, 2016.

Malgieri, Gianclaudio, Automated decision-making in the EU Member States: The right to explanation and other “suitable safeguards” in the national legislations, *Comput Law Secur Rev* 35:1–26.

Mannila, Linda, AI och svenskan i Finland, Helsingfors: Oy Nord Print Ab, 2018.

Myrenius, Joel, Automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen En undersökning av den rättsliga regleringen och möjligheterna till insyn, Lunds universitet: Lund, 2020.

Pasquale, Frank, *The Black Box Society – The Secret Algorithms That Control Money and Information*, Harvard university press: London, 2015.

Patetsos Wikström, Maria, Tjänstemannaansvaret i kommunal verksamhet - en utredning om betydelsen av en utvidgning av tjänsteansvaret och huruvida kommunfullmäktige bör omfattas av det straffrättsliga ansvaret, Uppsala universitet, 2020.

Suksi, Markku, Rättsstatlighet, god förvaltning och ämbetsansvar vid automatiserat beslutsfattande, *JFT* 5–6/2019, s. 267–302.

Markku Suksi, Administrative due process when using automated decision-making in public administration: some notes from a Finnish perspective i verket Artificial Intelligence and Law (2021) 29, s. 87-110.

Suksi, Markku, On the openness of the digital society: from religion via language to algorithm as the basis for the exercise of public powers. Transparency in the future – Swedish openness 250 years. Ragulka, 2017.

Voutilainen, Tomi, Chatbot-sovellus osana viranomaisten neuvontapalveluja, Lakimies 7–8/2018, s. 904–927.

Voutilainen, Tomi, ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa, Helsingfors: Edita Publishing Oy, 2009.

EU-material

ARTIKEL 29-ARBETSGRUPPEN UPPGIFTSSKYDD, Riktlinjer om automatiserat individuellt beslutsfattande och profilering enligt förordning (EU) 2016/679 17/SVWP251rev.01, 2017.

Civilrättsliga bestämmelser om robotteknik Europaparlamentets resolution av den 16 februari 2017 med rekommendationer till kommissionen om civilrättsliga bestämmelser om robotteknik (2015/2103(INL)) (2018/C 252/25).

EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA), Handbook on European data protection law - 2018 edition, Luxembourg.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (omarbetning).

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG.

Europarådet, Eurooppa-neuvoston kokous (19. lokakuuta 2017) – Päätelemät EUCO 14/17.

Europeiska kommissionen, DECLARATION Cooperation on Artificial Intelligence.

Europeiska kommissionen, Digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksi (DESI) 2020 Suomi.

Europeiska kommissionen, Digital Economy and Society Index (DESI) 2020 Thematic chapters.

Europeiska kommissionen, Index för digital ekonomi och digitalt samhälle (Desi) 2020 Sverige.

Expertgrupp på hög nivå för AI-frågor (AI HLEG), ETISKA RIKTLINJER FÖR TILLFÖRLITLIG AI, Bryssel, 2019.

MEDDELADE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN Samordnad plan om artificiell intelligens, COM(2018) 795 final.

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN Artificiell intelligens för Europa {SWD(2018) 137 final}.

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN Att skapa förtroende för människocentrerad artificiell intelligens COM(2019) 168 final.

YTTRANDE Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Artificiell intelligens – konsekvenserna av artificiell intelligens för den (digitala) inre marknaden, produktion, konsumtion, sysselsättning och samhället (yttrande på eget initiativ).

Statens publikationer

Arbets- och näringsministeriet, Edelläkävijänä tekoälyaikaan Tekoälyohjelman loppuraportti, 2019:23.

Arbets- och näringsministeriet, Edelläkävijänä tekoälyaikaan Tekoälyohjelman loppuraportti, 2019:23.

Arbets- och näringsministeriet, Programmet för artificiell intelligens.

Arbets- och näringsministeriet, Suomen tekoälyaika Suomi tekoälyn soveltamisen kärkimaaksi: Tavoite ja toimenpidesuosituksset, 41/2017.

Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle – Regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering 2019.

Finansministeriet, Den offentliga förvaltningens IKT-avdelning, promemoria 3.4.2017.

Finansministeriet, Etisk informationspolitik i den artificiella intelligensens tidsålder, 2018.

Finansministeriet, Programmet för främjande av digitalisering.

Finansministeriet, Rekommendation om utarbetande av en beskrivning av handlingars offentlighet, publikation 2020:36.

Justitieministeriet, Tietopyyntö automaattisen päätöksenteon käyttökohteista julkishallinnossa (VN/3071/2020).

Lösningar för Finland – Strategiskt program för statsminister Juha Sipiläs regering 29.5.2015.

Riksrevisionen, Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister, RIR 2020:22.

Statsrådet, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelma 2018.

Statsrådets redogörelse om informationspolitiken och artificiell intelligens (SRR 7/2018 rd).

Vainio, Niklas, Tarkka, Valpuri, Jaatinen, Tanja, Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista, Justitieministeriet, 2020:14.

Vehviläinen, Anu, Lankinen, Timo, Utrednings- och forskningsplan till stöd för statsrådets beslutsfattande 2018, Statsrådets kansli.

Verksamhetsberättelse för Folkpensionsanstaltens fullmäktige 2019 (B 7/2020 rd).

Svenskt material

Delegation för e-förvaltning Dir. 2009:19.

Digitaliseringskommissionen – en kommission för den digitala agendan (Dir 2012:61).

Digitaliseringsrättsutredningen, Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25).

E-delegationen, Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering (SOU 2014:75).

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner (SOU 2021:16).

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner Dir. 2020:10.

Hellners Trygve 2001, En handläggningslag – förfarandet hos försäkringskassorna (SOU 2001:47).

Kammarrätten i Göteborg, dom 2020-02-21 i mål nr 6973-19.

Regeringskansliet – Justitiedepartementet, Offentlighetsprincipen och sekretess – Kortfattat om lagstiftningen, 2019.

Riksrevisionen, Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister (RiR 2020:22).

Sveriges Kommuner och Landsting, Automatiserad ärendehantering – ATT FRIGÖRA TID FÖR VÄRDESKAPANDE ARBETE, Stockholm, 2018.

Sveriges Kommuner och Landsting, Beslut inom 24 timmar!, 2017.

Sveriges Kommuner och Landsting, Hemställan om ändring i kommunallagen med anledning av bestämmelse i 28 § förvaltningslagen om automatiserat beslutsfattande, 23.5.2019.

Sveriges Kommuner och Landsting, Utveckling i en digital tid – en strategi för grundläggande förutsättningar, Stockholm, 2019.

Övrigt material

AI Finland, <https://www.tekoalyaika.fi/sv/rapporter/finlands-ai-era/> (hämtad, 21.7.2020).

AlgorithmWatch, <https://algorithmwatch.org/en/automating-society-available-now/> (hämtad, 21.7.2020).

Arbets- och näringsministeriet, Finansministeriet, Statsrådets kommunikationsavdelning, Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet, pressmeddelande 25.6.2019, Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet Utredning: Nödvändigt att utarbeta en enhetlig regleringsstrategi för algoritmiskt beslutsfattande, https://vnk.fi/-/selvitys-yhtenaisen-saantelystrategian-luominen-algoritmiselle-paatoksenteolle-tarpeen?languageId=sv_SE (hämtad 6.7.2020).

Arbets- och näringsministeriet, pressmeddelande 20.6.2018, Rapport: Arbetstagarnas kompetens bör säkerställas när artificiell intelligens slår igenom, <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/1410877/raportti-tyontekijoiden-osaaminen-varmistettavatekoalyaikana> (hämtad 6.7.2020).

Arbets- och näringsministeriet, Programmet för artificiell intelligens, <https://tem.fi/sv/programmet-for-artificiell-intelligens> (hämtad 15.7.2020).

Council of Europe Data Protection website, <https://www.coe.int/en/web/data-protection> (hämtad 6.7.2020).

Dataombudsmannens byrå, <https://tietosuoja.fi/sv/automatiskt-beslutsfattande-och-profilering> (hämtad 21.7.2020).

Digitaliseringsrådet, Sveriges digitaliseringspolitik, <https://digitaliseringsradet.se/sveriges-digitalisering/sveriges-digitaliseringspolitik/> (hämtad 7.3.2021).

Digitaliseringsrådet, Vårt uppdrag, <https://digitaliseringsradet.se/vi-aer-digitaliseringsraadet/vaart-uppdrag/> (hämtad 7.3.2021).

Elmgren Stenkula, Elsa, AI och förvaltningsbeslut - Om rättssäkerhet vid automatiserat beslutsfattande, Lund universitet: Lund, 2019.

eSamverka, nyhet 14.4.2018, <http://www.esamverka.se/nyheter/nyheter/2018-04-17-nya-forvaltningslagen-mojliggor-automatiserade-beslut.html> (hämtad 7.3.2020)

Europeiska kommissionen, Digital Economy and Society Index 2018 Report, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-economy-and-society-index-2018-report> (hämtad 15.7.2020).

Europeiska kommissionen, pressmeddelande 7.12.2018, Medlemsländerna och kommissionen samarbetar för att stärka europeisk artificiell intelligens, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/IP_18_6689 (hämtad 15.7.2020).

Finansministeriet, nyhet 14.10.2019, Verkställandet av AuroraAI-nätet främjas, <https://vm.fi/sv/-/auroraai-verkon-toimeenpanoa-lahdetaan-edistamaan> (hämtad 15.7.2020).

Finansministeriet, pressmeddelande 16.6.2020, Finland behöll sin ledning i EU:s digitaliseringsjämförelse, <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/10623/suomi-sailyttikarkisijansa-eu-n-digivertailussa> (hämtad 15.7.2020).

Finansministeriet, pressmeddelande 3.2.2016, Principer för digitalisering till stöd för utvecklandet av offentlig service, <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/10623/principer-for-digitalisering-till-stod-for-utvecklandet-av-offentlig-service> (hämtad 28.7.2020).

Finansministeriet, DigiNYT-gruppen för övervaka uppnåendet av digitaliseringsmålsättningarna, <https://vm.fi/sv/projekt?tunnus=VM127:00/2015> (hämtad 25.7.2020).

Finansministeriet, Offentliga tjänster digitaliseras, <https://vm.fi/sv/offentliga-tjanster-digitaliseras> (hämtad 28.7.2020).

Finansministeriet, Programmet för främjande a-v digitalisering, https://vm.fi/sv/programmet-for-framjande-av-digitalisering?p_p_id=56_INSTANCE_NhtoUjR05YNE&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=6&_56_INSTANCE_NhtoUjR05YNE_languageId=sv_SE (hämtad 28.7.2020).

Folkpensionsanstalten, Aktuellt - e-tjänsten, <https://www.kela.fi/web/sv/aktuellt-e-tjansten> (hämtad 10.9.2020).

Folkpensionsanstalten, ajankohtaiset 20.12.2019, Kela vastaa oikeuskanslerin selvityspyyntöön päätöksenteon automaatiosta, <https://www.kela.fi/-/kela-vastaa-oikeuskanslerin-selvityspyyntoon-paatoksenteon-automatiosta> (hämtad 10.9.2020).

Folkpensionsanstalten, chattrobot, <http://chattirobotti.kela.fi/index.html?hide-dialog=true> (hämtad 10.9.2020).

Folkpensionsanstalten, Dataskydd och hantering av personuppgifter vid FPA, <https://www.kela.fi/web/sv/dataskydd> (hämtad 10.9.2020).

Folkpensionsanstalten, Så här ansöker du om det europeiska sjukvårdskortet, <https://www.kela.fi/web/sv/europeiska-sjukvardskortet-ansokan> (hämtad 10.9.2020).

Folkpensionsanstalten, Försöket med basinkomst – programkoden för randomiseringen, <https://www.kela.fi/web/sv/programkoden-for-randomiseringen> (hämtad 10.3.2021).

Justitieministeriet, blogg 26.5.2015, Anna-Riitta Wallin: Rätten till information bör ständigt slås vakt om, <https://oikeusministerio.fi/sv/bloggsida/-/blogs/anna-riitta-wallin-ratten-till-information-bor-standigt-slas-vakt-om> (hämtad 15.3.2021).

Justitieministeriet, OM021:00/2020 Lagstiftningsprojekt, Beredning av allmän förvaltningslagstiftning som gäller automatiserat beslutsfattande, <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM021:00/2020> (hämtad 15.3.2021).

Justitieministeriet, pressmeddelande 14.2.2020, Förstudie om automatiserat beslutsfattande klar, <https://oikeusministerio.fi/sv/-/esiselvityks-automatisesta-paatoksenteosta-valmistunut> (hämtad 15.3.2021).

Justitieministeriet, pressmeddelande 20.1.2021, Arbetsgrupp ska bereda regleringen av automatiserat beslutsfattande, <https://oikeusministerio.fi/sv/-/arbetsgrupp-ska-bereda-regleringen-av-automatiserat-beslutsfattande> (hämtad 15.3.2021).

Justitieministeriet, pressmeddelande 6.7.2020, Bedömningspromemoria om automatiskt beslutsfattande på remiss, <https://oikeusministerio.fi/sv/-/bedomningspromemoria-om-automatiskt-beslutsfattande-pa-remiss> (hämtad 15.3.2021).

Karlson Martell, Pontus – Niléhn Larsen, Jacob, 2014, Tjänsteman eller arbetare? En komplex gränsdragning, Lunds universitet: Lund, 2014.

Lakimiesuutiset, <https://lakimiesuutiset.fi/tietosuojaalainsaadanto-ja-julkisuusperiaate-tormaavat-vastakkain/> (hämtad 6.3.2021).

Migrationsverket, pressmeddelande 28.2.2020, Migrationsverkets nya tillstånds- och medborgarskapsenhet inleder sin verksamhet den 1 mars 2020 – handläggningen av ansökningar ska automatiseras i högre grad, <https://migri.fi/sv/-/uusi-lupa-ja-kansalaisuusyksikko-aloittaa-1-3-2020-tavoite-on-hyodyntaa-automaatiota-hakemusten-kasittelyssa-nykyista-enemman> (hämtad 14.2.2021).

Migrationsverket, pressmeddelande 29.10.2019, Migrationsverket siktar på kraftigt förkortade behandlingstider, <https://migri.fi/sv/-/maahanmuuttovirasto-tavoittelee-kasittelyaikojen-voimakasta-lyhentamista> (hämtad 14.2.2021).

Myndigheten för digital förvaltning, Digitalisering av offentlig förvaltning, <https://www.digg.se/om-oss> (hämtad 26.6.2021).

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, <https://dvv.fi/sv/myndigheten-for-digitalisering-och-befolkningsdata> (hämtad 20.7.2020).

PWC, <https://www.pwc.se/artificiell-intelligens> (30.10.2020).

Reaktor, Helsingfors universitet, Elements of AI, <https://www.elementsofai.com/fi/> (hämtad 21.1.2020).

Regeringskansliet, Ta del av allmän handling, <https://www.regeringen.se/regeringskansliet/ta-del-av-allman-handling/> (hämtad 16.3.2021).

Regeringskansliet, pressmeddelande 25.1.2019. Ny generaldirektör för Datainspektionen, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/01/ny-generaldirektor-for-datainspektionen/> (hämtad 15.1.2021).

Riksdagens justitieombudsman, https://www.oikeusasiames.fi/sv_SE/web/selkosuomi/vad-ar-god-forvaltning- (hämtad 15.2.2020).

Riksdagens justitieombudsman, pressmeddelande 26.11.2019, Skatteförvaltningens automatiserade beslutsförfarande uppfyller inte grundlagens krav, <https://www.oikeusasiames.fi/sv/web/guest/-/verohallinnon-automatisoitu-paatoksentekomenettely-ei-tayta-perustuslain-vaatimuksia> (hämtad 15.2.2020).

Riksrevisionen, nyhet 18.12.2019, Riksrevisionen granskar automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen, <https://www.riksrevisionen.se/om-riksrevisionen/kommunikation-och-media/nyhetsarkiv/2019-12-18-riksrevisionen-granskar-automatiserat-beslutsfattande-i-statsforvaltningen.html> (hämtad 15.5.2020).

Skatteförvaltningen, Automatiskt beslutsfattande i beskattningen, - <https://www.vero.fi/sv/skatteforvaltningen/skatteforvaltningen/dataskydd-och-offentlighet/dataskydd-och-behandling-av-uppgifter/automatiskt-beslutsfattande/> (hämtad 15.10.2020).

Skatteförvaltningen, Automatiskt beslutsfattande i beskattningen, <https://www.vero.fi/sv/skatteforvaltningen/skatteforvaltningen/dataskydd-och-offentlighet/dataskydd-och-behandling-av-uppgifter/automatiskt-beslutsfattande/> (hämtad 15.10.2020).

Skatteförvaltningen, nyhet 26.11.2019, [https://www.vero.fi/sv/skatteforvaltningen/nyhetsrummet/nyheter/uutiset/2019/apulaisoi-keusiamies-automatisoidun-p%C3%A4%C3%A4tt%C3%B6ksenteon-s%C3%A4%C3%A4ntelytarpeet-tulee-selvitt%C3%A4%C3%A4-viipym%C3%A4tt%C3%A4/](https://www.vero.fi/sv/skatteforvaltningen/nyhetsrummet/nyheter/ uutiset/2019/apulaisoi-keusiamies-automatisoidun-p%C3%A4%C3%A4tt%C3%B6ksenteon-s%C3%A4%C3%A4ntelytarpeet-tulee-selvitt%C3%A4%C3%A4-viipym%C3%A4tt%C3%A4/) (hämtad 14.9.2020).

Skatteförvaltningen, Omavero.fi.

Skatteförvaltningen, Pressmeddelande 7.4.2017, Skatteförvaltningen skickade ut tusentals ogrundade utredningsbrev, <http://mb.cision.com/Main/3509/2235108/654899.pdf> (hämtad 14.5.2020).

Skatteverket, Speciella regler för Skatteverkets automatiska beslut, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2019.8/326233.html#h-Speciella-regler-for-Skatteverkets-automatiska-beslut> (hämtad 13.2.2021).

Skatteverket, Utformning och dokumentation av beslut, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2019.8/326233.html#h-Speciella-regler-for-Skatteverkets-automatiska-beslut> (hämtad 13.2.2021).

Skolan för elektroteknik och datavetenskap, <https://www.kth.se/eecs/skolan-for-elektroteknik-och-datavetenskap-1.760855> (hämtad 14.11.2020).

Statsrådets kommunikationsavdelning, pressmeddelande 21.9.2017, Utrednings- och forskningsplanen till stöd för statsrådets beslutsfattande 2018 har godkänts, <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/10616/valtioneuvoston-paatoksentekoa-tukeva-selvitys-jatutkimussuunnitelma-2018-hyvaksytyy> (hämtad 14.10.2020).

Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet, Arbetsgruppen för samordning av statsrådets forsknings-, prognostiserings- och utvärderingsverksamhet, <https://tietokayttoon.fi/sv/arbetsgruppen-for-samordning-av-statsradets-forskning-prognostiserings-och-utvarderingsverksamhet> (hämtad 14.10.2020).

Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet, Statsrådets utrednings- och forskningsprojekt, <https://tietokayttoon.fi/sv/utrednings-och-forskningsprojekt> (hämtad 14.10.2020).

Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet, Robottien ja tekoälyn kehitysvaateet tietoinfrastruktuurille (RoboÄly), https://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/robottien-ja-tekoalyn-kehitysvaateet-tietoinfrastruktuurille-roboaly- (hämtad 14.7.2020).

Sveriges Kommuner och Landsting, nyhet 6.2.2020, SKR välkomnar utredning av automatiserat beslutsfattande, <https://skr.se/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv/skrvalkomnarutredningavautomatiseratbeslutsfattande.31747.html> (hämtad 14.10.2020).

Tekoäly.info, https://xn--tekoly-eua.info/mita_tekoaly_on/ (hämtad 14.7.2020).

Tullens arbetsordning (1107/2020).

Illustrationer

Figur I, <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Blackbox.svg>.