

Remissvar
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm juli 2021

Remissvar: En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner

Finansdepartementet har gett Akademikerförbundet SSR möjlighet att yttra sig över rubricerat betänkande. Förbundet svarar på de delar av utredningen som rör automatiserat beslutsfattande.

Betänkandets förslag i korthet:

Utredningen föreslår att det ska bli möjligt att genom delegation uppdra åt en automatiserad beslutsfunktion att besluta på en nämnds vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Sammantaget:

Utredaren har valt att möjliggöra delegation till en automatiserad beslutsfunktion i kommuner och regioner, utan förslag för att bemöta de nya problem som en sådan funktion kommer att medföra. De särskilda utmaningarna med artificiell intelligens bemöts inte alls. Akademikerförbundet SSR är i grunden positiva till att utveckla den offentliga sektorn med stöd av automatisering, men ser att det krävs fler byggstenar på plats innan grundläggande samhällsfunktioner automatiseras. Dessa nödvändiga förutsättningar utvecklas i svaret nedan.

Våra kommentarer:

Akademikerförbundet SSR har under ett antal år påtalat behovet av en utökad och mer ändamålsenlig reglering av algoritmer och automatiserat beslutsfattande i offentlig sektor, och då i synnerhet inom kommuner och regioner. Förbundet har medlemmar inom hela den offentliga sektorn. Många av dem har erfarenheter av att arbetsuppgifter som tidigare utfördes av människor i stället utförs av algoritmer, och en stor del arbetar varje dag med medborgare som möter algoritmer och automatiserade beslut i sin kontakt med välfärden.

Digitalisering och automatisering har god potential att effektivisera och underlätta många arbetsuppgifter inom stora delar av den offentlig sektor. Alltför mycket tid läggs på administrativa uppgifter, vilket är tid som väl utformade digitala lösningar och

Akademikerförbundet SSR
Box 128 00, 112 96 Stockholm
08-617 44 00
kansli@akademssr.se
www.akademssr.se

SSR Direkt
Frågor om anställning och arbetsliv
08-617 44 71
ssrdirekt@akademssr.se

Medlemsservice
Frågor om medlemskap och avgifter
08-617 44 70
medlem@akademssr.se

automatiserade hjälpmedel skulle kunna minska. Samtidigt väcker och beslutsfattande och beslutsstödjande algoritmer i den offentliga sektorn nya frågor om den demokratiska processen som inte går att blunda för.

Trelleborgsmodellen visar på behoven

Några av dessa frågor har väckts inte minst genom intåget av de beslutsfattande algoritmerna. Som väl känt har Trelleborg under flera år beviljat försörjningsstöd med hjälp av automatiserat beslutsfattande, det vill säga den fråga som utredningen har tagit ställning till. Förbundet har följt utvecklingen i kommunen utifrån vårt intresse av automatiserat beslutsfattande, och har försökt få mer insikt i hur algoritmen fungerar för att förstå hur den påverkar medborgare, kommunal demokrati och välfärdens professioner.

När Akademikerförbundet SSR bad om att få se hur algoritmen fungerar, ledde en inledande dialog till att kontakten med förbundet upphörde ensidigt från kommunens sida. Justieombudsmannen gav i juni förbundet rätt i vår kritik av förvaltningens hantering av ärendet (dnr 6783-2019), men beslutet har trots en flerårig process inte lett till ökad insyn på kommunal nivå, eller till några ytterligare förslag för att bemöta kritiken om bristande reglering från statlig nivå.

Förbundet har utifrån bland annat detta erfarit att det är mycket svårt att få insyn i hur algoritmer i offentlig verksamhet fungerar. Vi delar utredarens syn på att vissa av de krav som ställs på algoritmer rent teoretiskt borde kunna hanteras inom rådande lagstiftning. Samtidigt ser vi två problem: gällande rätt tillämpas i praktiken inte på algoritmer, och gällande rätt är inte fullt tillräcklig för några av de nya frågor som användandet av algoritmer väcker. Att gällande rätt inte följs visar erfarenheterna av Trelleborgs arbete: med automatiserat beslutsfattande har den faktiska insynen i kommunal förvaltning minskat. Att gällande rätt inte räcker till utvecklas vidare nedan.

Ny teknik behöver ny reglering

Mänskligt fattade beslut kan förklaras av en människa. Automatiserade beslut är skrivna i programmeringskod som inte är begriplig för det allra flesta, i de fall de är mänskligt utformade. Men de kan fortfarande förklaras av en människa om det kravet ställs. Lagg till denna bild automatiserade beslut som fattas genom maskininlärning eller artificiell intelligens, ai, och vi talar nu om beslut eller slutledning som en människa kanske inte överhuvud kan förstå eller då förklara. Detta är någonting per definition nytt i förvaltningen och därför delar förbundet inte utredningens bedömning att befintlig lagstiftning är tillräcklig för att reglera ai-baserade system.

Tre exempel på frågor som väcks och som visar på varför det inte är tillräckligt att bara göra automatiseringen laglig, är: Vad innebär det att visa logiken bakom automatiserat förfarande, som krävs av Dataskyddsförordningen, GDPR? Det har inte visat sig vara tillräckligt att hänvisa till offentlighetsprincipen; ytterligare vägledning kommer att krävas. Om det visar sig att automatiserade beslut inte är möjliga att förklara (som med vissa former av ai), ska de då vara tillåtna om begriplighet är viktigt för beslutet? Det är väl känt att tillit och begriplighet är högt korrelerade. Hur säkras eller garanteras att programkoden faktiskt uttrycker eller beslutar i enlighet med det som den säger sig utföra? Många komplexa system i andra delar av samhället understöds av certifiering eller revision av tredje part, vilket saknas här.

Det är mycket möjligt att dessa frågor går att hantera inom gällande rätt men i praktiken har så inte gjorts, och det är uppenbart att bedömningar som dessa inte kan läggas på den enskilda kommunen. Att både utreda och reglera dessa frågor lokalt är alltför resurskrävande och ineffektivt.

Digitaliseringsrättsutredningen ställde samma frågor

Förbundet hämtar stöd för flera av dessa resonemang från Digitaliseringsrättsutredningens slutbetänkande, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, som menar att "Säkerställande av möjligheter till insyn är dock enligt vår bedömning, ur rättsligt perspektiv, en av de grundläggande förutsättningarna för att förvaltningen ska kunna hantera rättsliga utmaningar i samband med automationsåtgärder och också kunna visa för allmänheten att de risker som finns tas om hand." (s. 161) Förbundet delar denna bedömning och menar att *En väl fungerande ordning...* inte bemöter de frågor om insyn, meningsfull information, vilken aktör som bör hållas ansvarig vid fel, revision, tillsyn eller certifiering, som alla tas upp av den tidigare utredningen mot samma grundläggande frågeställning – att undersöka ifall gällande rätt bör förändras givet den tekniska utvecklingen.

Artificiell intelligens, ai, glöms helt bort i utredningen

Det är med särskild oro vi ser hur utredningen helt missar den tekniska utveckling som handlar om artificiell intelligens, ai. Det är ett fenomen som överhuvud inte tas upp. Samtidigt är det uppenbart att många offentliga beslutsfattare sneglar på denna utveckling; flera system har redan börjat användas och det är en teknik som vi kommer att få se betydligt mer av. Även här har Digitaliseringsrättsutredningen har i samma slutbetänkande pekat på de risker som följer av detta radikalt annorlunda sätt att fatta eller stödja beslut. Vi kommer att beröra frågan översiktligt utifrån att den sätter ytterligare press på att någon form av reglering kommer på plats. Att visa på logiken bakom en mänskligt kodad process är avsevärt enklare än att visa på logiken bakom en maskininlärd algoritm, men idag står vi utan förslag ens för det förstnämnda.

Ai i offentlig förvaltning handlar framför allt om att hitta mönster mellan olika datamängder – exempelvis beslut/utfall och bakgrundsvariabler. Därför måste en offentlig aktör ställa sig frågan hur alla avvägningar som denna process kräver ska kunna redovisas på ett rimligt sätt. Det handlar bland annat om: vilken data som får användas för att "träna" algoritmen och om vilken data som måste användas för att utfallet ska bli tillräckligt bra; om hur upptäckt diskriminering, väl känt för algoritmer som bygger på historiska data, ska korrigeras och hanteras; vilket ansvar den enskilda medarbetaren har när beslut fattas utifrån dessa stöd; osv. Akademikerförbundet SSR menar att gällande rätt ger varken vägledning eller verktyg för att hantera dessa frågor, och att det därför är anmärkningsvärt att utredningen inte ens tar upp frågan om ai.

Behoven idag

Många av förbundets frågor kan sammanfattas i behovet av insyn och transparens. Det beror på att detta kräver en ny infrastruktur som inte tillgodoses av gällande lagstiftning, och det är förbundets förhoppning att remissvaret så visat med önskvärd tydlighet. Det beror vidare på att de övriga utmaningar och risker vi ser alla bygger på detta fundament.

Förbundet erfar exempelvis att en bärande del av den svenska arbetsmarknadsmodellen är medarbetarnas möjlighet till inflytande. En förutsättning för denna möjlighet att involveras är begriplighet och insyn. Det går inte att påverka någonting som man inte kan ta del av eller inte kan förstå. Förbundet har vidare erfarit att professionens inflytande är grundläggande för en stark välfärd med hög kvalitet. Det kräver i sin tur att inte professionskunnandet fortsatt ersätts av algoritmer kodade utifrån extern kompetens som saknar erfarenhet från välfärsverksamheter. Inte minst handlar det om de centrala frågorna kring medborgarens förtroende för de offentliga institutionerna, där behovet av transparens är avgörande.

Vad saknas?

Bristerna i dagens algoritmpolitik kräver ett mer grundläggande arbete, men några av de absoluta förutsättningar som krävs för att ge ökad automatisering grönt ljus som utredningen föreslår, är åtminstone följande krav:



- En modell för hur logiken bakom automatiserat beslutsfattande och algoritmer ska kunna visas på ett begripligt sätt. Denna modell bör åtminstone visa vilket lagrum som ligger till grund för beslutet och vilka värden som har avgjort det, vilka datakällor som använts, hur överklagande eller krav på mänsklig hantering ska ske.
- Ett förfarande för registrering av processer som använder artificiell intelligens, ai, i all offentlig förvaltning. Detta offentliga register innehåller lämpligtvis en tillräcklig beskrivning av logiken bakom algoritmen, vilken data som tränat ai:n, eventuella fel och brister i form av diskriminering som upptäckts löpande redovisat.
- En reglering av när artificiell intelligens inte är lämpligt att tillämpa, i form av en "svart lista", exempelvis när det är centralt att beslutet går att förklara.
- Ett tydliggörande av att formuleringarna i dataskyddsförordningen, GDPR, om den bakomliggande logiken, om rätten till mänsklig handläggning, och formuleringarna kring profilering, kan innefatta även processer som inte behandlar personuppgifter. Det är lätt att föreställa sig förvaltningsprocesser som inte inbegriper känsliga personuppgifter men där den bakomliggande logiken ändå är viktig att kunna förstå.

Slutligen behöver den fortsatta regleringen av algoritmer i offentlig sektor, som vi ser har stor effekt på medarbetare, involvera arbetstagarparter i betydligt högre utsträckning än idag.

Slutsats

Förbundet besvarar denna remiss utifrån att det finns uppenbara brister både i hur gällande rätt tillämpas, som att de nya situationer som automatisering och ai ger upphov till saknar reglering, vilket inte denna utredning bemöter på ett tillfredsställande sätt.

Akademikerförbundet SSR avslår därför utredningens förslag som rör automatisering i kommuner och regioner, givet att det inte kompletteras med ytterligare förslag enligt ovan för att säkra insyn och rättssäkerhet.

Heike Erkers
Förbundsordförande

Simon Vinge
Chefsekonom