

Datum
2018-09-03

Diarienum
2018-0088

Er referens
Fi2018/01418/DF

Finansdepartementet
Enheten för digital
förvaltning
103 33 Stockholm

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

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) *kan inte tillstyrka* förslaget att införa en bestämmelse i 4 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som ger myndigheter en skyldighet att lämna information om hur myndigheten vid handläggning av mål eller ärenden använder algoritmer eller datorprogram som påverkar automatiserade urval eller beslut (avsnitt 7.7.2 och 7.7.4).

ISF *tillstyrker* följande förslag:

- att regeringen ska uppdraga åt berörda myndigheter att bedriva ett organiserat arbete för att säkerställa rättssäkra förfaranden när förvaltningen använder maskininlärda algoritmer (avsnitt 7.8.2)
- att det ska införas en ny reglering om digital kommunikation i förvaltningslagen (avsnitt 8.3.6)
- att en myndighet bör ges i uppdrag att ta fram allmänna råd eller annat stödmaterial som avser utformningen av digitala tjänster som innefattar ett eget utrymme (avsnitt 8.4.5)
- att regeringen ska låta utreda förutsättningarna för att ta fram en kompletterande reglering om informationssäkerhet som omfattar hela den offentliga förvaltningen (avsnitt 9.7.2)
- att i lag reglera tystnadsplikt för uppgifter som omfattas av sekretess och som lämnas ut till en privat leverantör i samband med utkontraktering när det är fråga om enbart teknisk bearbetning eller lagring (avsnitt 10.6.3)
- att sekretessbrytande bestämmelse för att myndigheter i samband med utkontraktering av enbart teknisk bearbetning eller lagring ska kunna lämna ut sekretessbelagda uppgifter till privata eller offentliga leverantörer (avsnitt 10.6.4)

- att Myndigheten för digital förvaltning ska få i uppdrag att främja den offentliga förvaltningens digitala investeringar genom att stödja myndigheters inköps- och avtalsprocesser och bidra till spridning av goda exempel i fråga om it-avtal (avsnitt 11.6.2)
- att Datainspektionen, Myndigheten för digital förvaltning och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska få ett särskilt uppdrag att gemensamt och i samråd med Sveriges kommuner och landsting utforma standardavtalsklausuler för personuppgifts-biträdesavtal som tecknas mellan en myndighet och en privat leverantör i fråga om myndigheters köp av it-drift eller andra it-baserade funktioner (avsnitt 11.6.3)
- att regeringen ger ett uppdrag att löpande ta fram beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt vid ärendehandläggning som stöds av såväl befintliga som nya former för digital informationsförsörjning (avsnitt 12.1.3).

Nedan utvecklar vi våra synpunkter på förslagen i avsnitt 7.7.2 och 7.7.4. Vi kommenterar också förslagen i avsnitt 7.8.2, 8.3.6.

ISF har i övrigt inga synpunkter på förslagen.

Förslag på införande av en bestämmelse i 4 kapitlet offentlighets- och sekretesslagen (7.7.2 och 7.7.4)

Utredningen föreslår att det ska införas ett krav på myndigheter att de ska kunna lämna information om hur de använder algoritmer eller datorprogram i sin handläggning som påverkar utfallet vid automatiserade urval eller beslutet vid automatiserade beslut. Enligt utredningen kan denna information vara mer eller mindre detaljerad. Ett minimikrav är att myndigheten alltid ska kunna ge en övergripande beskrivning av hur de algoritmer med anknytande datorprogram som omfattas av regleringen används.

ISF vill framhålla att det är mycket angeläget att en sådan regel utformas på ett sätt som gör att myndigheter inte behöver lämna ut uppgifter som kan få negativa effekter på deras kontrollarbete och på enskildas benägenhet att lämna felaktiga uppgifter.

ISF har nyligen granskat Försäkringskassans arbete med profilering som urvalsmetod för riktade kontroller (Rapport 2018:5). Granskningen avsåg träffsäkerheten, effektiviteten och rättssäkerheten i Försäkringskassans modeller för riskbaserade kontroller. Försäkringskassan har i samband med granskningen påtalat att myndigheten anser att det finns skäl som talar emot att låta allmänheten ta del av vilka kategorier av personuppgifter som ligger till grund för profileringen. ISF delar Försäkringskassans uppfattning. Profileringsmodeller bedömer hur stor risken är för att det finns felaktiga uppgifter i ärenden som kan leda till felaktiga beslut. Ärenden som har en

låg risk för att det finns sådana fel kommer därför att granskas i mindre omfattning, medan de med hög risk för felaktigheter granskas i större omfattning. Detta är vinsten med profilering och det ökar effektiviteten i kontrollarbetet. Om det skulle vara allmänt känt vilka faktorer som påverkar risken att bli kontrollerad, kan det leda till att personer utifrån denna kännedom lämnar felaktig information som enligt algoritmerna sällan kontrolleras. Om information om algoritmerna lämnas ut på en alltför detaljerat nivå kan det med andra ord medföra felaktiga utbetalningar som inte blir upptäckta. Detta vore mycket olyckligt.

ISF kan mot den bakgrunden inte tillstyrka förslaget på nuvarande underlag.

Organiserat samarbete för rättssäkra förfaranden när förvaltningen använder maskininlärda algoritmer (7.8.2)

ISF tillstyrker förslaget mot bakgrund av de slutsatser vi kunde dra efter den ovan nämnda granskningen av Försäkringskassans arbete med profilering som urvalsmetod för riktade kontroller.

I samband med det har ISF undersökt de resultat som genereras av maskininlärningsalgoritmer. Dessa algoritmer genererar ofta goda prediktioner som till exempel om ett socialförsäkringsärendes karaktär. Men det framkom också att det finns risker när maskininlärningsalgoritmer används för att förutsäga något. En analys som ISF genomförde i samband med granskningen visar att en metod som är utformad för att ge ett urval med hög träffsäkerhet kan vara diskriminerande om metoden inte testas och justeras för att garantera rättssäkerheten (Arbetsrapport 2018:1). Analysen påvisar att när prediktiva modeller skattas och tillämpas är viktigt att det finns en så kallad kausal modell i botten. ISF skriver i rapporten att regeringen bör tillsätta en utredning som undersöker hur de riskbaserade kontrollerna kan genomföras utan att de riskerar att leda till indirekt diskriminering av vissa personer och utan att det sker otillbörliga intrång i den personliga integriteten.

Ny och anpassad reglering om digital kommunikation i förvaltningslagen(8.3.6)

ISF tillstyrker förslaget men vill påtala att en ökad användning av elektronisk kommunikation innebär vissa risker och att det är viktigt att myndigheterna vidtar åtgärder för att motverka de negativa konsekvenser ett sådant förfarande kan få.

När myndigheter korresponderar med enskilda via en elektronisk brevlåda är kunskapen om personernas vistelseort inte längre nödvändig för själva kontakten. För rätten till många socialförsäkringsförmåner har personens bosättning stor betydelse för frågan om personen är försäkrad för förmånen

i Sverige. Var en personen vistas och hur länge har därmed stor betydelse både när rätten till socialförsäkringsförmåner prövas och för att kunna stoppa utbetalningar när bosättningsvillkoret inte längre är uppfyllt. När korrespondensen via digitala kanaler ökar minskar samtidigt myndigheternas möjlighet till kontroll. Det finns också en ökad risk för att enskilda oavsiktligt inte meddelar ändrade bosättningsförhållanden eftersom det inte är nödvändigt att meddela en ny adress vid flytt utomlands när korrespondensen med myndigheter sker digitalt. Det är därför viktigt att myndigheterna gör riskanalyser vid införandet av digitala informationsutbyten och att dessa risker beaktas och fångas upp redan vid införandet för att förhindra felaktiga utbetalningar.

Detta yttrande har beslutats av tf. generaldirektören Catarina Eklundh Ahlgren. Inger Sohlberg har varit föredragande. I beredningen har också Sabine Brattgård, Magnus Medelberg och Fredrik Cullberg Jansson deltagit. Vid den slutliga handläggningen har HR-ansvariga Angela Berthelsen, enhetscheferna Ola Leijon och Dan Ljungberg samt administrativa chefen Marie Seiboldt deltagit.

Catarina Eklundh Ahlgren
Tf. Generaldirektör

Inger Sohlberg
Utredare