

Remissvar
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm 21 september 2018

Remissvar: Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering

Finansdepartementet har via Saco gett Akademikerförbundet SSR möjlighet att yttra sig över rubricerat betänkande.

Betänkandets förslag i korthet:

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga och analysera i vilken utsträckning det förekommer lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling och samverkan inom den offentliga förvaltningen. Utredningen ska lämna förslag till de författningsändringar som bedöms ha störst potential att stödja den fortsatta digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.

Sammantaget:

- Förbundet tillstyrker utredningens bedömning att insynsmöjligheterna gentemot automatiserade tekniker och algoritmer behöver stärkas och tydliggöras.
- Förbundet anser att det krävs en struktur för att de ställningstaganden som sker vid automatisering och algoritmer ska vara tydliga och överskådliga, även om de ligger i kod eller programvara. Insyn och transparens ska inte vara beroende av att intressenter begär ut handlingar med stöd av offentlighetsprincipen.

Våra kommentarer:

Förbundet ser med stor optimism på den tekniska utvecklingen som påverkar hela offentlig sektor, och i synnerhet automatisering och digitalisering. Det finns stor potential att minska rutinartade och administrativa uppgifter för att frigöra mer tid för det arbete som människor är bäst lämpade att utföra. Samtidigt har förvaltningen goda möjligheter att bli både mer rättssäker, effektiv och transparent. Akademikerförbundet SSR ser dock att denna utveckling väcker en

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

rad frågor av principiell natur som behöver besvaras för att dessa mål ska kunna uppnås.

Förbundet besvarar denna remiss utifrån att merparten av medlemmarna arbetar inom offentligt finansierad verksamhet, i kommuner, landsting och på myndigheter. Många förvaltningsbeslut får därmed direkt och långtgående inverkan på medlemmarnas arbetssituation och profession. Redan idag har automatisering och digitalisering av förvaltningen medfört förändringar i en rad arbetsuppgifter, vilket flera gånger skett utan medverkan från profession och medarbetare. Denna ordning innebär att beslut som inte alltid har demokratisk förankring eller kännedom kan få direkt genomslag i verksamheten – och därmed för medborgarna.

Vi tillstyrker flera av de resonemang som utredningen framför relaterat till detta. Det är tydligt att ansvarsfrågan behöver belysas, och vi instämmer till fullo i att *"när beslutsstöden blir så tekniskt avancerade att det snarare är ansvaret för funktionen i de algoritmer eller datorprogram som används som behöver diskuteras, än ansvaret för de enskilda besluten där de automatiskt genererade beslutsunderlagen används."* (s. 160)

Vi delar även den oro som utredningen lyfter vad gäller den rättsliga *"osäkerhet med avseende på vad som utgör en allmän handling när det gäller datorprogram och i än högre grad när det gäller dess mindre beståndsdelar i form av algoritmer."* (s. 178) Denna oro har förbundet lyft i andra sammanhang, exempelvis i vårt remissvar till *SOU 2018:16, Vägen till självkörande fordon*, där ansvaret för att framföra ett fordon föreslås läggas på ägaren snarare än föraren. Om den självkörande algoritmen är en svart låda utan insyn, hur ska då en medborgare kunna ta ansvar för den? Frågan ställs än mer på sin spets när vi pratar om kärnan i det demokratiska samhället och den representativa demokratis förvaltning.

För samtidigt konstaterar utredningen att *"[n]ågot slutligt och för hela förvaltningen i alla situationer allmängiltigt ställningstagande i t.ex. frågan om datorprograms (inkluderande algoritmers) offentlighetsrättsliga status [inte kan] presenteras."* (s. 177)

Detta är dock ett problem som behöver lösas, i synnerhet eftersom allt större delar av offentlig förvaltning på sikt kan antas delegeras till denna typ av algoritmer. Förbundets bestämda åsikt är att offentlighetsprincipen ska gälla även om formatet är ett annat och även då "handlingar" i själva verket är kod i en algoritm. Demokratiska beslut ska vara transparenta och föremål för granskning och ansvarsutkrävande, även i en digital framtid. Förbundets medlemmar har redan blivit varse vad som kan ske när så inte är fallet och när förvaltningsbeslut de facto fattas bakom en slöja av skenbart neutral teknik.

Vi ser dock att offentlighetsprincipen i sig är otillräcklig och att det inte är rimligt att enbart förlita sig på att begära ut handlingar. Dels för att en sådan process inte är tillräckligt lättillgängligt och ofta kräver en rejäl arbetsinsats från både medborgare och förvaltning. Dels för att resultatet av en sådan begäran inte alltid är uppenbart begriplig, i synnerhet inte när det handlar om programmering. Ansvarsutkrävandet som sker när det är möjligt att hänvisa till komplex och i vissa fall föränderlig källkod är inte tillräckligt.

Förbundet anser därför att det behövs en infrastruktur där ansvarig myndighet eller förvaltning tydligt har möjlighet att redovisa de avvägningar som tas. Formatet bör vara enhetligt, och så teknikneutralt att det kan användas som en standard för ändamål även utanför den direkta offentliga förvaltningen i de fall så krävs. Ett sådant exempel är de automatiserade fordon och andra robotar

som delvis redan används inom offentlig sektor, och kommer att vara i majoritet inom ett antal år. Även här behövs en liknande, eller samma, struktur för att de vägledande principerna ska kunna gälla teknikneutralt och för hela samhället.

Denna struktur kommer att ställas inför en rad frågor så som hur vi i offentlig verksamhet och samhället hanterar internationella algoritmer där insyn är ännu svårare; i vilka sammanhang självlärande algoritmer – som ju blir en svart låda när de lämnat utvecklarens händer – är möjliga och lämpliga; samt flera andra frågor som utredningen själv ställer utan att besvara.

Bara så kan automatisering, digitalisering och robotisering leda till en bättre och mer effektiv offentlig sektor och förvaltning – för medborgare och medarbetare.



Heike Erkers



Simon Vinge