

Riktlinjer för automatiserade beslut

Riktlinje

Fastställt av	Marcus Matteby
Datum för fastställande	2022-06-30
Giltighetstid	Tills vidare Revideras senast 2023-06-30
Ansvarig funktion	Digital Transformation
Diarienummer	
Målgrupp	Alla nämnder samt kommunala bolag inom Stadsbackenkonzernen samt Ånge kommun.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Syfte och omfattning.....	3
3	Nämndens ansvar	3
4	Automatiserade beslut.....	3
4.1	Bestämmelsen i dataskyddsförordningen om automatiserat beslutsfattande ...	4
4.2	Rätt till insyn och förutsägbarhet.....	5
4.3	Ansökan, anmälan eller annan framställning	Fel! Bokmärket är inte definierat.
5	Beslut som inte kan omfattas	5
5.1	Reglering i speciallagstiftning	6
5.2	Laglighetsprövning.....	6
5.3	Upphandling, LOV och ELOV	7
5.4	Beslut som nämnden eller bolagen inte får delegera.....	7
6	Beslut som kan omfattas	7
6.1	Tydliga regler för ansökan	8
7	Utformning av beslut.....	8
7.1	Konsekvensbedömning avseende dataskydd.....	8
8	Allmän handling och sekretess.....	9

1 Inledning

Kommuner har från den 1 juli 2022 möjlighet i kommunallagen att fatta automatiserade beslut. Ansvar för det automatiserade beslutsfattandet ligger på respektive nämnd eller bolag. Delegation till en automatiserad beslutsfunktion omfattas av samma regler som gäller för övrig delegation.

2 Syfte och omfattning

Ett sätt för Sundsvalls kommun att möta ökade behov och efterfrågan är att ta tillvara de möjligheter som finns i digitala arbetssätt och lösningar. Vi har sedan tidigare automatiserat handlägningsprocesser och med automatiserat beslutsfattande får Sundsvallsborna snabbare beslut samtidigt som handläggarresurser frigörs. Automatiserade beslut kommer också att stärka rättssäkerheten genom att automatiska kontroller och högre grad av enhetlighet leder till ökad likabehandling.

Riktlinjen gäller för samtliga chefer, förtroendevalda, medarbetare och uppdragstagare i alla verksamheter inom Sundsvalls kommunkoncern som utvecklar automatiserade beslut.

Riktlinjen ska säkerställa en korrekt hantering med avseende på juridik och informationssäkerhet.

3 Nämnden/bolagens ansvar

Ansvar för ett automatiserat beslutsfattande ligger på den ansvariga nämnden eller bolaget som innan delegation kan ske, ska säkerställa att ett automatiserat beslutsfattande kan ske i överensstämmelse med gällande rätt. Nämnden eller bolaget ska ta ställning till om de rättsliga förutsättningarna som gäller för en viss ärendetyp medger automatiserat beslutsfattande och bedöma de risker som finns för verksamheten med att beslut av en viss typ fattas automatiserat.

Den ansvariga nämnden eller bolaget behöver därför noga överväga hur ett automatiserat beslutsfattande ska fungera för att uppfylla de krav som ställs på offentligt beslutsfattande, om det finns skäl för anpassning, exempelvis för personer med nedsatt beslutsförmåga eller annat behov av stöd. Utöver att genomföra en riskanalys har nämnden eller bolaget också ett ansvar för hur uppföljning och kontroll av system för automatiserat beslutsfattande ska fungera.

4 Automatiserade beslut

Kommunen har möjlighet att använda sig av ett automatiserat beslutsfattande i fråga om beslut i ärenden som **handläggs enligt förvaltningslagen och kan överklagas förvaltningsrättsligt**.

Begreppet automatiserat beslutsfattande innebär förmågan att fatta beslut på teknisk väg, utan mänsklig inblandning. För att mänsklig inblandning ska anses föreligga så krävs att en person har behörighet och kompetens att ändra beslutet och granskar det på ett meningsfullt sätt. Det

går alltså inte att kringgå bestämmelsen bara genom att låta en person granska besluten utan att påverka resultaten.

4.1 Bestämmelsen i dataskyddsförordningen om automatiserat beslutsfattande

Enligt dataskyddsförordningen ska den registrerade ha rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, vilket har *rättsliga följder* för honom eller henne eller *på liknande sätt i betydande grad påverkar* honom eller henne. Förbudet gäller inte om beslutet är nödvändigt för ingående eller fullgörande av ett avtal mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige, grundar sig på uttryckligt samtycke från den registrerade eller tillåts enligt unionsrätten eller nationell rätt som fastställer lämpliga skyddsåtgärder. Förvaltningslagen anses innehålla lämpliga skyddsåtgärder som tillåter automatiserade beslut, det vill säga partsinsyn, kommunikationskrav, ändring och rättelse av beslut samt förvaltningsrättsligt överklagande.

Dataskyddsförordningen innehåller också ett förbud mot automatiserat beslutsfattande när det gäller känsliga personuppgifter, exempelvis uppgifter som avslöjar politiska åsikter, medlemskap i fackförening, uppgifter om hälsa eller uppgifter som sexualliv eller sexuell läggning. I vissa fall kan dock automatiserade beslut baseras på känsliga personuppgifter. Om uttryckligt samtycke eller ett viktigt allmänt intresse föreligger och lämpliga skyddsåtgärder vidtagits är det tillåtet att basera det automatiserade beslutet på känsliga personuppgifter. Det har tidigare framförts att ett sådant viktigt allmänt intresse som omnämns är att myndigheter kan bedriva sin verksamhet på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt. Det är därför troligt att undantaget vid ett viktigt allmänt intresse främst kan vara tillämpligt när stöd för det automatiserade beslutsfattandet har stöd i nationell lagstiftning. Förvaltningslagen ger stöd för automatiserat beslutsfattande, anses innehålla lämpliga skyddsåtgärder och kan ses som ett undantag från förbudet. Således kan den offentliga förvaltningen använda automatiserat beslutsfattande baserat på känsliga personuppgifter under **förutsättning att det krävs för att upprätthålla ett allmänt intresse.**

Av Europeiska dataskyddsstyrelsens riktlinjer om automatiserat beslutsfattande och profilering framgår att ett beslut har *rättsliga följder* om det antingen påverkar en persons juridiska rättigheter eller påverkar dennes rättsliga ställning eller rättigheter enligt ett avtal. Exempel på rättsliga följder som påverkar en persons juridiska rättigheter är beslut om olika bidrag, förbud eller tillstånd, såsom nekande eller medgivande av rätt till bostadsbidrag, beslut om näringsförbud eller tillstånd i form av bygglov.

Med beslut som *liknar rättsliga följder* menas sådana beslut vars följder når upp i en allvarlighets- eller betydelsegrad som motsvarar ett beslut med rättsliga följder. Det vill säga beslut som i betydande grad påverkar berörda personers omständigheter, beteende eller valmöjligheter, har långvariga eller permanenta konsekvenser för den registrerade eller leder till utestängning eller diskriminering av den registrerade. Exempel på sådana typer av beslut

kan vara beslut som påverkar någons finansiella situation, tillgång till sjukvård eller utbildning samt beslut som nekar någon en anställningsmöjlighet.

Av dataskyddsförordningen och Europeiska dataskyddsstyrelsens riktlinje framgår vidare att den personuppgiftsansvarige vid inhämtningen av personuppgifterna ska berätta att automatiserat beslutsfattande kommer användas, hur den bakomliggande logiken fungerar samt betydelsen för och de förutsedda följderna av behandlingen. Den bakomliggande logiken behöver inte förklaras på en sådan detaljnivå så att företagshemligheter avslöjas eller så att det skulle inverka på immaterialrättsliga äganderätter. Det räcker att själva kriterierna som beslutet fattas på och hur dessa värderas förklaras på ett sådant sätt att den registrerade kan förstå skälen för ett beslut, hur denne kommer påverkas av beslutet samt hur beslutet påverkas beroende på personuppgifterna. Rätten till partsinsyn enligt förvaltningslagen omfattar sålunda inte en rätt till insyn i de algoritmer eller datorprogram som myndigheten har använt för att fatta beslutet och datorprogrammet eller algoritmen utgör inte underlag för beslutet och ska därför inte tillföras ärendet.

4.2 Rätt till insyn och förutsägbarhet

För att automatiserat beslutsfattande ska vara förutsebart är det viktigt att det sker utifrån det regelverk som styr ärendetypen och att det inte finns utrymme för osäkerhet om hur beslutet har fattats. Automatiserat beslutsfattande förutsätter att rättsregler i vanligt språk omvandlas till instruktioner i programkod, så kallad transformering. **Transformeringen** från rättsregel till programkod är inte helt riskfri. Det är därför viktigt att den som utformar algoritmen eller datorprogrammet förstår regelverket och processen. Kommunen har ett stort ansvar att säkerställa att det är det gällande rättsläget som slås fast i programkoden. En felaktig programmering kan i värsta fall innebära att beslut fattas utan rättsligt stöd. Ytterligare risker med tekniska system är att de kan drabbas av fel, avbrott eller virus.

För att enskilda ska kunna förstå hur automatiserade beslut är fattade är det viktigt att det finns tydlig dokumentation över hur den automatiserade handläggningen och beslutet går till. De beslut som fattas automatiserat ska uppfylla grundläggande rättssäkerhetsaspekter såsom att beslutssystemet bedömer lika fall på lika sätt, att besluten är förutsebara och att automatiserade beslut dokumenteras lika väl som manuellt fattade beslut.

Utöver rättssäkra och förutsebara automatiserade beslut ska vi också ha en tydlig intern ansvarsfördelning för de automatiserade beslutsprocesserna, rutiner för att genomföra konsekvensbedömningar avseende dataskydd för att identifiera och analysera risker, tydliga rutiner för att åtgärda de identifierade riskerna samt bedriva ett systematiskt uppföljningsarbete för att säkerställa hög kvalitet på informationen i it-systemen.

5 Beslut som inte kan omfattas

Möjligheten till delegation omfattas av samma delegationsförbud som övrig delegation samt ytterligare delegationsförbud som enbart gäller delegation till en automatiserad

beslutsfunktion. Nämndernas och bolagens möjlighet att använda sig av automatiserat beslutsfattande är därför mer begränsad än övrig delegation.

Politiska frågor och beslut som, enligt gällande lagstiftning, måste fattas av nämnden eller bolaget själv kan inte komma i fråga för automatisering.

5.1 Reglering i speciallagstiftning

Reglering i förvaltningslagen eller i speciallagstiftning kan innebära att automatiserat beslutsfattande inte är möjligt. Exempelvis kan sådan beslutanderätt som i lagstiftning ges till en utpekad befattningshavare, såsom rektorn för en skola, inte delegeras till en automatiserad beslutsfunktion. Ett automatiserat beslutsfattande förutsätter också att kraven på en tillräckligt klargörande och individualiserad beslutsmotivering enligt förvaltningslagen kan tillgodoses.

Beslutanderätten kan inte heller delegeras om det finns lagstadgade krav på avvägningar och bedömningar som inte kan utföras automatiserat. Det vill säga som direkt eller indirekt förutsätter att ett ärende hanteras av en fysisk person, exempelvis ärenden inom bland annat socialtjänstens område där det bedömts att lagstiftningen ställer höga krav på utredaren eller beslutsprocessen.

Av dataskyddsförordningen följer att lämpliga skyddsåtgärder bör inkludera en rätt att överklaga ett beslut som fattas automatiserat. Det innebär att beslut som enligt lag eller författning inte får överklagas inte heller kan bli föremål för automatiserat beslutsfattande.

5.2 Laglighetsprövning

För att det ska vara möjligt att använda automatiserade beslut i den kommunala förvaltningen måste ett sådant beslutsfattande vara förenligt med dataskyddsförordningen. Enligt dataskyddsförordningen har den registrerade rätt att inte bli föremål för automatiserade beslut som har rättsliga följder för honom eller henne om inte nationell lagstiftning fastställt lämpliga skyddsåtgärder. Förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier anses uppfylla kraven på lämpliga åtgärder vid automatiserade beslut. Dock anses inte kravet på lämpliga skyddsåtgärder uppfyllt när det gäller ärenden som överklagas genom laglighetsprövning enligt bestämmelserna i 13 kap. kommunallagen. Dessa ärenden är undantagna från de bestämmelser i förvaltningslagen som utgör lämpliga skyddsåtgärder.

5.3 Upphandling, LOV och ELOV

Förvaltningslagen anses inte heller fullt ut tillämplig på upphandlingsärenden enligt LOU och ärenden om valfrihetssystem enligt LOV. Även ärenden om valfrihetssystem enligt ELOV undantas från möjligheten till automatiserat beslutsfattande, även om förvaltningslagen ska tillämpas vid ärendehandläggningen.

Med ärenden om upphandling avses både beslut om upphandling enligt upphandlingslagarna och upphandling som är undantagen från dessa lagars tillämpningsområde. Detta gäller sådana ärenden om upphandling där lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet är tillämplig. Även beslut i ärenden om upphandlingar som är undantagna från de nu nämnda lagarnas tillämpningsområde omfattas av undantaget. Det gäller exempelvis de upphandlingar som anges i 3 kap. lagen om offentlig upphandling.

Med ärenden om valfrihetssystem avses sådana ärenden där lagen (2008:962) om valfrihetssystem eller lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering är tillämplig.

5.4 Beslut som nämnden/bolagen inte får delegera

Enligt 6 kap. 38 § kommunallagen får nämnden därmed inte delegera beslutanderätt när det gäller

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
4. ärenden som väckts genom medborgarförslag och som lämnats över till nämnden, eller
5. ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras,
6. ärenden där beslut överklagas enligt bestämmelserna i 13 kap.,
7. ärenden där beslut enligt lag eller annan författning inte får överklagas,
8. ärenden om upphandling, eller
9. ärenden om valfrihetssystem.

6 Beslut som kan omfattas

Automatiserat beslutsfattande är tillåtet för beslut som omfattas av förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier och möjlighet till förvaltningsrättsligt överklagande. Såsom tidigare angetts är det nämndens eller bolagens ansvar att säkerställa att det automatiserade beslutsfattandet sker i enlighet med gällande lagstiftning.

6.1 Tydliga regler för ansökan

Automatiserat beslutsfattande kan generellt vara lämpligt för beslut där det finns tydliga regler för när ett tillstånd eller en ansökan ska beviljas och beslutet grundas uteslutande på uppgifter som den enskilde själv lämnat. Det kan eventuellt även tillämpas på beslut som grundas på uppgifter som efter godkännande av den enskilde tillförts beslutsunderlaget.

Vid bedömningen av om en ärendetyp kan delegeras till en automatiserad beslutsfunktion kan det också beaktas på vilken grund det aktuella beslutet fattas. Hänsyn kan då exempelvis tas till om det är fråga om ärenden där det handlar om att avgöra om det finns vissa givna förutsättningar såsom exempelvis bosättning eller visst avstånd.

7 Utformning av beslut

Automatiserade beslut ska inkludera information om att beslutet har fattats automatiserat och en rätt att överklaga ett beslut. Utöver de allmänna kraven i förvaltningslagen på legalitet, objektivitet och proportionalitet ska rätten till insyn, krav på kommunikation liksom möjligheten till ändring och rättelse av beslut säkerställas. Det är dessa instrument som ligger till grund för att förvaltningslagens reglering anses uppfylla dataskyddsförordningens rättsliga krav på skyddsåtgärder.

7.1 Konsekvensbedömning avseende dataskydd

Av dataskyddsförordningen följer att det krävs en konsekvensbedömning avseende dataskydd inför varje form av automatiserat beslutsfattande, även när beslutsfattandet är delvis men inte helt automatiserat.

Konsekvensbedömningen kan också användas för att fastställa vilka åtgärder som ska vidtas för att hantera de dataskyddsrisiker som är förknippade med behandlingen. Sådana åtgärder kan omfatta

- att informera den registrerade om förekomsten av en automatiserad beslutsprocess och den bakomliggande logiken,
- att förklara betydelsen och de förutsedda följderna av behandlingen för den registrerade,
- att göra det möjligt för den registrerade att överklaga beslutet, och
- att tillåta den registrerade att framföra sina synpunkter.

När en konsekvensbedömning har genomförts ska beslut tas om det föreligger en faktisk hög risk eller om det med vidtagna åtgärder går att minska risken så att behandlingen kan genomföras. Risken anses oacceptabelt hög om de potentiella skadorna vid riskens realisering är betydande eller oåterkalleliga för den registrerade och/eller det föreligger stor sannolikhet att risken kommer förverkligas.

8 Allmän handling och sekretess

Av tryckfrihetsförordningen följer att en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Beträffande IT-stöd är de att betrakta som allmänna handlingar så länge de är utvecklade och upprättade hos myndigheten. Utgångspunkten är därför att ett IT-stöd som används inom en myndighet och även förvaras där utgör en allmän handling.

När det gäller algoritmer, är rättsläget något mer oklart. Algoritmen skulle kunna ses som en så kallad färdig elektronisk handling och därmed utgöra en allmän handling eller utgöra en så osjälvständig del av ett datorprogram att algoritmen ses som en så kallad potentiell handling. För att algoritmen då ska kunna utgöra en allmän handling måste algoritmen kunna sammanställas med rutinbetonade åtgärder. Högsta förvaltningsdomstolen har bedömt att en arbetsinsats på 4-6 timmar inte kan anses vara rutinbetonade åtgärder (se HFD 2015 ref. 25).

Att IT-stödet eller algoritmen bedöms vara en allmän handling betyder inte att handlingen är offentlig och kan lämnas ut. Uppgifter om de IT-stöd eller algoritmer som används kan skyddas av bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen eftersom de indirekt skulle kunna ge information om hur systemet kan kringgås eller manipuleras.