

Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU28

Riksrevisionens rapport om automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Utskottet anser att det är värdefullt att Riksrevisionen har granskat de statliga myndigheternas automatiserade beslutsfattande och förutsätter att regeringen följer myndigheternas arbete med automatiserat beslutsfattande och att myndigheterna har de förutsättningar som krävs för ett effektivt, rättssäkert och korrekt beslutsfattande.

Behandlade förslag

Skrivelse 2020/21:88 Riksrevisionens rapport om automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	9
Skrivelsen.....	9

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen

Riksdagen lägger skrivelse 2020/21:88 till handlingarna.

Stockholm den 29 april 2021

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Modig (C), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Anna Sibinska (MP), Erik Ottoson (M), Jessica Wetterling (V) och Lars Jilmstad (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister (RiR 2020:22).

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 19 november 2020. Regeringen återkom till riksdagen den 25 februari 2021 med skrivelse 2020/21:88 Riksrevisionens rapport om automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen.

Inga följdmotioner har väckts med anledning av skrivelsen.

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse.

Den 17 december 2020 informerade riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare utskottet om rapporten.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i rapporten Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister (RiR 2020:22).

Utskottets överväganden

Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Riksrevisionens rapport

Bakgrund, syfte och genomförande

I rapporten anförts att en del av arbetet med att digitalisera myndigheters verksamhet är automatisering. Vidare anförts att målet med att automatisera verksamhetsprocesser ofta är att underlätta eller effektivisera dem för att spara eller omfördela resurser. I dag förekommer automatisering av beslutsfattande hos flera myndigheter, huvudsakligen i ärendetyper som genererar ett stort antal beslut gentemot privatpersoner och företag.

Som motiv till granskningen anför Riksrevisionen att automatiserat beslutsfattande kan innebära flera nyttor för statsförvaltningen, t.ex. ökad effektivitet och lägre kostnader. Det kan även bidra till snabbare beslut och ökad rättssäkerhet för privatpersoner. Vidare anförts att när system för automatiserat beslutsfattande inte fungerar som avsett riskerar det inte bara att systematiskt generera felaktiga beslut i stora volymer, utan också att minska tilliten till statsförvaltningen. Riksrevisionen anser därför att det är viktigt att granska myndigheternas automatiserade beslutsfattande och hur de arbetar med att säkerställa att det fungerar som avsett.

Granskningen har utförts genom fallstudier och en enkät. Vid fallstudierna undersökte Riksrevisionen tre myndigheters arbete – Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen – med automatiserat beslutsfattande. Enkäten skickades till 14 myndigheter och syftade till att dels kartlägga omfattningen av myndigheternas automatiserade beslutsfattande, dels ge en bild av om iakttagelserna från fältstudien återfinns hos andra myndigheter. 13 myndigheter svarade på enkäten.

Riksrevisionen anger följande bedömningskriterier för att avgöra om ett beslut uppfyller grundläggande rättssäkerhetsaspekter:

- det automatiserade beslutssystemet bedömer lika fall på lika sätt
- beslut som fattas automatiserat är förutsebara
- automatiserade beslut dokumenteras lika väl som manuellt fattade beslut.

Granskningens resultat

I rapporten anförts att den övergripande slutsatsen av granskningen är att statliga myndigheters automatiserade beslutsfattande har lett till ökad

effektivitet och att grundläggande rättssäkerhetsaspekter till viss del har förbättrats. Det finns dock brister i myndigheternas arbete med att hantera ärenden med hög risk för fusk och fel. Dessutom utförs det en alltför begränsad uppföljning av att beslut som fattats automatiserat blivit korrekta.

Granskningen visar att de flesta myndigheter som infört automatiserat beslutsfattande lämnar beslut snabbare till privatpersoner utan att förvaltningskostnaderna har ökat.

I rapporten anförs att de tre myndigheterna som ingick i fallstudien – Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen – arbetar systematiskt med att säkerställa att it-systemen i de automatiserade beslutsprocesserna fungerar korrekt. Däremot brister myndigheterna i arbetet med manuell kontroll av ärenden som har hög risk för fusk och fel. De helt automatiserade besluten följs upp i begränsad omfattning. Till följd av den bristande kontrollen och uppföljningen har myndigheterna inte tillräckligt goda förutsättningar att upptäcka och åtgärda felaktiga beslut.

Alla myndigheter som svarat på enkäten utom en uppger att de har upptäckt fel i de automatiserade beslutsprocesserna. Varken Försäkringskassan, Skatteverket eller Transportstyrelsen uppger att de har upptäckt programmerade fel i de granskade processerna. Däremot förekommer felaktiga beslut som har andra orsaker, t.ex. felaktiga uppgifter. Det är lika vanligt att felaktiga beslut upptäcks genom att privatpersoner eller handläggare hör av sig, som att det upptäcks i de egna uppföljningarna.

Vidare anförs i rapporten att automatiserat beslutsfattande till viss del har förbättrat grundläggande rättssäkerhetsaspekter. Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen uppfyller till stor del Riksrevisionens bedömningsgrunder om grundläggande rättssäkerhetsaspekter. De flesta myndigheter som svarat på enkäten uppger att likabehandlingen har ökat till följd av automatiserat beslutsfattande.

Alla myndigheter som svarade på enkäten har ett villkorsstyrt automatiserat beslutsfattande som kan anses vara förutsebart. Endast tre myndigheter uppger i enkäten att de använder AI-baserad teknik som en del av det automatiserade beslutsfattandet, men inte för att fatta beslut. I stället används AI-baserad teknik för att välja ut ärenden för kontroll eller för att klassificera uppgifter i ärenden.

Granskningen visar också att det finns ett behov av att ta fram kunskapsunderlag och stöd till myndigheter för att statsförvaltningens automatiserade beslutsfattande ska få bättre förutsättningar att vara effektivt, rättssäkert och korrekt. Ett sådant kunskapsunderlag skulle exempelvis kunna innehålla modeller för hur myndigheter kan strukturera och styra sina automatiserade beslutsprocesser.

Rekommendationer

Enligt rapporten bör regeringen ge Myndigheten för digital förvaltning i uppdrag att ta fram kunskapsunderlag för hur arbete med automatiserade

beslutsprocesser kan struktureras för att ge bättre förutsättningar för effektiva, rättssäkra och korrekta automatiserade beslut. I rapporten anges även rekommendationer för de tre myndigheterna som ingick i fallstudien. Rekommendationerna handlar bl.a. om att dessa myndigheter bör följa upp sina automatiserade beslut för att säkerställa att de varit korrekta.

Skrivelsen

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och konstaterar att den är ett viktigt bidrag i det kontinuerliga förbättringsarbetet av statsförvaltningen och ger en värdefull överblick av utvecklingen av automatiserat beslutsfattande i den offentliga förvaltningen, särskilt vad gäller de granskade myndigheterna.

För flertalet av iakttagelserna och rekommendationerna om de granskade myndigheternas kontrollarbete, kvalitetsuppföljning och dokumentation konstaterar regeringen att det pågår utvecklingsarbete inom myndigheterna. Regeringen förutsätter att myndigheterna fortsätter detta arbete och kommer att följa upp det inom ramen för den sedvanliga styrningen av myndigheterna.

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens bedömning av behovet av att ta fram kunskapsunderlag och stöd till myndigheter för att statsförvaltningens automatiserade beslutsfattande ska få bättre förutsättningar att vara effektivt, rättssäkert och korrekt. Regeringen anser att den verksamhetsnära kunskap och erfarenhet som myndigheterna besitter till stor del innebär att myndigheterna utifrån sina respektive uppgifter självständigt kan och bör utveckla arbetet med automatiserade beslutsprocesser.

Vidare anför regeringen att Myndigheten för digital förvaltning enligt 1§ förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning har i uppgift att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig. Regeringen anser att myndigheten är bäst lämpad att bedöma vilket stöd som ska ges, när och på vilket sätt. Därmed saknas det enligt regeringen ett behov av ett särskilt uppdrag i enlighet med Riksrevisionens rekommendation.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

I skrivelsen anför regeringen att regeringen kommer att ta upp de iakttagelser och rekommendationer som riktar sig till enskilda myndigheter i dialog med myndigheterna för att säkerställa att de vid behov vidtar lämpliga åtgärder.

Vidare anför regeringen att den genom att inrätta Myndigheten för digital förvaltning 2018 förbättrade de långsiktiga förutsättningarna för en effektiv styrning och samordning av offentliga digitala system och insatser.

Regeringen anför också att frågor som gäller ny teknik och automatiserade beslut och processer är ett område som regeringen har noterat som relevant att utveckla. Regeringen gav den 5 december 2019 i uppdrag åt Myndigheten för digital förvaltning och Lantmäteriet att undersöka om det är möjligt att använda ny teknik, exempelvis AI och blockkedjor, för att i högre grad automatisera rutiner och processer för ärendehantering och beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen. Uppdraget slutredovisades den 15 december 2020. I slutrapporten presenterade myndigheterna en modell som aktörer inom offentlig förvaltning kan använda sig av om de vill införa automatiserat beslutsfattande i sin verksamhet.

Att förbättra de rättsliga förutsättningarna för att till fullo nyttja digitaliseringens möjligheter är viktigt. Regeringen gav därför den 28 januari 2021 i uppdrag åt Myndigheten för digital förvaltning att tillhandahålla rättsligt stöd till den offentliga förvaltningen i förvaltningsgemensamma digitaliseringsfrågor.

Sammantaget bedömer regeringen att de planerade och genomförda åtgärder som redovisats innebär förbättrade förutsättningar för effektiva, rättssäkra och korrekta automatiserade beslut i statsförvaltningen.

I och med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Utskottets ställningstagande

Det är värdefullt att Riksrevisionen har granskat de statliga myndigheternas automatiserade beslutsfattande.

Utskottet noterar att den övergripande slutsatsen av granskningen är att statliga myndigheters automatiserade beslutsfattande har lett till ökad effektivitet och att grundläggande rättssäkerhetsaspekter till viss del har förbättrats.

Utskottet vill framhålla vikten av att det automatiserade beslutsfattandet är rättssäkert och korrekt. Utskottet förutsätter att regeringen följer myndigheternas arbete med automatiserat beslutsfattande och att myndigheterna har de förutsättningar som krävs för ett effektivt, rättssäkert och korrekt beslutsfattande.

Med det anförda föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2020/21:88 Riksrevisionens rapport om automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen.