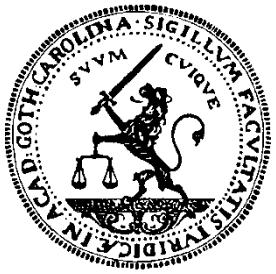

JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

Daniel Silverklang

När algoritmer styr utan att besluta

En rättsvetenskaplig studie om beslutsförberedande urval och automatiserat beslutsfattande i ljuset av dataskyddsförordningen

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Richard Croneberg

Termin: VT 2026

Innehåll

Summary 5
Sammanfattning 6
Förord 7
Förkortningar 8
1 Inledning 9
1.1 Bakgrund 9
1.2 Syfte och frågeställningar 11
1.3 Forskningsläge 12
1.4 Metod och material 14
1.5 Avgränsningar 16
1.6 Teori: Rättssäkerhetens funktion i offentlig förvaltning 17
1.6.1 Rättssäkerhet, legalitets- och objektivitetsprincipen 17
1.6.2 Formell och materiell rättssäkerhet 18
1.7 Disposition 20
2 Rättsliga utmaningar kopplade till Utbetalningsmyndighetens granskning 21
2.1 Inledning 21
2.2 Bakgrunden till granskningslagen och Utbetalningsmyndigheten 21
2.3 De tekniska modellerna bakom granskningen 23
2.4 Profilering, automatiserat urval och sekretess 26
2.5 Utbetalningsmyndighetens granskningsmodell 29
2.6 Urvalets rättsliga kvalificering som automatiserat beslut 32
2.6.1 Granskningen som icke-beslut enligt propositionen 32
2.6.2 Den mänskliga kontrollens inverkan på rättssäkerheten 34
2.7 Analys: Utmaningar i en uppdelad beslutprocess 36
3 Det nationella rättsskyddet vid automatiserat beslutsfattande 39
3.1 Inledning 39
3.2 Förvaltningsrättsliga beslut och uppdelade beslutsprocesser 39
3.3 Motiveringsskyldigheten som rättssäkerhetsgaranti 41
3.3.1 Påverkansrekvisitet 43
3.3.2 Undantaget om uppenbart obehövlig motivering 44
3.3.3 Kravet på klargörande motivering 45
3.4 Analys: Förvaltningslagens förmåga att hantera uppdelade beslutsprocesser 46
4 Det unionsrättsliga rättsskyddet vid automatiserat beslutsfattande 49

4.1 Inledning ... 49
4.2 Dataskyddsförordningens skyddsintressen och dess betydelse för automatiserat beslutsfattande ... 49
4.3 Artikel 22 och förbudet mot automatiserat beslutsfattande ... 51
4.4 Artikel 22:s struktur och sambandet med rätten till meningsfull information enligt artikel 15.1 h ... 52
4.4.1 Beslutsbegreppet ... 53
4.4.2 Kravet på enbart automatiserad behandling ... 54
4.4.3 Rättsverkan eller liknande betydande påverkan ... 55
4.5 EU-domstolens praxis gällande artikel 22: målet *SCHUFA* 56
4.5.1 Bakgrund och prövningens utgångspunkter ... 56
4.5.2 Beslutsbegreppet ... 57
4.5.3 Kravet på enbart automatiserad behandling ... 58
4.5.4 Rättsverkan eller liknande betydande påverkan ... 58
4.5.5 Samlad bedömning och undantag enligt artikel 22.2 ... 59
4.5.6 Skyddsåtgärder enligt artikel 22.3 ... 60
4.6 EU-domstolens praxis gällande artikel 15.1 h: målet *Dun & Bradstreet* ... 61
4.6.1 Bakgrund och prövningens utgångspunkter ... 62
4.6.2 Tolkningen av meningsfull information ... 62
4.6.3 Förhållandet till riktighetskontroll ... 64
4.6.4 Skyddet för andras personuppgifter och företagshemligheter ... 64
4.6.5 Förbudet mot förhandsfixering av intresseavvägningen ... 65
4.7 Förhållandet mellan automatiserade kreditbedömningar och offentlig förvaltning ... 66
5 Utbetalningsmyndighetens automatiserade urval i ljuset av dataskyddsförordningen ... 69
5.1 Inledning ... 69
5.2 Skyddet mot automatiserat beslutsfattande i ljuset av målet *SCHUFA* ... 69
5.2.1 Det automatiserade urvalets kvalificering som beslut med rättsliga följder ... 70
5.2.2 Den efterföljande mänskliga prövningens funktion och räckvidd ... 72
5.3 Rätten till meningsfull information i ljuset av målet *Dun & Bradstreet* ... 73
5.4 Avslutande kommentarer ... 76
6 Slutsatser ... 78
6.1 Inledning ... 78

6.2 Vilka rättsliga utmaningar uppstår i uppdelade beslutsprocesser? 78
6.3 Förmår förvaltningslagen att synliggöra och hantera utmaningarna i uppdelade beslutsprocesser? 79
6.4 Förmår dataskyddsförordningen att synliggöra och hantera utmaningarna i uppdelade beslutsprocesser? 80
6.5 Förmår dataskyddsförordningen att säkerställa den enskildes insyn och rättsliga förståelse? 82
6.6 Avslutande reflektioner 83
6.7 Framtida rättsutveckling 84
Källförteckning 86

Summary

This thesis examines the legal position of the individual in an automated public administration by analyzing to what extent fragmented decision-making models can be reconciled with the requirements of the General Data Protection Regulation (GDPR) regarding protection against automated decision-making. The analysis is conducted from a legal certainty perspective and focuses in particular on how automated profiling at an initial stage interacts with subsequent human decision-making in multi-stage profiling procedures. The auditing model applied by the Swedish Payments Agency (Utbetalningsmyndigheten) is used as a case study to examine these issues in light of the case law of the Court of Justice of the European Union.

The analysis demonstrates that automated selection and profiling measures at an early stage of a decision-making process cannot automatically be classified as neutral preparatory steps. When assessed in accordance with the functional interpretation of the concept of a "decision" developed in the case law of the CJEU, an automated element may, in certain circumstances, exert a determining influence on the subsequent handling of a case. In such situations, the automated processing may trigger the safeguards laid down in Article 22 GDPR. The mere fact that a formal decision is adopted by a human decision-maker at a later stage is not, in itself, sufficient to exclude the applicability of Article 22, in particular where the human assessment is carried out within parameters that have already been established through automated processing.

The thesis further shows that fragmented decision-making structures give rise to distinct challenges for the individual's right to transparency and reasoning. Where the automated elements that are decisive in practice are not reflected in the formal statement of reasons, both the right to meaningful information under Article 15(1)(h) GDPR and the duty to state reasons under The Administrative Procedure Act (2017:900) risk losing their function as safeguards of legal certainty. In such situations, the individual's ability to understand, contest, and effectively control how automated profiling has influenced the course and outcome of the case is undermined.

Overall, the analysis identifies a gap between the formal regulatory design of fragmented review models and the substantive legal certainty requirements imposed by EU law. This gap does not necessarily arise from deficiencies in the wording of the relevant legislation, but rather from the manner in which key safeguards are displaced to a stage of the process where their practical effectiveness is limited. The thesis therefore concludes that the assessment of automated decision-making in public administration must be based on a holistic examination of the actual structure and effects of the decision-making process, rather than on a narrowly formal assessment of isolated decision points.

Sammanfattning

Denna uppsats prövar den enskildes rättsliga ställning i en automatiserad förvaltning genom att analysera hur myndighetsövergripande beslutsmodeller förhåller sig till dataskyddsförordningens krav på skydd mot automatiserat beslutsfattande. Analysen genomförs med utgångspunkt i ett rättssäkerhetsperspektiv och har särskilt fokus på hur automatiserad profilering i ett inledande led samverkar med efterföljande mänsklig prövning i flerstegsbaserade förvaltningsprocesser. Utbetalningsmyndighetens granskningsmodell används som fallstudie för att pröva dessa frågor i ljuset av EU-domstolens praxis.

Analysen visar att automatiserade urval och profileringsmoment i ett tidigt skede inte utan vidare kan betraktas som neutrala beslutsförberedande åtgärder. Vid en funktionsinriktad tolkning av beslutsbegreppet, sådan den utvecklats i EU-domstolens praxis, kan ett automatiserat moment i vissa situationer få en sådan betydande påverkan för den fortsatta handläggningen att det aktualiserar skyddet i artikel 22 i dataskyddsförordningen. Den omständigheten att det formella avgörandet fattas av en mänsklig handläggare i ett senare led är i sig inte tillräcklig för att utesluta artikelns tillämplighet, särskilt när den mänskliga prövningen i *nästan samtliga fall* följer systemets rekommendationer.

Uppsatsen visar vidare att uppdelade beslutsprocesser medför särskilda utmaningar för den enskildes rätt till insyn och motivering. När de automatiserade moment som i praktiken är styrande för ärendets fortsatta handläggning inte återspeglas i det formella beslutets motivering, riskerar såväl rätten till meningsfull information enligt artikel 15.1 h i dataskyddsförordningen som motiveringsskyldigheten enligt 32 § förvaltningslagen att förlora sin funktion som rättssäkerhetsgarantier. I sådana situationer försvåras den enskildes möjligheter att förstå, bemöta och kontrollera hur den automatiserade påverkan faktiskt har styrt ärendets gång och utfall.

Sammantaget pekar analysen på en lucka i det rättsliga skyddet mellan den formella regleringen av uppdelade granskningsmodeller i nationell rätt och de effektiva rättssäkerhetskrav som följer av unionsrätten. Luckan tar sig inte nödvändigtvis uttryck i brister i bestämmelsernas ordalydelse, utan i hur skyddsmekanismer förskjuts till ett stadium i beslutsprocessen där deras praktiska effektivitet är begränsad. Uppsatsen visar därmed att bedömningen av automatiserat beslutsfattande i offentlig förvaltning kräver en helhetsanalys av beslutsprocessens faktiska struktur och verkningar, snarare än en ensidig granskning av formella beslutspunkter.

Förord

Denna uppsats markerar slutet på fyra fantastiska år på juristprogrammet. Nu väntar nya utmaningar där jag ser fram emot att fortsätta lära mig något nytt varje dag.

Ett hjärtligt tack riktas till mina fantastiska kollegor på Nätis. Tiden som amanuens vid juridiska fakulteten har varit otroligt lärorik och er gemenskap har gjort studieåren väldigt mycket roligare.

Jag vill också passa på att tacka Cristina Trenta, vars inspirerande kurs inom juridik, digitala teknologier och AI lade grunden till mitt val av uppsatsämne.

Jag vill rikta ett särskilt varmt tack till min handledare Richard Croneberg. Jag kan inte nog tacka dig för ditt stora engagemang, din ständiga uppmuntran samt dina konstruktiva och vägledande råd. Det har varit ett sant nöje att få arbeta med dig!

Slutligen vill jag tacka min fru och livskamrat Tina. Ditt ovärderliga stöd, ditt stora tålamod och din kärlek har gjort denna resa möjlig.

Lund, maj 2026

Daniel Silverklang

Förkortningar

AI	Artificiell intelligens
Bet.	Betänkande
Dir.	Kommittédirektiv
EDPB	Europeiska dataskyddsstyrelsen
EU	Europeiska unionen
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
FiU	Finansutskottet
HFD	Högsta förvaltningsdomstolens årsbok
IMY	Integritetsskyddsmyndigheten
Prop.	Proposition
RiR	Riksrevisionens rapport
Rskr.	Riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
Skr.	Skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Digitaliseringen av den offentliga förvaltningen har skapat nya möjligheter för myndigheter att använda automatiserade analyser och datadrivna urval i sin kontrollverksamhet. Genom samkörning av stora informationsmängder kan avvikande beteenden identifieras och prioriteras för vidare granskning. Automatiseringen av den svenska förvaltningen fungerar därmed inte enbart som ett verktyg för effektivisering genom snabbare och billigare beslut, utan även som ett medel för förstärkt kontroll inom välfärdssystemen.[1]

Arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar har pågått under en längre tid och tagit sig uttryck i både statliga utredningar och breda politiska initiativ.[2] Som ett led i statens ambition att stärka kontrollen inrättades Utbetalningsmyndigheten den 1 januari 2024.[3] Genom lag (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar (granskningslagen) ges myndigheten mandat att under sekretess samköra uppgifter och genom mönsterigenkänning identifiera misstänkta felaktigheter. Utifrån detta görs ett systematiskt urval som överförs via en underrättelse till andra myndigheter.[4]

Granskningsmodellen bygger därmed på en uppdelad beslutsprocess.[5] Utbetalningsmyndigheten genomför den automatiserade granskningen, medan de mottagande myndigheterna handlägger och fattar de formella besluten. Denna ordning innebär att den automatiserade behandlingen klassificeras som beslutsförberedande verksamhet, även om urvalet i praktiken kan få stor betydelse för vilka personer som blir föremål för kontroll och hur den fortsatta handläggningen formas.[6] Uppdelade beslutskedjor av detta slag kan enligt den rättsvetenskapliga forskningen skapa en flytande gräns mellan förberedande urval och formellt beslutsfattande, då det automatiserade urvalet i olika hög grad kan komma att styra det slutliga utfallet.[7]

---

[1] Se prop. 2022/23:34 s. 27 f.; RiR 2020:22 s. 4 f.; SOU 2018:25 s. 53.

[2] Se prop. 2020/21:1 s. 31, bet. 2020/21:FiU1, rskr. 2020/21:63, dir. 2021:39, prop. 2021/22:217, bet. 2021/22:SkU28, rskr. 2021/22:372; jfr det riksdagsfastställda målet i prop. 2020/21:1 utg.omr. 2, bet. 2020/21:FiU2, rskr. 2020/21:150.

[3] Se SFS 2023:455, jfr bet. 2022/23:FiU35; se även prop. 2023/24:85 s. 8–9 (författningskommentaren till 1 kap. 1 §) samt ändringsförfattningen SFS 2024:297 angående det utvidgade tillämpningsområdet för granskningen.

[4] Se prop. 2022/23:34 s. 28 och 46 f.; 5 § förordning (2023:461) med instruktion för Utbetalningsmyndigheten, avseende myndigheten skyldighet att samverka med Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

[5] Se avsnitt 2.5 för närmare beskrivning av vad som avses med granskningsmodellen.

[6] Se prop. 2022/23:34 s. 1, 28, 47 f. och 50 f.; 3 kap. 1–8 §§ granskningslagen, för underrättelseskyldigheten.

[7] Se Binns och Veale (2021) s. 324–330; jfr RiR 2020:22 s. 22, angående att ärendehanteringen inom myndigheter ofta innebär interaktion mellan handläggare och IT-system.

Samtidigt präglas automatiserade granskningssystem ofta av begränsad transparens. Den enskilde kan sakna möjlighet att förstå varför ett ärende valts ut, vilka uppgifter som legat till grund för urvalet eller hur den automatiserade riskbedömningen påverkat den fortsatta processen. När automatiserade bedömningar dessutom skyddas av sekretess riskerar möjligheterna till insyn och kontroll att försvagas ytterligare.[8]

Riskerna med bristande insyn i automatiserade system har även blivit tydliga i ett internationellt sammanhang. Ett av de mest uppmärksammade exemplen är den så kallade nederländska barnomsorgsbidragsskandalen (*toeslagenaffaire*), där automatiserade och sekretesskyddade riskmodeller användes för att identifiera misstänkta bidragsfel. Modellerna präglades av bristande transparens och diskriminerande riskindikatorer, vilket ledde till att tusentals familjer felaktigt pekades ut för bidragsfusk och drabbades av långtgående ekonomiska och sociala konsekvenser.[9] Skandalen illustrerar hur automatiserade kontrollsystem kan få betydande rättsliga och mänskliga konsekvenser när den bakomliggande logiken inte är möjlig att granska eller ifrågasätta.

De identifierade riskerna sätter fokus på den svenska förvaltningsrättens förmåga att garantera rättssäkerheten[10] i en automatiserad förvaltning. Eftersom förvaltningslagen (2017:900) saknar särreglering och specifika rättssäkerhetsmekanismer för automatiserat beslutsfattande, görs det i svensk rätt ingen formell skillnad på om ett förvaltningsbeslut fattas av en handläggare eller ett automatiserat system.[11]

Den nationella regleringen står därmed i skarp kontrast till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (dataskyddsförordningen), som innehåller ett principiellt förbud mot automatiserade beslut kombinerat med krav på skyddsåtgärder vid undantag.[12] Frågan om hur dessa regelverk i praktiken kan samverka i en uppdelad beslutsprocess, och i vilken utsträckning de förmår

[8] Jfr Statskontoret (2024) s. 36 f.; Wahlgren (2018) s. 422, som beskriver *black box-problematiken*; jfr 17 kap. 1 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som infördes i samband med granskningslagen för att reglera sekretess för uppgifter om metoder, modeller och riskfaktorer vid dataanalyser och urval, se även prop. 2022/23:34 s. 215 f.

[9] Se Bouwmeester (2023) s. 13; Enqvist (2024) s. 223; Hirschfeldt (2024) s. 59 f., där författaren beskriver hur ca 26 000 föräldrar drabbades av ogrundade återkrav efter diskriminerande algoritmiska riskbedömningar. 94 procent visade sig vara juridiskt ohållbara på grund av systematiska urvalsfel samt bristande mänsklig kontroll, vilket slutligen ledde till att den nederländska regeringen avgick.

[10] Se avsnitt 1.6 för hur begreppet rättssäkerhet förstås i uppsatsen.

[11] Se 28 § förvaltningslagen; jfr SOU 2018:25 s. 173.

[12] Se artikel 22.1 samt 22.2 b i dataskyddsförordningen, som tillåter automatiserat beslutsfattande endast när lämpliga skyddsåtgärder ställs upp; C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 52 och 54, som förtydligar att artikel 22.1 i dataskyddsförordningen innebär ett principiellt förbud och föreskriver lämpliga åtgärder till skydd.

skydda den enskildes rättigheter, leder direkt vidare till uppsatsens syfte och frågeställningar.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att pröva den enskildes rättsliga ställning i en automatiserad förvaltning genom att analysera hur myndighetsövergripande beslutsmodeller förhåller sig till unionsrättens krav på skydd mot automatiserat beslutsfattande i ljuset av rättssäkerheten. Med Utbetalningsmyndighetens granskningsmodell som fallstudie prövas de rättsliga konsekvenserna av att granskningsförfarandet delas upp i inledande urval och senare formellt beslutsfattande hos andra myndigheter. Analysen fokuserar särskilt på huruvida nationella och unionsrättsliga skyddsmekanismer förmår säkerställa insyn och motivering när den faktiska styrningen av ett ärende sker genom automatiserade urval snarare än vid det slutliga beslutstillfället.

För att uppnå syftet med uppsatsen ska följande frågeställningar besvaras:

i. Vilka rättsliga utmaningar uppstår när en beslutsprocess delas upp mellan olika myndigheter, där ett automatiserat urval utgör underlag för ett senare mänskligt beslutsfattande?

ii. I vilken utsträckning förmår förvaltningslagens processuella rättssäkerhetsskydd, med fokus på motiveringsskyldigheten enligt 32 § förvaltningslagen, synliggöra och hantera dessa rättsliga utmaningar?

iii. I vilken utsträckning förmår skyddet mot automatiserat beslutsfattande enligt artikel 22 i dataskyddsförordningen, med beaktande av EU-domstolens praxis, att synliggöra och hantera dessa rättsliga utmaningar?

iv. I vilken utsträckning förmår rätten till meningsfull information enligt artikel 15.1 h i dataskyddsförordningen att säkerställa den enskildes insyn och rättsliga förståelse för att hantera dessa rättsliga utmaningar?

Utbetalningsmyndighetens granskningsmodell används i uppsatsen som en fallstudie och ett belysande exempel på en digitaliserad förvaltningsstruktur, där automatiserade urval i ett tidigt led får styrande verkan för det senare formella beslutsfattandet hos andra myndigheter. Här understryks särskilt att uppsatsen inte ifrågasätter Utbetalningsmyndighetens uppdrag i sig. Myndigheten har att tillämpa gällande lagstiftning. Problematiken rör således inte verksamheten som sådan, utan uppstår när olika regelverk och rättssäkerhetsmekanismer inte fullt ut samverkar i situationer där samhällets intresse av effektiva kontrollåtgärder ska förenas med den enskildes rättssäkerhet.

Genom att kombinera EU-domstolens praxis med rättsvetenskaplig forskning om flerstegsprofilering används myndigheten och granskningslagen som en fallstudie för hur artiklarna 22 och 15.1 h i dataskyddsförordningen samverkar med det nationella rättsskyddet.

Forskningsfrågorna besvaras genom en stegvis analys där rättssäkerheten fungerar som den genomgående prövningsgrunden. Genom att först identifiera modellens rättsliga utmaningar och därefter pröva det nationella respektive unionsrättsliga skyddet möjliggörs en analys som går utöver en rent deskriptiv redogörelse för gällande rätt. Strukturen skapar därmed förutsättningar för en kritisk granskning av hur den enskildes rättsskydd påverkas när automatiserade urvalsmodeller används som underlag för senare myndighetsbeslut. I nästa avsnitt redogörs för det forskningsläge som uppsatsen förhåller sig till.

1.3 Forskningsläge

Den tidiga forskningen om artikel 22 i dataskyddsförordningen har i stor utsträckning präglats av en restriktiv tolkning av bestämmelsen. Utgångspunkten har ofta varit att endast beslut som fattas utan någon mänsklig medverkan alls omfattas, medan beslutsförberedande urval följt av mänsklig handläggning typiskt sett ansetts falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde.[13]

EU-domstolens avgörande i mål C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)* (*SCHUFA*)[14] utgör ett förtydligande av hur bestämmelsen ska förstås. Genom att betona beslutets faktiska betydelse snarare än dess formella karaktär klargjorde domstolen att även till synes beslutsförberedande moment kan ha en sådan rättsverkan att skyddsmekanismerna i artikel 22 aktualiseras.[15] Genom detta synsätt i praxis blir den rättsvetenskapliga forskningen kring hur algoritmiska processer i praktiken formar beslut, och hur den rättsliga effekten kan uppstå successivt i mer sammansatta beslutskedjor, intressant.[16]

Den rättsvetenskapliga litteraturen som behandlar hur automatisering fungerar i komplexa och uppdelade beslutsprocesser är dock fortfarande relativt begränsad. Ett bidrag till forskningsfältet är Reuben Binns och Michael Veales analys av det de benämner som *multistage profiling systems*[17], där de belyser att automatisering kan fylla olika funktioner, såsom beslutsstöd eller urval (*triage*), vilka även kan kombineras i beslutskedjor bestående av flera led. Författarna redogör i sin artikel för hur denna struktur kan försvåra

[13] Se till exempel Thouvenin, Frueh och Henseler (2025) s. 183–198; Sancho (2020) s. 136–156.
[14] C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957.
[15] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 50 och 56.
[16] Se Binns och Veale (2021) s. 321 ff.
[17] I uppsatsen används omväxlande begrepp som *uppdelade*, *flerstegsbaserade, tvåstegsbaserade, flerstegsprofilering* etc. som ersättning för det engelska uttrycket *multistage*.

tillämpningen av artikel 22 genom att den rättsligt relevanta påverkan blir svår att lokalisera till ett enskilt moment.[18]

Den rättsliga diskussionen kring rätten till meningsfull information har fått förnyad aktualitet genom EU-domstolens avgörande i mål C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria* (*Dun & Bradstreet*)[19], särskilt avseende hur rättssäkerheten påverkas vid automatiserat beslutsfattande och profilering. Fokus i debatten har successivt förskjutits från frågan *om* en rätt till förklaring existerar till *vad* kravet enligt artikel 15.1 h faktiskt innebär i praktiken.[20] Trots att målet tillhör civilrätten har avgörandets påverkan på offentlig förvaltning uppmärksammats i doktrin. En nyligen framlagd studie framhåller att det vid profilering ofta är just tillämpningen av profilen, snarare än genereringen, som utgör den mekanism genom vilken automatisering får praktiska konsekvenser för enskilda.[21]

I kontrast till denna internationella förståelse präglas svenska statliga utredningar fortfarande av föreställningen att automatiserat beslutsfattande endast föreligger när processen helt saknar mänsklig inblandning. Därmed anses beslutet inte vara automatiserat så länge en handläggare deltar i slutskedet, oavsett omfattningen av den automatiserade behandling som föregått handläggarbeslutet.[22] Detta synsätt har medfört att dataskyddsförordningens skyddsmekanismer typiskt sett inte ansetts tillämpliga så snart ett manuellt inslag kunnat identifieras i handläggningskedjan.[23]

Sammantaget indikerar forskningen att det finns en betydande diskrepans mellan de krav på insyn och förståelse som följer av dataskyddsförordningen och den svenska förvaltningsrättens fokus på det slutliga beslutssteget. Trots denna skillnad finns mig veterligen inte någon studie om uppdelade automatiserade beslutsmodeller i en svensk förvaltningsrättslig kontext. Mot denna bakgrund avser uppsatsen att fylla forskningsluckan genom att pröva den enskildes rättsliga ställning när myndighetsövergripande beslutsmodeller möter unionsrättens skydd mot automatiserat beslutsfattande.

[18] Se Binns och Veale (2021) s. 321 ff.
[19] C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117.
[20] Se Enqvist och Motzfeldt (2025) s. 9 och 11; jfr exempelvis Wachter, Mittelstadt och Floridi (2017), angående varför rätten till förklaring *inte* existerar.
[21] Se Enqvist och Motzfeldt (2025) s. 15; Bygrave (2001) s. 17 f., som beskriver skillnaden mellan profilgenerering och profiltillämpning.
[22] Se exempelvis prop. 2022/23:34 s. 53; RiR 2020:22 s. 7 och 22; prop. 2016/17:180 s. 315, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2.
[23] Se exempelvis prop. 2022/23:34 s. 50.

1.4 Metod och material

Uppsatsen bygger på den rättsdogmatiska metoden, vars huvudsakliga syfte är att fastställa och systematisera gällande rätt genom tolkning av lagtext, förarbeten, praxis och juridisk doktrin.[24] Synen på rättsdogmatisk metod är emellertid inte entydig.[25] Vissa författare, såsom Claes Sandgren, intar en restriktiv hållning och menar att metoden främst bör avse ett deskriptivt fastställande av gällande rätt, grundat på ett begränsat antal auktoritativa rättskällor.[26] Andra författare, däribland Jan Kleineman och Mattias Hjertstedt, framhåller i stället att den rättsdogmatiska metoden även kan innefatta ett analytiskt och kritiskt moment. Enligt denna senare syn granskas det identifierade rättsläget i ljuset av övergripande rättsstatliga principer, såsom rättssäkerhet eller ändamålsenlighet.[27] I denna uppsats ansluts till den senare uppfattningen. Analysen syftar därför inte enbart till att fastställa gällande rätt, utan till att pröva om de nationella och unionsrättsliga skyddsmekanismerna i praktiken förmår upprätthålla rättssäkerheten i myndighetsöverskridande automatiserade beslutsprocesser.

Eftersom uppsatsen i stor utsträckning behandlar unionsrättslig reglering anläggs ett EU-rättsligt metodperspektiv som komplement till den rättsdogmatiska. Detta metodperspektiv ersätter inte den rättsdogmatiska metoden, utan fördjupar förståelsen av hur dataskyddsförordningens bestämmelser ska tolkas och tillämpas inom ramen för svensk offentlig förvaltning. Detta innebär att unionsrättens särskilda rättskällehierarki, tolkningsprinciper och effektivitetskrav beaktas. Även EU-domstolens roll som slutlig uttolkare av unionsrätten samt principerna om unionsrättens företräde och enhetliga tillämpning, tillmäts betydelse.[28] Analysen bygger på en funktionell och teleologisk tolkning av unionsrättsliga begrepp, i linje med EU-domstolens praxis, där bedömningen tar sikte på reglernas praktiska effektivitet snarare än deras formella klassificering.[29]

Uppsatsen belyser forskningsfrågorna ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Rättssäkerhet förstås här som ett sammansatt begrepp med både formella och materiella dimensioner. Den formella rättssäkerheten avser bland annat krav på transparens, förutsebarhet, insyn samt effektiva möjligheter till kontroll och överprövning. Den materiella rättssäkerheten tar sikte på skyddet mot godtycke, diskriminerande utfall och materiellt oriktiga beslut.[30] I uppsatsen används rättssäkerhet som en konkret analytisk bedömningsram för att pröva om den enskilde ges faktiska möjligheter att förstå, ifrågasätta och påverka

[24] Se Kleineman (2018) s. 21.
[25] Se Kleineman (2018) s. 28 f.; Hjertstedt (2019) s. 167; Sandgren (2021) s. 51.
[26] Se Sandgren (2021) s. 51–53.
[27] Se Hjertstedt (2019) s. 166 f.; Kleineman (2018) s. 36 f. och 40.
[28] Se Reichel (2018) s. 109 ff.
[29] Se exempelvis domstolens resonemang i C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 och C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117.
[30] Se avsnitt 1.6 för hur begreppet rättssäkerhet förstås i uppsatsen.

automatiserade bedömningar. Särskild vikt läggs vid frågor om motivering och meningsfull information.

Metodiskt bygger uppsatsen på en stegvis prövning där varje kapitel tillför en ny dimension till analysen. Framställningen rör sig från en teknisk och strukturell problematisering av granskningsmodellen till en prövning av det nationella och unionsrättsliga skyddets räckvidd. För att analysera dessa uppdelade processer används internationell forskning om så kallade *multi-stage profiling systems*, särskilt såsom detta beskrivs av Binns och Veale.[31] Detta rättsvetenskapliga inlägg används inte som rättskälla utan fungerar som ett verktyg för att synliggöra hur automatiserade moment, mänsklig prövning och beslutskompetens fördelas över flera led i beslutsprocessen. Forskningen utgår från artikel 22 i dataskyddsförordningen och behandlar beslutsmodeller där den faktiska påverkan på den enskilde kan uppstå i andra led än där det formella beslutet fattas. Därmed är materialet väl lämpat för att synliggöra ansvarsförskjutning och insynsproblem gällande Utbetalningsmyndighetens granskningsverksamhet.

Uppsatsens material utgörs av en kombination av unionsrättsliga och nationella rättskällor. De unionsrättsliga källorna består främst av dataskyddsförordningen och EU-domstolens praxis, i form av målen *SCHUFA* och *Dun & Bradstreet*.[32] Dessa mål analyseras för att precisera kriterierna för när automatiserat beslutsfattande kan anses föreligga samt för att klargöra räckvidden av rätten till meningsfull information i uppdelade automatiserade beslutsprocesser. I den mån generaladvokatens yttranden tillför begreppslig precision eller fördjupar resonemang om bestämmelsernas syfte och systematik används dessa som tolkningsstöd, även om de inte tillmäts rättsligt bindande status.

Vid tolkning av förordningens bestämmelser om automatiserat beslutsfattande utgör riktlinjer från Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB) en källa, eftersom denna EU-myndighet ansvarar för att säkerställa en enhetlig tillämpning inom unionen.[33] Då myndigheten har erkänt de riktlinjer som antagits av den tidigare rådgivande Artikel 29-arbetsgruppen, utgör även dessa ett underlag för uppsatsens analys.[34] Genom att beakta dessa erkända riktlinjer säkerställs att uppsatsens tolkning ligger i linje med rådande europeisk tillsynspraxis. Eftersom dataskyddsförordningen innehåller flera öppna begrepp, blir även den rättsvetenskapliga litteraturen ett viktigt komplement för att förstå bestämmelsens praktiska räckvidd.

[31] Se Binns och Veale (2021) s. 319–332.
[32] C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957; C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117.
[33] Se artikel 70.1 e–f i dataskyddsförordningen; Wendleby och Wetterberg (2019) s. 24.
[34] Se EDPB Endorsement 1/2018 s. 1.

Det nationella materialet utgörs av svensk lagstiftning, förarbeten och rättspraxis. Fokus ligger på förvaltningslagens bestämmelser om automatiserat beslutsfattande och motiveringsskyldighet.[35] Förarbetena används för att förtydliga lagstiftarens syn på dessa bestämmelser. Praxis från Högsta förvaltningsdomstolen används för att belysa gällande rätt. Materialet kompletteras med rättsvetenskaplig litteratur, statliga utredningar och tillsynsrapporter för att fördjupa och problematisera analysen. Doktrinen värderas utifrån argumentationens relevans och analytiska bidrag snarare än utifrån författarens position.[36]

Då rättsområdet befinner sig i snabb utveckling och EU-domstolens praxis hittills utvecklats i civilrättsliga sammanhang, formuleras uppsatsens slutsatser med försiktighet. Prövningen syftar till att identifiera tänkbara spänningsfält i regleringen och problematisera rättsläget snarare än att göra anspråk på definitiva fastställanden.

1.5 Avgränsningar

Uppsatsen avgränsas till prövning av hur uppdelade beslutsmodeller inom svensk offentlig förvaltning förhåller sig till unionsrättens krav på skydd mot automatiserat beslutsfattande enligt artiklarna 22 och 15.1 h i dataskyddsförordningen samt det nationella förhållandet till 32 § förvaltningslagen.

Analysen utgår från förutsättningen att all behandling av personuppgifter sker i enlighet med de grundläggande principerna i artikel 5 och vilar på en rättslig grund enligt artikel 6 genom fullgörande av en rättslig förpliktelse eller en uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning.[37] Uppsatsen avgränsas därför mot en uttömmande prövning av den underliggande lagligheten i behandlingen som sådan.

Analysen avgränsas till automatiserad behandling i ett tidigt skede av förfarandet som får en strukturerande betydelse för den fortsatta handläggningen. Fokus ligger på de rättssäkerhetsfrågor som uppstår när offentlig maktutövning förskjuts till datadrivna processer. Dataskyddsregleringen behandlas därmed inte utifrån ett renodlat integritetsperspektiv, utan främst som en bärare av rättssäkerhet och en garant för insyn och kontroll. Vidare avgränsas undersökningen mot en fördjupad analys av Europakonventionen, även om rättssäkerhetsprinciperna delvis sammanfaller med de unionsrättsliga.

Undersökningen begränsas till den struktur som följer av Utbetalningsmyndighetens rättsliga bemyndigande genom granskningslagen. Uppsatsen behandlar därmed inte myndighetens faktiska handläggning, de tekniska modellernas statistiska träffsäkerhet eller den specifika utformningen av de

[35] Se 28 och 32 §§ förvaltningslagen.
[36] Jfr Kleineman (2018) s. 33, för möjlighet att kritisera inom rättsdogmatiska metoden.
[37] Se artikel 5 och 6 i dataskyddsförordningen.

algoritmer som används, utan fokuserar på den rättsliga konstruktionen av mandatet.

Den nyligen antagna AI-förordningen[38] lämnas utanför analysen. Avgränsningen motiveras av att AI-förordningen i hög grad reglerar system- och riskstyrning på produktnivå, medan denna uppsats undersöker den enskildes rättsskydd i det konkreta förvaltningsförfarandet utifrån gällande rätt i dataskyddsförordningen.[39]

Uppsatsen gör inga anspråk på att uttömmande analysera förvaltningslagen som sådan. Nationell rätt behandlas endast i den utsträckning den utgör den kontext inom vilken unionsrätten får genomslag. Uppsatsen avgränsas även mot en uttömmande analys av sekretesskyddet enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Även om sekretess och personlig integritet utgör aspekter av den enskildes skydd, behandlas dessa regler i denna uppsats endast i den utsträckning de påverkar de processuella rättssäkerhetsgarantierna. Ett visst fokus läggs vid det spänningsförhållande som uppstår när sekretess till skydd för enskilda eller myndigheters kontrollverksamhet begränsar möjligheten till insyn och motivering i automatiserade processer. Sekretessens funktion analyseras därmed främst utifrån dess roll som en begränsande faktor för den enskildes rättsliga förståelse och kontroll av beslutsunderlaget.

Mot denna bakgrund övergår framställningen i nästa kapitel till rättssäkerhetsbegreppet som grundläggande princip inom offentlig förvaltning. Där behandlas rättssäkerhetens formella och materiella dimensioner, vilka används i uppsatsens fortsatta framställning.

1.6 Teori: Rättssäkerhetens funktion i offentlig förvaltning

1.6.1 Rättssäkerhet, legalitets- och objektivitetsprincipen

Rättssäkerhet är ett av rättsstatens mest grundläggande värden och utgör ett skydd för den enskilde mot godtycklig och otillbörlig maktutövning från statens sida.[40] Den fungerar som ett minimikrav för statens legitimitet. Offentliga beslut måste därför fattas i enlighet med gällande rätt, på förutsebara grunder och på ett sätt som möjliggör insyn och efterhandskontroll. Genom

[38] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1689 av den 13 juni 2024 om harmoniserade regler för artificiell intelligens och om ändring av förordningarna (EG) nr 300/2008, (EU) nr 167/2013, (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 och (EU) 2019/2144 samt direktiven 2014/90/EU, (EU) 2016/797 och (EU) 2020/1828.

[39] Jfr Edwards (2022) s. 10, som framhåller att de individer som drabbas av AI-system i princip saknar rättigheter och roll i AI-förordningen, vilket beskrivs som oförenligt med ett regelverk vars uttalade syfte är att skydda grundläggande rättigheter.

[40] Se Rir 2020:22 s. 12; Zila (1990) s. 299; Peczenik (1995) s. 51.

att offentliga beslut kan härledas till rättsordningen stärks både den enskildes rättsskydd och statens legitimitet som beslutsfattare.[41]

Rättssäkerhet är dock inte ett entydigt begrepp och det saknas en allmängiltig definition.[42] I doktrin beskrivs rättssäkerhet snarare som ett samlingsbegrepp för flera rättsliga principer och etiska ideal, än som en norm med ett fast innehåll. Gemensamt för dessa är att rättssäkerheten kräver att den offentliga makten begränsas av rättsregler som skyddar dessa ideal och grundläggande värden.[43]

Legalitetsprincipen intar, tillsammans med *objektivitetsprincipen*, i detta sammanhang en grundläggande position. Legalitetsprincipen innebär att myndigheter endast får fatta beslut med stöd i rättsordningen. För att fungera som en effektiv rättssäkerhetsgaranti krävs att lagstiftningen är tillräckligt klar och förutsebar. Otydlighet lämnar nämligen ett stort utrymme för skönsmässiga bedömningar, vilket ökar risken för inkonsekvent tillämpning och godtycke.[44] Objektivitetsprincipen kräver saklighet och opartiskhet i myndighetsutövningen.[45] Myndigheten ska endast beakta relevanta omständigheter och undvika ovidkommande hänsyn som kan påverka ärendet. Saklighet förutsätter att grunderna för beslutet redovisas klart och logiskt, medan opartiskhet skyddar från intressekonflikter som riskerar att underminera förtroendet för beslutsprocessen.[46] Tillsammans utgör dessa principer förutsättningar för god förvaltning och ska tillämpas såväl vid ärendehandläggning som vid beslutsfattande.[47] I denna uppsats fungerar principerna som utgångspunkt för uppsatsens löpande rättssäkerhetsdiskussioner.

1.6.2 Formell och materiell rättssäkerhet

I den förvaltningsrättsliga litteraturen har rättssäkerhetsbegreppet successivt vidgats. Fokus ligger inte längre enbart på formell korrekthet och förutsebarhet, utan också på huruvida beslutens materiella innehåll kan anses etiskt godtagbart. En lagregel kan därför vara tydlig och konsekvent tillämpad, men ändå uppfattas som rättsosäker om den leder till orättvisa eller strider mot socialt vedertagna normer. Legalitet i formell mening är då uppfylld, men rättssäkerheten i vidare bemärkelse brister.[48] Ofta görs därför en uppdelning mellan *formell* och *materiell* rättssäkerhet, där den formella uppfattningen

[41] Se prop. 2016/17:180 s. 57 ff.; RiR 2020:22 s. 12; Petersson (2005) s. 22; Zila (1990) s. 297; Peczenik (1995) s. 51.
[42] Se RiR 2020:22 s. 12; jfr SOU 2014:76 s. 89–91; prop. 2009/10:175 s. 29 f., bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.
[43] Se Peczenik (1995) s. 92.
[44] Se Zila (1990) s. 297.
[45] Se prop. 2016/17:180 s. 57; Grönberg (2019) s. 338; Reichel och Wenander (2025) s. 118; jfr 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152).
[46] Se prop. 2016/17:180 s. 57–60 och 193 f.; jfr Grönberg (2019) s. 338, som uttrycker att saklighet avser agerandets normriktighet och opartiskhet hur detta uppfattas utifrån.
[47] Se prop. 2016/17:180 s. 65.
[48] Se Zila (1990) s. 300 och 304; Petersson (2005) s. 22–24.

kan beskrivas som värdeneutral i sin utformning medan den materiella snarare uppfattas som värdeladdad.[49]

Formell rättssäkerhet handlar om *hur beslut fattas*. Den bygger på krav om tydliga rättsregler och fungerar som ett skydd gentemot godtycklig maktutövning. Beslut ska fattas utan ovidkommande hänsyn och i enlighet med fastställda rättsregler.[50] Den enskilde ska kunna förutse hur myndigheter agerar och på vilka grunder beslut fattas. Detta gör det möjligt för individen att anpassa sitt handlande efter gällande rätt och att kontrollera om ett beslut är lagligen grundat.[51]

Den materiella rättssäkerheten tar i stället sikte på *innehållet i rättsreglerna och deras faktiska konsekvenser*.[52] Beslut ska inte bara vara formellt korrekta, utan även materiellt riktiga och förenliga med etik och grundläggande fri- och rättigheter.[53] Beslut får heller inte leda till osakliga skillnader mellan individer och systematiska missgynnanden av vissa grupper. Diskrimineringsförbudet i regeringsformen (1974:152) är därför ett tydligt exempel på en materiell rättssäkerhetsgaranti.[54]

Såväl formell som materiell rättssäkerhet påverkar förtroendet för det offentliga beslutsfattandet. I ett komplicerat rättssystem är det inte självklart att enskilda har möjlighet att överblicka reglernas innebörd eller kontrollera konsekvenserna av dem. Därför vilar rättens legitimitet i stor utsträckning på ett allmänt systemförtroende där besluten uppfattas ha tillkommit i laga ordning.[55] Detta systemförtroende utmanas i takt med att myndigheters verksamhet alltmer digitaliseras. Digitaliseringsrättsutredningen har framhållit att digitaliserade och automatiserade beslutsprocesser medför nya insyns- och kontrollproblem i den statliga verksamheten, vilket utmanar traditionella rättssäkerhetsgarantier.[56] Denna uppsats analyserar huruvida de skyddsmekanismer som nationell rätt och dataskyddsförordningen erbjuder är tillräckliga för att upprätthålla båda dessa dimensioner av rättssäkerhet i en automatiserad förvaltning med myndighetsövergripande beslutsmodeller.

[49] Se Peczenik (1995) s. 60–63; Zila (1990) s. 300; jfr Asplund (2021) s. 81 och 102, som delar in rättssäkerheten i de tre dimensionerna formell, processuell och materiell.
[50] Se Zila (1990) s. 297.
[51] Se Peczenik (1995) s. 51; jfr 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen, som anger att den offentliga makten utövas under lagarna.
[52] Se Zila (1990) s. 286; Naarttijärvi (2013) s. 88.
[53] Se Peczenik (1995) s. 60 f.; Zila (1990) s. 300.
[54] Se Bull och Sterzel (2019) s. 81; jfr Reichel och Wenander (2025) s. 119, angående likabehandlingsprincipen som framgår av artikel 118 i funktionsfördraget; jfr exempelvis målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen.
[55] Se Peczenik (1995) s. 48 f.; SOU 2018:25 s. 17 f.
[56] Jfr RiR 2020:22 s. 47 och 62.

1.7 Disposition

Uppsatsens undersökning är strukturerad utifrån sex kapitel. Efter denna inledning behandlar kapitel två Utbetalningsmyndighetens granskningsverksamhet, vilken används som en fallstudie av en automatiserad uppdelad beslutsstruktur. Utifrån granskningslagen och den granskningsmodell denna bemyndigar analyseras löpande hur de tekniska förutsättningarna, sekretess och det inledande automatiserade urvalets styrande funktion i praktiken påverkar den enskildes rättsliga ställning. Denna prövning utgör analysen av uppsatsens första forskningsfråga.

Kapitel tre behandlar det nationella rättsskyddet och den svenska förvaltningsrättens inställning till automatiserat beslutsfattande. Här analyseras hur en traditionell förståelse av beslutsbegreppet utmanas av uppdelade processer, samt hur förvaltningslagens teknikneutrala utgångspunkter påverkar motiveringsskyldighetens funktion som rättssäkerhetsgaranti i mötet med sekretess och bristande transparens. Inom ramen för detta kapitel analyseras uppsatsens andra forskningsfråga.

Kapitel fyra behandlar det unionsrättsliga rättsskyddet vid automatiserat beslutsfattande med fokus på artiklarna 22 och 15.1 h i dataskyddsförordningen. Utifrån rättsvetenskaplig litteratur, riktlinjer och praxis analyseras förordningens förbud och rätten till meningsfull information. Kapitlet avslutas med att belysa hur denna unionsrättsliga reglering aktualiseras i förhållande till förvaltningslagens krav på att myndigheter motiverar sina beslut. Därmed etableras grunden för den efterföljande analysen av Utbetalningsmyndighetens granskningsmodell.

Kapitel fem utgör uppsatsens analytiska tyngdpunkt. Med Utbetalningsmyndighetens granskningsmodell och granskningslagen som fallstudie sammanförs de tidigare resultaten i en självständig prövning utifrån unionsrättens krav. Här analyseras huruvida det inledande automatiserade urvalet kan kvalificeras som ett beslut enligt artikel 22, vilken funktion den efterföljande mänskliga prövningen fyller, samt hur modellen och dess sekretessreglering påverkar den enskildes rätt till insyn och meningsfull information enligt artikel 15.1 h. Inom ramen för detta kapitel analyseras uppsatsens tredje och fjärde forskningsfråga.

Uppsatsen avslutas i kapitel sex med sammanfattande slutsatser som besvarar de fyra forskningsfrågor som analyserats i de tidigare kapitlen. Här förs även en *de lege ferenda*-diskussion om framtidens rättsskydd och lagstiftningens utvecklingsbehov i en alltmer automatiserad förvaltning.

2 Rättsliga utmaningar kopplade till Utbetalningsmyndighetens granskning

2.1 Inledning

I detta kapitel analyseras Utbetalningsmyndighetens verksamhet utifrån granskningslagen och den tillhörande granskningsmodellen. Analysen fokuserar på myndighetens tekniska förutsättningar, profilering, sekretess samt den flytande gränsen mellan beslutsunderlag och beslut. Genom att undersöka hur beslutsprocessen delas upp mellan automatiserade och mänskliga moment, belyses hur verksamheten balanserar mellan effektivitetskrav och individens rättsskydd.

2.2 Bakgrunden till granskningslagen och Utbetalningsmyndigheten

Inrättandet av Utbetalningsmyndigheten är resultatet av en rättslig process som inleddes för komma till rätta med bristande samordning i statens utbetalningssystem. Grundproblemet, som identifierades i direktiv 2018:50 och senare behandlades i betänkandet SOU 2020:35, rörde frånvaron av ett statligt helhetsansvar, vilket ansågs bidra till återkommande problem med felaktiga utbetalningar. Detta skapade ett behov av mer genomgripande åtgärder. Som lösning slog regeringen i proposition 2022/23:34 fast behovet av en samordnad kontrollfunktion med mandat att genomföra myndighetsövergripande riskanalyser.[57] Den lagstiftning som följde, däribland granskningslagen, trädde i kraft den 1 januari 2024.[58]

Utbetalningsmyndigheten har i uppdrag att genom automatiserade granskningar, baserade på dataanalyser och systematiska urval, identifiera misstänkta felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen.[59] Genom att lämna underrättelser ska myndigheten stödja andra aktörers kontroll- och beslutsarbete utan att själv fatta beslut med rättsverkan.[60] Verksamheten omfattar för närvarande statliga myndigheter och arbetslöshetskassor, men en utvidgning

[57] Se dir. 2018:50 s. 1–3; Fi2020/02668/BATOT; jfr prop. 2022/23:34 s. 24 f. och SOU 2019:59 s. 20, som anger att felaktiga utbetalningar i tidigare statliga utredningar uppskattats till cirka arton miljarder kronor per år.

[58] Se SFS 2023:455; prop. 2023/24:85 s. 8–9 (författningskommentaren till 1 kap. 1 §) samt ändringsförfattningen SFS 2024:297 angående det utvidgade tillämpningsområdet för granskningen; jfr bet. 2022/23:FiU35.

[59] Se 1–2 §§ förordning (2023:461) med instruktion för Utbetalningsmyndigheten; 1 kap. 1 § granskningslagen.

[60] Se prop. 2022/23:34 s. 1 och 48; 3 kap. 1–8 §§ granskningslagen; 5 § förordning (2023:461) med instruktion för Utbetalningsmyndigheten, avseende samverkan med Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

till kommunsektorn är planerad. Detta innebär att över 300 nya aktörer på sikt kan komma att anslutas till systemet.[61]

Den verksamhet som regleras i granskningslagen är dock förenad med betydande rättsliga utmaningar. Granskningsverksamheten förutsätter en omfattande och systematisk behandling av personuppgifter som sträcker sig långt bortom enkla kontotransaktioner. Genom att sammanföra data om allt från arbetsgivare och förmåner till närståendes ekonomiska förhållanden och bolagsengagemang, kan en mycket detaljerad bild av individen växa fram.[62] Förarbetena framhåller att även om enskilda uppgifter inte alltid är känsliga kan deras kombination avslöja förhållanden av känslig natur. Detta kan innefatta hälsa, sexuell läggning, könsbyte, etnicitet, politiska åsikter eller religiös övertygelse. Det utesluts heller inte att genetiska eller biometriska uppgifter kan förekomma i vissa fall.[63]

Trots att granskningarna beskrivs som en särlösning, motiveras de med det starka allmänintresset av att motverka felaktiga utbetalningar och värna välfärdssystemens legitimitet.[64] Regeringen bedömer att intrånget i den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § regeringsformen påkallar särskilda skyddsåtgärder, vilka i förarbetena nästan uteslutande har begränsats till frågor om integritet och dataskydd.[65]

Detta ensidiga integritetsfokus framstår som problematiskt i förhållande till hur svenska myndigheters granskningsverksamhet utvecklas. Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) inledde under förra året en tillsyn mot Försäkringskassan angående användningen av maskininlärningsbaserade riskprofiler för att rikta kontroller mot fusk med ersättningen för vård av barn (vab). Även om tillsynen avslutades efter att systemet tagits ur bruk är Integritetsskyddsmyndigheten av åsikten att antalet tillsynsärenden rörande myndigheters användning av artificiell intelligens och automatiserat beslutsstöd förväntas öka i framtiden.[66] Integritetsskyddsmyndigheten har framhållit att införlivandet av avancerad teknologi inom myndigheter inte enbart berör integritet, utan också betydligt bredare frågor rörande rättssäkerhet, legalitet och relationen mellan stat och individ.[67]

Utifrån Integritetsskyddsmyndighetens bredare rättssäkerhetsperspektiv på avancerad teknologi blottlägger det mandat granskningslagen ger en svaghet

[61] Se SOU 2025:20 s. 423 f., som beskriver att utöver de anslutna statliga myndigheterna och arbetslöshetskassorna föreslås en successiv anslutning av över 300 aktörer inom kommunsektorn med beräknat ikraftträdande den 1 juli 2026.
[62] Se prop 2022/23:34 s. 56 och 111 ff.
[63] Se prop 2022/23:34 s.56, 76, 117 och 130–132.
[64] Se prop 2022/23:34 s. 166.
[65] Se prop 2022/23:34 s. 118 f.
[66] Se Leijonram (2026) s. 1 f.
[67] Se Leijonram (2026) s. 1; jfr Binns och Veale (2021) s. 332, som anser att automatiserat beslutsfattande är en av de minst förstådda men samtidig viktigaste komponenterna inom internationell dataskyddsreglering.

i förarbetena. Genom att reducera problematiken avseende dataanalyser och systematiska urval till en ren integritetsfråga riskerar regleringen att förbise hur systemet i praktiken kan komma att påverka den enskildes rättsliga ställning. Härav följer en osäkerhet kring huruvida det integritetsskydd som präglar granskningslagen är tillräckligt för att även säkerställa den formella och materiella rättssäkerheten.

Mot denna bakgrund inleds nästa avsnitt med en genomgång av hur tekniska urvals- och beslutssystem används inom offentlig förvaltning. Genom att följa vägen från traditionell regelstyrning mot mer komplexa analysmodeller belyses hur förvaltningens automatisering successivt har börjat lämna den förutsebara logiken till förmån för datadrivna sannolikhetsbedömningar. Detta kan komma att innebära förändrade förutsättningar för den enskildes rättssäkerhet.

2.3 De tekniska modellerna bakom granskningen

De automatiserade granskningarna inom Utbetalningsmyndigheten är en del av en bredare digital omställning av den offentliga sektorn, där målet är att Sverige ska vara bäst i världen på att ta tillvara digitaliseringens möjligheter.[68] En stark drivkraft för omställningen har varit ett ökat krav på effektivitet, vilket successivt förändrat hur förvaltningsverksamhet organiseras och hur myndigheter handlägger ärenden.[69] Ett konkret uttryck för denna utveckling är automatisering av verksamhetsprocesser, som så här långt främst använts för att effektivisera ärendehandläggning, minska administrativa kostnader och skapa en mer enhetlig rättstillämpning.[70] Särskilt vanligt har automatisering varit inom ärendetyper med stora volymer och relativt standardiserade bedömningar, exempelvis inom socialförsäkrings- och bidragssystemen.[71] Automatiserat beslutsfattande är därmed ingen försumbar företeelse. Redan 2019 uppgav tretton av de myndigheter som svarade på en av Riksrevisionens enkäter att de tillsammans fattade 121 miljoner automatiserade beslut om året.[72] Rapporten lyfter fram att den stora mängden beslut förstärker riskerna med automatisering då ett fel i systemets uppbyggnad snabbt kan leda till omfattande konsekvenser.[73]

Den mest etablerade formen av automatisering är regelbaserad, där rättsregler översätts till kod i en huvudsakligen binär struktur. Systemets handlingsutrymme begränsas då till fördefinierade parametrar och den information som

[68] Se skr. 2017/18:47 s. 1; prop. 2019/20:1 utgiftsområde 22 s. 107, angående att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.
[69] Se prop. 2011/12:1 utgiftsområde 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87, SOU 2018:25 s. 17 och 139.
[70] Jfr SOU 2024:63 s. 74.
[71] Se SOU 2018:25 s. 139; prop. 2016/17:180 s. 179; Magnusson Sjöberg och Fast Lappalainen (2024) s. 267.
[72] Se RiR 2020:22 s. 23.
[73] Se RiR 2020:22 s. 10.

matas in.[74] Ett exempel på detta är Försäkringskassans handläggning av ersättning för vård av barn, där maskinella processer använts sedan 2006.[75] Systemet prövar ansökningar mot förutbestämda kriterier och hanterar årligen flera miljoner ärenden.[76] Eftersom rekvisiten i sådana ärenden är tydligt formulerade kan de omsättas i ja- eller nej-villkor, vilket gynnar både effektivitet och enhetlighet. Denna typ av regelstyrda massärenden har möjliggjort en resurseffektiv handläggning där risken för godtycke samtidigt kunnat begränsas.[77] Samtidigt rapporterar myndigheterna själva att de största riskerna för bristande likabehandling finns i urvalsprocessen för att manuellt kontrollera ärenden.[78]

Som en vidareutveckling av denna traditionella modell har Skatteverket börjat arbeta med digitaliserbar lagstiftning och konceptet *Rules as Code*. Denna metod syftar till att översätta rättsregler till maskinkonsumerbara filer med full transparens där juridiska experter snarare än tekniker ansvarar för att bygga de logiska regelträden.[79] Även om detta innebär en teknisk modernisering behålls den binära beslutslogiken genom att systemen fortfarande vilar på en strikt tillämpning av Skatteverkets tolkning av gällande rätt.[80] Arbetet fungerar därigenom som en länk mellan juridik och artificiell intelligens då de maskinläsbara regelfilerna kan användas som så kallade *guardrails*. Genom att låta dessa juridiskt förankrade regler styra tekniken kan kvaliteten på myndighetens AI-tillämpningar höjas samtidigt som risken för felaktiga svar, eller så kallade hallucinationer, minskar.[81] Skatteverkets ansats kan ses som ett försök att kombinera digitaliseringens möjligheter med den traditionella rättstillämpningens krav på förutsebarhet.[82]

Det är mot denna bakgrund som Utbetalningsmyndighetens granskningsverksamhet bör förstås, då granskningslagen indikerar ett skifte mot en mer avancerad form av automatisering. Den verksamhet som bemyndigandet möjliggör hos Utbetalningsmyndigheten bygger enligt propositionen på samkörning av uppgifter, omfattande dataanalyser, systematiska urval, men också på mönsterigenkänning.[83] Till skillnad från den traditionella regelstyrningen, som förutsätter stabila och precisa rättsregler för att fungera, öppnar denna

[74] Se RiR 2020:22 s. 4 och 55, inget av de 121 miljoner beslut som fattades av tretton undersökta myndigheter gjordes med artificiell intelligens; Enqvist (2024) s. 224 f.
[75] Se SOU 2022:31 s. 70.
[76] Se prop. 2024/25:36 s. 15; Enqvist (2024) s. 225.
[77] Se Wahlgren (2018) s. 422; RiR 2020:22 s. 53, som rapporterar att tio av tretton undersökta myndigheter ökat likabehandlingen genom automatiserat beslutfattande.
[78] Se RiR 2020:22 s. 52.
[79] Se Algotsson (2026) s. 4 f., 7 och 9.
[80] Se Algotsson (2026) s. 5, om att reglerna har transparens och spårbarhet så att juridisk metod och rättskällelära fortfarande kan säkerställa rättssäkerheten i tillämpningen.
[81] Se Algotsson (2026) s. 11.
[82] Jfr avsnitt 1.6.1 och 1.6.2.
[83] Se prop. 2022/23:34 s. 46 f.

beskrivning för en datadriven metodik där statistiska samband och avvikelser kan hamna i fokus.[84]

System baserade på maskininlärning och algoritmer identifierar samband i stora datamängder och anpassar sina analyser med varierande grad av autonomi.[85] Artificiell intelligens fungerar i detta sammanhang som ett paraplybegrepp för en rad olika teknologier, där de bärande elementen i grunden utgörs av data och algoritmer.[86] Genom tillgång till omfattande datamängder, så kallad *big data*, kan maskininlärningen identifiera komplexa mönster i syfte att kontinuerligt förbättra systemets prestanda och träffsäkerhet.[87] Denna typ av avancerade statistiska modeller har successivt börjat introduceras inom offentlig förvaltning.[88] Implementeringen av artificiell intelligens och datadrivna processer ligger i linje med de strategiska mål för den offentliga förvaltningens digitalisering som har fastställts inom ramen för den nationella digitaliseringsstrategin.[89]

Genom att bemyndigandet genom granskningslagen så tydligt fokuserar på mönster i data, snarare än tillämpning av fastställda regler, är det min uppfattning att de standardiserade och regelbaserade analyser som hittills präglat förvaltningens automatisering kan komma att frångås.[90] I detta kan en principiellt viktig förskjutning skönjas, vilken riskerar att få betydande påverkan på den enskildes rättssäkerhet. Medan traditionell juridisk metod utgår från rättsligt relevanta kriterier och motiveringar grundade i rättskällor och omständigheter i det enskilda fallet, bygger maskininlärningsmodeller på sannolikhetsbaserade samband i stora datamängder. Ett system kan därmed fästa vikt vid variabler som saknar självständig juridisk relevans, men som statistiskt korrelerar med ett visst utfall.[91] Genom denna beslutslogik utmanas den

[84] Jfr Enqvist (2024) s. 224, angående hur rättsregler i regelstyrda system behöver kunna översättas till kod.
[85] Se Sultan, Suhail och Shalom (2024) s. 2 f. och 22 f.
[86] Se Vitbok om artificiell intelligens – en EU-strategi för spetskompetens och förtroende, KOM(2020) 65 slutlig, s. 16; uppsatsen har inte för avsikt att tillhandahålla en teknisk eller rättslig definition av artificiell intelligens, algoritmer eller maskininlärning, då en sådan begreppsanalys faller utanför arbetets huvudsakliga syfte och fokus. I stället ges en funktionell och övergripande förståelse för de tekniska komponenter som kan få betydelse för uppsatsens rättsliga frågeställningar.
[87] Se Sultan, Suhail och Shalom (2024) s. 2 f. och 22 f.
[88] Se Statskontoret (2024) s. 18 och 23; Algottson (2026) s. 6; jfr Leijonram (2026) s. 1 f., angående Försäkringskassans användning av maskininlärningsbaserade riskprofiler för att rikta kontroller mot fusk med ersättningen för vård av barn.
[89] Se Finansdepartementet (2025) s. 7.
[90] Jfr prop. 2022/23:34 s. 46 f.; bilden av en myndighet i teknikens framkant förstärks på dess webbplats, där medarbetarroller som *Data Scientist* och *Data Engineer* beskrivs med expertis inom AI och maskininlärning. Det framhålls att merparten av de anställda har specialistkompetens inom dataanalys, granskning och kontroll – se Utbetalningsmyndigheten ’Jobba hos oss: Möt våra medarbetare’ samt ’Om oss’.
[91] Se Enqvist (2024) s. 235.

traditionella rättstillämpningens krav på förutsebarhet, likabehandling och transparens.[92]

Härtill kommer risker med historiska data, där systemet riskerar att återskapa oönskade resultat i form av *feedback-loops*. Inom forskningen är det väl belagt att system som bygger på tidigare utfall kan återskapa och förstärka befintliga samhälleliga strukturer och ojämlikheter. Eftersom denna typ av avancerade modeller tränas på data som i sin tur ofta är ett resultat av tidigare beslut, finns en risk att redan existerande snedvridningar reproduceras. Detta kan leda till att vissa grupper systematiskt missgynnas eller identifieras som mer riskfyllda.[93]

Ytterligare en välkänd risk benämns *black box-problematiken*. Denna hänger ihop med att den statistiska komplexiteten i avancerade modeller kan göra det svårt att fastställa vilka faktorer som påverkat ett visst utfall och förstå hur dessa har vägts mot varandra. Trots svårigheterna framstår ofta resultatet som tekniskt precist.[94] Detta innebär inte bara tekniska utmaningar utan även rättsliga. Juridisk argumentation bygger på att beslut ska kunna förklaras, motiveras och granskas. När de bakomliggande sambanden blir svåröverskådliga uppstår en direkt spänning mellan det statliga intresset av effektiv datadriven kontroll och den enskildes krav på insyn och begriplighet i förvaltningen.[95]

Min bedömning är att även om Utbetalningsmyndighetens tekniska modeller inte är offentligt kända, talar granskningslagens utformning för att avancerade och svårgenomskådliga modeller är, eller kan komma att bli, en del av verksamheten. De rättssäkerhetsfrågor som följer av teknikanvändningen rör därmed inte bara den omfattande personuppgiftsbehandlingen, utan även urvalens juridiska relevans.[96] Det framstår som osäkert i vilken utsträckning ett urval som vilar på statistiska samband är förenligt med kraven på likabehandling och förutsebarhet. Denna tekniska svåröverskådlighet kan i sig utgöra en utmaning, men som nästa avsnitt visar förstärks insynsproblemen av att analysmodellen i stor utsträckning dessutom hålls dold för den enskilde genom sekretess.

2.4 Profilering, automatiserat urval och sekretess

Utbetalningsmyndighetens granskningsverksamhet uppvisar tydliga likheter med den process som inom dataskyddsförordningen definieras som *profilering*. Begreppet avser en automatiserad behandling av personuppgifter som används för att utvärdera personliga aspekter rörande en fysisk person.[97]

[92] Se Magnusson Sjöberg (2018) s. 524 f.
[93] Se European Union Agency for Fundamental Rights (2022) s. 8 och 22.
[94] Se Statskontoret (2024) s. 36 f.; Wahlgren (2018) s. 422.
[95] Se Rotolo och Sartor (2023) s. 1 ff; jfr 32 § förvaltningslagen; artikel 15.1 h i dataskyddsförordningen
[96] Se avsnitt 2.3.
[97] Se artikel 4.4 i dataskyddsförordningen.

Behandlingen bygger på att personuppgifter samlas in, sammanställs och analyseras för att identifiera statistiska mönster för att klassificera individer särskilt för att analysera och/ eller förutsäga beteenden, risknivåer eller behov.[98] Automatiserad behandling och profilering kan sammanfalla, men ingen av företeelserna utgör ett nödvändigt villkor för den andra.[99]

Även om termen profilering inte används uttryckligen i propositionen, beskrivs granskningen som en process baserad på dataanalyser och systematiska urval. Förarbetena beskriver hur algoritmerna genom att sammanställa och analysera uppgifter om transaktioner, ersättningar, tidigare betalningsproblem och andra relevanta faktorer identifierar samband, mönster och avvikelser, vilket resulterar i så kallade urvalsträffar för vidare granskning.[100]

Inom doktrinen delas profilering ofta upp i stegen *profilgenerering* och *profiltillämpning* för att belysa de rättsliga konsekvenserna av ett sådant förfarande. Vid profilgenerering skapas en modellbaserad bedömning av individen genom mönsterigenkänning i data, exempelvis i form av ett sannolikhetsvärde, en riskklass eller en kategori. I det efterföljande steget, profiltillämpningen, får profilen praktisk eller rättslig verkan genom att styra prioritering, initiera kontroll eller ligga till grund för ett beslut. I detta steg prövas nämligen denna bedömning mot en beslutsregel, såsom lagstadgade rekvisit eller interna riktlinjer som omsatts i kod eller tröskelvärden.[101] Denna dubbla struktur återfinns i Utbetalningsmyndighetens granskningsmodell, där de systemgenererade urvalsträffarna ligger till grund för beslut om att antingen inleda en fördjupad granskning, underrätta en annan myndighet eller avsluta ärendet.[102]

I skärningspunkten mellan profilgenerering och profiltillämpning blir den tidigare nämnda *black box-problematiken* särskilt påtaglig. Det räcker sällan att förklara hur en profil har beräknats eftersom det också krävs en motivering till varför profilen tillmätts betydelse i förhållande till den beslutsregel som styr myndighetens handlande.[103] Denna brist på insyn förstärks i Utbetalningsmyndighetens fall av ett omfattande sekretesskydd.[104] För att skydda kontrollverksamhetens effektivitet och för att motverka att enskilda anpassar sitt beteende för att undgå granskning, finns ett behov av att hemlighålla de parametrar som styr urvalen. Eftersom befintliga bestämmelser kring

[98] Se artikel 4.4 i dataskyddsförordningen; jfr utvecklat resonemang Artikel 29-arbetsgruppen (2018) s. 7–8; EDPB Riktlinjer 07/2020 s. 5; Karlsson Alverhill (2023) s. 52.
[99] Se Bygrave (2020) s. 530.
[100] Se prop. 2022/23:34 s. 46 f. och 50 f.
[101] Se Bygrave (2001) s. 17 f.
[102] Se 2 kap. 1–2 §§ granskningslagen
[103] Se Enqvist och Motzfeldt (2025) s. 11; jfr Rotolo & Sartor (2023) s. 1 ff., angående *black box-problematiken*.
[104] Se 17 kap. 1 b § OSL (observera ändring från 17 kap. 1 a i propositionen); prop. 2022/23:34 s. 215 f.; Dahlqvist och Westerlind (2021) s. 94, angående att sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift oavsett om det sker muntligen eller genom ett utlämnande av allmänna handlingar.

sekretess inte ansetts tillämpliga, har en ny sekretessbestämmelse införts som specifikt skyddar uppgifter om metoder, modeller och riskfaktorer.[105]

Den nya sekretessbestämmelsen är utformad med ett rakt skaderekvisit[106], vilket innebär att sekretess gäller för uppgifter vars utlämnande kan antas skada myndighetens verksamhet. Enligt förarbetena ska bedömningen av vilka uppgifter som omfattas av sekretess göras i det enskilda fallet, vilket medför att skyddets räckvidd kan variera över tid. Sekretessen följer därtill uppgifterna vid utlämnande till andra myndigheter och upphör först när uppgifterna inte längre används i kontrollverksamheten.[107] Konstruktionen har mött kritik från Datainspektionen, numera Integritetsskyddsmyndigheten, som efterfrågar tydligare och mer förutsebara regler för vilka uppgifter som får samlas in, användas och lämnas ut. Medan Datainspektionen menar att det inte är acceptabelt att överlåta åt enskilda myndigheter att i löpande verksamhet avgöra vilka utlämnanden som är tillåtna, anser regeringen att behovsbedömningen är en naturlig del av myndighetsarbetet.[108]

Målkonflikten mellan kontrollintresse och rättssäkerhet blir särskilt tydlig i och med att den enskildes rätt att invända mot personuppgiftsbehandlingen, som annars följer av artikel 21.1 i dataskyddsförordningen, har begränsats i granskningsverksamheten.[109] I förarbetena motiveras inskränkningen med att en sådan rätt skulle riskera att motverka kontrolluppdragets syfte. Begränsningen bedöms vara både nödvändig och proportionerlig för att tillgodose det allmänna intresset av att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och motverka ett brottsligt utnyttjande av välfärdssystemen.[110]

Min bedömning är att det, i ljuset av dataskyddsförordningens begreppsförståelse, är svårt att betrakta granskningsprocessen som något annat än en process för profilering. Genom automatiserad analys av personuppgifter kategoriseras och prioriteras individer i förhållande till en beslutsregel, där utfallet direkt styr prioriteringar, initierar kontroller eller ligger till grund för fortsatt handläggning.

Här framträder en rättssäkerhetsproblematik i det att de automatiserade analyserna styr urvalet av individer samtidigt som processen omgärdas av sekretess. Även om sekretessen kring metoder och parametrar ses som en förutsättning för effektiv kontroll, innebär den samtidigt att den enskildes möjligheter

[105] Se prop. 2022/23:34 s. 81 och 215 f.; 17 kap. 1 b § OSL, eftersom tidigare 17 kap. 1 § OSL inte ansågs tillämplig på granskningsverksamheten.
[106] Se prop. 1979/80:2, med förslag om sekretesslag, del A s. 80, bedömningen för raka skaderekvisit kan ske med relativt stor frihet. Detta för att avgörandet ska vara baserat på om skada kan uppstå vid utlämnande av uppgiften, utan att behöva bedöma om sekretess ska gälla eller inte.
[107] Se prop. 2022/23:34 s. 81 f.
[108] Se prop. 2022/23:34 s. 89 f.
[109] Se prop. 2022/23:34 s. 69 och 121 f.; jfr artikel 21.1 i dataskyddsförordningen.
[110] Se prop. 2022/23:34 s. 69 och 121 f.; jfr artikel 23 i dataskyddsförordningen.

till insyn inskränks. Erfarenheterna från den nederländska barnomsorgsbidragsskandalen (*toeslagenaffaire*) visar vilka konsekvenser system kan få när automatiserade riskbedömningar kombineras med låg transparens och bristande möjligheter till kontroll.[111] När urvalssystem används för att identifiera personer som ska bli föremål för fortsatt granskning kan den automatiserade behandlingen också få en faktisk betydelse för den enskildes situation, även om något formellt beslut ännu inte har fattats.

Sekretessen kan ses som ett ytterligare lager ovanpå den brist på transparens som redan är inbyggd i algoritmiska processer.[112] Här skapas en situation där den tekniska svårigheten att förklara en *black-box* samverkar med rättsliga begränsningar, vilket gör att maktutövningen i praktiken riskerar att bli oåtkomlig för extern granskning. Hur dessa förutsättningar samverkar med granskningsmodellens lågt ställda krav för urval, och vilken påverkan det får på den enskildes rättsliga ställning, analyseras närmare i nästa avsnitt.

2.5 Utbetalningsmyndighetens granskningsmodell

Med utgångspunkt i den tidigare diskuterade profileringslogiken skiftar fokus nu till hur denna omsätts i praktiken inom ramen för granskningslagen. I det följande beskrivs granskningsmodellens struktur och funktion, varpå dess utformning analyseras ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Särskilt belyses hur automatiserade urval och datadrivna analyser kan påverka handläggningen långt innan något formellt beslut har fattats.

Förarbetena beskriver granskningsmodellen som en stegvis process där det första steget utgörs av en inledande granskning, efter vilken det prövas om en fördjupad granskning är nödvändig.[113] Den första fasen bygger på uppgifter som redan finns tillgängliga hos myndigheten, medan mer omfattande informationsinhämtning sker först i det fördjupade skedet. Genom den successiva prövningen framställs modellen som både resurseffektiv och integritetsskyddande.[114] Eftersom verksamheten likväl innebär ett intrång i den personliga integriteten bedöms en särskild lagreglering nödvändig. Detta har skett genom granskningslagen som anger ramarna för verksamheten, ansvarsfördelningen och tillhörande skyddsåtgärder.[115]

I den inledande granskningen prövas, med stöd av dataanalyser och urval, om det finns skäl att vidta ytterligare åtgärder. Om det *finns anledning att anta* att en felaktighet föreligger kan myndigheten antingen lämna en underrättelse till berörd myndighet eller inleda en fördjupad granskning. En sådan fördjupning ska främst ske när flera myndigheter är involverade eller där det bedöms

[111] Se avsnitt 1.1 för information om den nederländska barnomsorgsbidragsskandalen.
[112] Se avsnitt 2.3.
[113] Se prop. 2022/23:34 s. 50 f.
[114] Se prop. 2022/23:34 s. 46 f.
[115] Se prop. 2022/23:34 s. 47 f., 131 f. och 163.

mer effektivt att granskningen sker centralt, även om behov av kunskapsuppbyggnad också kan motivera åtgärden.[116]

För att motverka risken för godtycke i denna granskning ställs krav på dokumentation samt kriterier för när en granskning ska inledas och avslutas. Granskningen ska inledas när det finns anledning att anta felaktigheter och den ska avslutas när det inte längre finns skäl för ett sådant antagande, när handläggning är mer ändamålsenlig hos beslutsmyndigheten eller när andra sakliga skäl föreligger.[117] Vidare ska underrättelser lämnas till beslutsmyndigheten både när en fördjupad granskning inleds och när den avslutas. Av underrättelsen ska de omständigheter framgå som ligger till grund för antagandet om felaktighet, men regeringen har avstått från att i detalj reglera underlagets utformning och överlåter i stället detta till Utbetalningsmyndigheten.[118]

Denna stegvisa modell aktualiserar flera rättssäkerhetsfrågor rörande hur handläggningen påverkas innan något formellt beslut fattas. En första utmaning rör tröskelvärdet för att inleda en fördjupad granskning, vilket har kritiserats av Advokatsamfundet för att vara alltför oprecist och en potentiell källa till godtycke.[119] Regeringen medger att kravet är lågt ställt, men anser att det är väl avvägt och betonar att det ska finnas konkreta omständigheter i det enskilda fallet.[120] Samtidigt bedöms en stor andel av urvalsträffarna kunna avslutas utan åtgärd, även om träffsäkerheten förväntas öka i takt med att modellerna utvecklas.[121]

Vid beaktande av granskningsmodellens konstruktion framstår Advokatsamfundets kritik mot det lågt ställda rekvisitet som relevant. Även om kritiken inte utvecklas närmare i förarbetena framstår risken för godtyckliga urval som särskilt allvarlig när granskningsmodellen sätts i relation till en potentiell användning av maskininlärning. Som tidigare framgått vilar sådana modeller inte på den binära och förutsebara logik som präglar regelstyrd automatisering, utan bygger istället på statistiska mönster och sannolikhetsbaserade bedömningar. När dessa statistiska samband optimeras innebär det därför inte nödvändigtvis att dessa har juridisk relevans.[122] När rekvisitet *anledning att anta* samtidigt är lågt ställt finns en risk att även svaga samband eller osäkra

[116] Se prop. 2022/23:34 s. 50–54
[117] Se prop. 2022/23:34 s. 55 f.
[118] Se prop. 2022/23:34 s. 66 f., här ges som exempel att när ett bolag använder skilda kontaktuppgifter gentemot myndigheter samtidigt som företrädaren är hårt skuldsatt och har ett stort antal styrelseuppdrag, kan det indikera användning av en så kallad målvakt.
[119] Se prop. 2022/23:34 s. 50 och 52, samtidigt anser Advokatsamfundet det försvarligt eftersom ett högre ställt krav skulle begränsa effektiviteten i verksamheten. Inspektionen för socialförsäkringen anser att detta bör tolkas som ett lågt ställt beviskrav och Åklagarmyndigheten påpekar att det är samma begrepp som används i bestämmelsen om när förundersökning ska inledas enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken.
[120] Se prop. 2022/23:34 s. 52.
[121] Se prop. 2022/23:34 s. 50 f.
[122] Se avsnitt 2.3.

avvikelser räcker för att ett ärende ska väljas ut för närmare granskning. Det bör rimligen påverka nivån av objektivitet och förutsebarhet i urvalsprocessen. Kombinationen av en låg rättslig tröskel och granskningslagens bemyndigande av datadrivna urval, baserade på mönsterigenkänning och statistiska samband, förefaller därför öka den risk för godtycke som Advokatsamfundet pekat på.

Förarbetena framhåller vidare att träffsäkerheten ska förbättras över tid och att urvalsmodellerna är avsedda att utvecklas löpande utifrån tidigare resultat och erfarenheter. Detta uttalande stärker bilden av en modell som är mer dynamisk än den tidigare regelstyrda automatiseringen där fasta och på förhand definierade kriterier styr bedömningen. Som tidigare framgått kan system som tränas på tidigare utfall reproducera redan existerande mönster och snedvridningar, vilket utmanar grundläggande förvaltningsrättsliga principer om objektivitet, likabehandling och förutsebarhet.[123]

I detta sammanhang bör även regeringens syn på granskningsmodellen uppmärksammas. I förarbetena framhålls den stegvisa modellen som ett sätt att begränsa integritetsintrånget genom att mer omfattande informationsinhämtning sker först i ett senare skede. Modellen kan därför i vissa avseenden beskrivas som integritetsskyddande. Samtidigt innebär konstruktionen att en betydande del av den praktiska styrningen sker i ett tidigt skede där insynen är begränsad och där den enskilde normalt saknar möjlighet att förstå varför ett ärende valts ut för fortsatt kontroll. Det riskerar att försvaga möjligheten att kontrollera om urvalet varit objektivt och korrekt.

Trots att granskningsmodellen innehåller krav på dokumentation som ett skydd mot godtycke framstår denna garanti som begränsad i praktiken. I en verksamhet som bygger på datadrivna analyser och automatiserade urval uppstår frågan vad dokumentationsskyldigheten faktiskt omfattar. Om dokumentationen främst avser beslutet att inleda en granskning, men inte de bakomliggande urvalskriterierna eller den logik som styrt modellen, kvarstår betydande insynsproblematik. Eftersom underrättelsen dessutom riktar sig till den mottagande beslutsmyndigheten får denna, om underlaget saknar närmare information om de bakomliggande urvalskriterierna eller den logik som styrt urvalet, också begränsade möjligheter att ge den enskilde en motivering med meningsfull information till varför ärendet valts ut för fortsatt kontroll.[124]

Eftersom granskningsmodellen bygger på att rättssäkerheten ytterst ska säkerställas genom efterföljande mänsklig handläggning hos beslutsmyndigheten blir det också viktigt att undersöka vilken rättslig betydelse de automatiserade urvalen har. Frågan nästa avsnitt berör är därför om ett sådant urval,

[123] Se avsnitt 2.3.

[124] Resonemanget vinner stöd i EU-domstolens uttalande i C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 63, gällande att den tredje parten inte har möjlighet att lämna den efterfrågade information eftersom denne i allmänhet inte förfogar över den.

trots sin formellt förberedande funktion, i praktiken kan anses utgöra ett automatiserat beslut med rättsverkningar.

2.6 Urvalets rättsliga kvalificering som automatiserat beslut

Efter genomgången av granskningsmodellen skiftar nu fokus till hur verksamheten ska inordnas i den förvaltningsrättsliga strukturen. Eftersom Utbetalningsmyndighetens granskning fungerar som ett stöd för andra myndigheters formella beslutsfattande, aktualiseras frågan om var den rättsligt relevanta påverkan egentligen uppstår i processen. Det väcker i sin tur frågor om gränsdragningen mellan underlag och beslut samt mellan automatiserad och mänsklig handläggning. Dessa gränser framstår vid en närmare analys som mindre tydliga än vad som förutsätts i förarbetena.

2.6.1 Granskningen som icke-beslut enligt propositionen

I propositionen beskrivs hur Utbetalningsmyndighetens granskning syftar till att identifiera felaktiga utbetalningar och lämna underrättelser till berörda myndigheter.[125] De analyser och urval som görs inom ramen för verksamheten anses dock inte utgöra beslut i förvaltningsrättslig mening.[126] Det är i stället den mottagande myndigheten som handlägger ärendet och fattar det formella beslutet. Utbetalningsmyndighetens funktion är därmed att tillhandahålla ett underlag som kompletterar, men inte ersätter, beslutsmyndighetens eget ansvar för kontroll och prövning.[127] Regeringen är i förarbetena tydlig med att myndighetens hantering inte leder till något beslut med rättsverkan mot enskilda.[128]

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att hanteringen av urvalsträffar inte omfattas av artikel 22 i dataskyddsförordningen. Resonemanget bygger på att rättsverkningar uppstår först i det efterföljande beslutet hos den mottagande myndigheten. Granskningen betraktas därför som beslutsförberedande verksamhet och inte som automatiserat individuellt beslutsfattande.[129] Om en beslutsmyndighet, efter underrättelse från Utbetalningsmyndigheten, fattar ett beslut med rättsverkningar, anses rättssäkerheten tillgodosedd inom ramen för det förfarandet. Granskningen beskrivs inte som en del av ärendehandläggningen, utan som ett fristående moment som syftar till att identifiera fel och ta fram underlag.[130] Mot denna bakgrund ifrågasätts i propositionen om granskningen över huvud taget utgör ärendehandläggning enligt förvaltningslagen.[131] Det understryks vidare att Utbetalningsmyndigheten saknar

[125] Se prop. 2022/23:34 s. 28.
[126] Se prop. 2022/23:34 s. 48.
[127] Se prop. 2022/23:34 s. 28.
[128] Se prop. 2022/23:34 s. 48.
[129] Se prop. 2022/23:34 s. 50; jfr artikel 22 i dataskyddsförordningen.
[130] Se prop. 2022/23:34 s. 53.
[131] Se prop. 2022/23:34 s. 48 och 132.

befogenheter att ingripa i pågående ärenden. Myndigheten har varken möjlighet att stoppa utbetalningar eller att påverka när beslut ska fattas. Ansvaret för beslut, omprövningar och återkrav ligger kvar hos respektive myndighet, som förutsätts göra en självständig prövning när underrättelser lämnas. Resultatet av granskningen utgör därmed ett beslutsunderlag som den mottagande myndigheten kan välja att använda eller bortse från.[132]

Föreställningen att den mottagande myndigheten fritt kan välja att använda eller bortse från det automatiserade underlaget utgår från en binär förståelse av beslutsprocessen, vilken i hög grad har ifrågasatts i den rättsvetenskapliga litteraturen. Binns och Veale menar att det är ovanligt att en algoritm ensam producerar ett beslut. I stället framhåller författarna att beslut ofta växer fram genom kedjor av processer där automatiserade system och mänsklig handläggning samverkar.[133]

Ett kännetecken för sådana system är att den avgörande påverkan på den enskilde ofta uppstår successivt. Effekten kan därför vara svår att knyta till ett enskilt moment i processen, även om den i efterhand ofta tillskrivs det sista steget. Inom forskningen om uppdelade beslutsprocesser beskrivs denna föreställning som en så kallad *last step fallacy*. Detta logiska felsteg innebär att man felaktigt antar att det enbart är processens sista moment som avgör huruvida ett beslut är automatiserat eller inte. Ett sådant synsätt blir missvisande i situationer där automatiserade moment i praktiken styr ärendets utveckling redan i ett tidigare skede.[134]

Denna tidiga styrning konkretiseras dels genom mekanismer för *triage*, där det inledande automatiserade urvalet i realiteten fixerar ärendets fortsatta inriktning och därmed gör den efterföljande mänskliga prövningen strukturellt beroende av det maskinellt framtagna underlaget.[135] Dels aktualiseras risker för *selektiv automatisering*, vilket innebär att handläggare tenderar att rutinmässigt följa systemets riskpoäng för vissa grupper av individer, medan andra blir föremål för en genuint självständig bedömning. Processen riskerar därmed att i praktiken fungera som ett helautomatiserat beslutsfattande för vissa kategorier, men som ett faktiskt beslutsstöd för andra. [136] Denna ojämna och dolda dynamik gör det mycket svårt att avgöra var det rättsligt relevanta

[132] Se prop. 2022/23:34 s. 60.
[133] Se Binns och Veale (2021) s. 319–332, så kallade *multi-stage profiling systems*.
[134] Se Binns och Veale (2021) s. 329–331.
[135] Se Binns och Veale (2021) s. 322 f. och 325 f., som jämför internationella exempel från flygsäkerhetskontroller och banktransaktioner där ett automatiserat urval placerar individer i kontrollgrupper vilket förvandlar den mänskliga åtgärden till enbart en formell bekräftelse på det initiala urvalet.
[136] Se Binns & Veale (2021) s. 324 f., som beskriver att internationell forskning, exempelvis rörande det amerikanska COMPAS-systemet, visar hur handläggare tenderar att följa riskpoäng mer strikt för vissa subgrupper, vilket omvandlar ett beslutsstöd till ett automatiserat urval; jfr Leijonram (2026) s. 3, angående handläggarens erfarenhet.

beslutsfattandet egentligen äger rum, vilket i sin tur väcker frågor kring hur stor betydelse den mänskliga prövningen faktiskt har i praktiken.[137]

Synen på att ett beslut successivt växer fram skiljer sig från det synsätt som länge präglat statliga utredningar, vilka i stället bygger på en tydlig uppdelning mellan automatiserade och mänskliga moment. Uppfattningen är att automatiserat beslutsfattande endast föreligger när hela processen är helautomatiserad, helt utan mänsklig inblandning. I sådana beskrivningar ersätter tekniken den mänskliga prövningen i sin helhet och fungerar i praktiken som beslutsfattare. När en handläggare deltar i processen anses beslutet däremot inte vara automatiserat.[138]

Mot bakgrund av de argument som framförts inom doktrin framstår gränsen mellan urval och beslut som mindre tydlig än vad som ges uttryck för i granskningslagens proposition och tidigare statliga utredningar. Automatiseringen förefaller kunna påverka beslutsprocessen redan i ett tidigt skede, genom att styra vilka ärenden som aktualiseras och hur de prioriteras. Ur ett funktionellt perspektiv framstår det därför inte som att rättssäkerheten enbart kan bedömas utifrån det formella beslutet, utan måste analyseras utifrån hur processen faktiskt formas i samspelet mellan de automatiserade urvalen och den efterföljande mänskliga handläggningen.

Sammantaget vilar regeringens synsätt på en strikt formell gränsdragning mellan underlag och beslut, där rättsverkningar anses uppstå först i det avslutande steget. Den påverkan som det automatiserade urvalet kan ha på ärendets fortsatta handläggning ges ingen självständig betydelse. Detta perspektiv innebär att rättssäkerhetsgarantierna knyts till det sista beslutsmomentet, snarare än till den process som leder fram till beslutet, vilket i sin tur riskerar att lämna stora delar av beslutsprocessen utanför insyn och kontroll.

Eftersom regeringens ställningstagande bygger på att rättssäkerheten tillgodoses genom den mottagande myndighetens självständiga prövning, undersöks härnäst om denna mänskliga medverkan utgör en reell garanti för ett rättssäkert beslut. Denna granskning lägger grunden för kommande rättsliga analyser i ljuset av nationell rätt och unionsrätt.

2.6.2 Den mänskliga kontrollens inverkan på rättssäkerheten

Regeringens bedömning är att inrättandet av Utbetalningsmyndigheten inte medför någon risk för rättssäkerhetsförluster för den enskilde. Denna slutsats

[137] Se Binns och Veale (2021) s. 324–330; jfr RiR 2020:22 s. 22, som bekräftar interaktionen mellan system och handläggare, men inte som olika delar av själva beslutsfattandet. Automationen bryts nämligen när ”en handläggare tittar på ärendet”.
[138] Se RiR 2020:22 s. 7 och 22; jfr prop. 2016/17:180 s. 315 f., bet. 2017/18: KU2, rskr. 2017/18:2.

förutsätter att den mänskliga medverkan hos den mottagande myndigheten fungerar som en korrigerande och självständig instans.[139]

I den rättsvetenskapliga diskussionen om automatiserat beslutsfattande framhålls denna typ av mänsklig kontroll ofta som den yttersta rättssäkerhetsgarantin.[140] Antagandet att mänsklig tillsyn i sig utgör en effektiv garanti saknar dock entydigt empiriskt stöd, vilket kastar ljus över de begränsningar som följer med den mänskliga kontrollfunktionen.[141]

I den rättsvetenskapliga litteraturen beskrivs system som tillför information eller rekommendationer ofta som beslutstöds- eller *supporting-system*. Utgångspunkten är att handläggaren ska göra en självständig prövning där systemets resultat endast utgör en del av beslutsunderlaget.[142] Denna kontrollmekanism är emellertid inte utan begränsningar. Erfarenheter visar att stödjande system i praktiken kan få ett styrande inflytande över bedömningen, när handläggare rutinmässigt följer systemets rekommendationer. Detta fenomen brukar benämnas *automation bias* och avser en tendens att tillmäta automatiserade resultat större tillförlitlighet än vad som är motiverat.[143] Det medför en risk att handläggaren förlitar sig på systemets indikationer även när dessa är bristfälliga eller baserade på ofullständiga data.[144]

Denna problematik handlar därmed inte enbart om teknikens utformning, utan i lika hög grad om det mänskliga förhållningssättet till automatiseringen. Förmågan att kritiskt värdera ett maskinellt förslag kan variera beroende på handläggarens erfarenhet och beslutsvana, där mindre erfarna handläggare löper en särskild risk att utveckla en övertro till systemets precision. En sådan tillit kan medföra att riskerna vid beslutsstöd i praktiken blir lika stora som vid helautomatiserat beslutsfattande.[145] Analysen kan därför inte stanna vid systemen i sig utan måste även omfatta människans roll och de mänskliga begränsningar som påverkar handläggningen.

Även när den formella beslutskompetensen ligger kvar hos en mänsklig handläggare kan automatiserade rekommendationer därför få ett sådant genomslag att det mänskliga inslaget reduceras till en symbolisk gest.[146] Under hög

[139] Se prop. 2022/23:34 s. 53; jfr artikel 22 i dataskyddsförordningen.
[140] Se Vitbok om artificiell intelligens – en EU-strategi för spetskompetens och förtroende, KOM(2020) 65 slutlig, s. 18 och 21; jfr artikel 86 i AI-förordningen, om rätten till förklaring som konkretisering av idén om mänsklig kontroll som en rättssäkerhetsgaranti.
[141] Se Green (2022) s. 2; Enqvist (2024) s. 116 f.
[142] Se Binns och Veale (2021) s. 322.
[143] Se Green (2024), ‘Keynote speech: Expectations vs. reality: What we expect human oversight to be and what it really is’ [video].
[144] Se Amended proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, COM(92) 422 final, s. 26, där Kommissionen pekade på risken för en övertro på tekniska system och att mänskliga beslutsfattare i alltför hög grad förlitar sig på resultatet.
[145] Se Leijonram (2026) s. 3.
[146] Se Artikel 29-arbetsgruppen (2018) s. 22.

arbetsbelastning eller tidspress minskar utrymmet för en självständig prövning, vilket ökar risken för så kallad *rubber-stamping*, en process där handläggaren mekaniskt bekräftar systemets urval utan en reell granskning av sakförhållandena.[147]

Utifrån detta perspektiv framstår den organisatoriska uppdelningen mellan myndigheterna som en utmaning. Min uppfattning är att det i en sammanhållen beslutsprocess inom en enskild myndighet ofta finns förutsättningar att styra både rutiner och kompetens, för att motverka osäkerheter i var den verkliga beslutsmakten ligger. När granskningsmodellen istället bygger på en uppdelning mellan en underrättande och en beslutande myndighet, är det rimligt att anta att motsvarande styrning över den efterföljande prövningen minskar kraftigt. Riskerna för godtycke förstärks av att handläggarnas erfarenhet och beslutsvana kan variera kraftigt mellan olika aktörer, särskilt med beaktande av att systemet planeras att utvidgas till över 300 nya aktörer inom kommunsektorn.[148]

I relation till Utbetalningsmyndighetens modell innebär detta att den mottagande myndighetens prövning inte med självklarhet kan betraktas som en reell kontroll. När ett ärende har valts ut genom avancerad profilering finns en påtaglig risk att den initiala bedömningen färgar den fortsatta handläggningen. Detta förefaller gälla särskilt när urvalet härrör från en specialiserad myndighet med hög teknisk auktoritet, vilket kan göra det svårt för en enskild handläggare att inta en avvikande hållning. Sammantaget pekar detta på att rättssäkerheten inte enbart kan bedömas utifrån vem som formellt fattar beslutet, utan snarare måste analyseras utifrån det faktiska samspelet mellan de tekniska och mänskliga momenten.

2.7 Analys: Utmaningar i en uppdelad beslutprocess

Genomgången av granskningslagens konstruktion indikerar att de rättssäkerhetsfrågor som aktualiseras inte enbart rör integritet eller personuppgiftsbehandling i snäv mening. Utredningen pekar i stället mot att användningen av datadrivna analyser och automatiserade urval påverkar själva förutsättningarna för hur den enskildes rättsliga ställning formas inom den förvaltningsrättsliga handläggningen. I litteraturen framhålls att den faktiska påverkan kan uppstå redan i ett tidigt skede genom profilering, prioritering och automatiserade riskbedömningar, trots att något formellt beslut ännu inte har fattats.

I sammanhanget kan konstateras att granskningsmodellen bygger på analysmodeller vars närmare utformning i stor utsträckning är okänd för den enskilde och samtidigt skyddas av omfattande sekretess. Kombinationen av

[147] Se Green (2024), ‘Keynote speech: Expectations vs. reality: What we expect human oversight to be and what it really is’ [video]; Binns och Veale (2021) s. 324.
[148] Se SOU 2025:20 s. 423 f.

teknisk komplexitet och begränsad insyn innebär att möjligheterna att förstå, kontrollera och ifrågasätta urvalen blir starkt begränsade. Erfarenheterna från den nederländska barnomsorgsbidragsskandalen (*toeslagenaffaire*) illustrerar dessutom vilka konsekvenser sådana system kan få när automatiserade riskbedömningar kombineras med låg transparens och bristande kontrollmöjligheter.[149]

Det har framkommit indikationer på att Utbetalningsmyndighetens analyser och urval inte enbart kan komma att ske inom ramen för traditionell regelstyrd automatisering. Granskningslagens bemyndigande bygger tvärtom på sannolikhetsbaserade modeller där träffsäkerheten förutsätts utvecklas över tid. När sådana modeller kombineras med ett lågt ställt rekvisit för att inleda granskning uppstår en risk att även svaga eller osäkra samband får betydelse för vilka individer som väljs ut för fortsatt kontroll. Detta aktualiserar frågor om objektivitet, likabehandling och förutsebarhet på ett sätt som den traditionella förvaltningsrätten endast i begränsad utsträckning förefaller vara anpassad för.

En genomgående iakttagelse i kapitlet är vidare att granskningsmodellen bygger på en tydlig formell uppdelning mellan automatiserat urval och efterföljande beslutsfattande. Regeringens utgångspunkt i förarbetena är att rättssäkerheten säkerställs genom den mottagande myndighetens självständiga prövning och genom de garantier som är knutna till det formella beslutet. Denna gränsdragning framstår emellertid som problematisk när processen studeras utifrån den rättsvetenskapliga litteraturens funktionella perspektiv. Utifrån detta synsätt påverkar de automatiserade urvalen vilka ärenden som aktualiseras, vilka personer som blir föremål för kontroll och hur den fortsatta handläggningen formas. Det framstår därför som svårt att helt avskilja urvalet från den efterföljande beslutsprocessen.

Därtill ger materialet upphov till frågor om huruvida mänsklig handläggning utan vidare kan betraktas som en tillräcklig rättssäkerhetsgaranti. Forskning om *automation bias* och stödjande beslutsystem visar att automatiserade rekommendationer i praktiken kan få ett betydande genomslag även när den formella beslutskompetensen ligger kvar hos en människa. I Utbetalningsmyndighetens modell förstärks denna problematik av den organisatoriska uppdelningen mellan underrättande och beslutande myndigheter samt av den tekniska auktoritet som de automatiserade analyserna kan tillmätas.

Sammantaget synliggör kapitlets diskussion att den svenska förvaltningsrättens traditionella utgångspunkt, där rättssäkerhetsgarantierna huvudsakligen knyts till det formella beslutet, utmanas i uppdelade och delvis automatiserade beslutsprocesser. Härigenom framträder en tydlig spänning i den rättsliga konstruktionen. Å ena sidan bygger modellen på en tydlig ansvarsfördelning, där beslutsmakt och rättsverkningar placeras hos mottagande

[149] Se avsnitt 1.1.

myndigheter. Å andra sidan kan det uppstå en betydande strukturerande påverkan i ett tidigare led, genom automatiserade urval och analyser som formar ärendets fortsatta bana. Denna spänning aktualiserar frågor om hur väl de förvaltningsrättsliga rättssäkerhetsgarantierna, såsom krav på motivering, insyn och möjlighet till kontroll, förmår fånga den påverkan som kan uppstå utanför det formella beslutsmomentet. Mot denna bakgrund riktas fokus i nästa kapitel mot den svenska förvaltningsrättens regler om motiveringsskyldighet.

3 Det nationella rättsskyddet vid automatiserat beslutsfattande

3.1 Inledning

Härnäst granskas det nationella rättsskyddets förmåga att synliggöra och hantera de rättsliga utmaningar som följer av granskningslagen och den därigenom reglerade granskningsmodellen. Eftersom detta rättsskydd i stor utsträckning vilar på motiveringsskyldigheten i 32 § förvaltningslagen, fokuserar analysen särskilt på huruvida bestämmelsen förmår synliggöra och hantera de moment i det automatiserade urvalet som kan få en påverkande effekt på det slutliga avgörandet. I anslutning till detta undersöks om den svenska förståelsen av beslutsbegreppet, rådande sekretessreglering och den tekniska komplexiteten riskerar att försvaga den enskildes rättsliga ställning. Analysen mynnar därefter ut i en samlad bedömning av rättsskyddets räckvidd och begränsningar.

3.2 Förvaltningsrättsliga beslut och uppdelade beslutsprocesser

I förarbetena till granskningslagen framhåller regeringen att Utbetalningsmyndigheten endast tillhandahåller beslutsunderlag till andra myndigheter och att verksamheten därför inte mynnar ut i något beslut med rättsverkan mot enskilda.[150] I den mån myndighetens automatiserade analyser och urval inte kvalificeras som formella beslut, riskerar dessa åtgärder att falla utanför de rättssäkerhetsgarantier som motiveringsskyldigheten i 32 § förvaltningslagen annars tillförsäkrar den enskilde.[151]

Denna uppfattning upprepas i SOU 2023:100, där det framhålls, direkt efter ett avsnitt som beskrivit Utbetalningsmyndighetens granskningsverksamhet, att dataanalyser och urval som används för att rikta in en kontrollverksamhet inte utgör ärendehandläggning i förvaltningsrättslig mening. När en myndighet tillämpar sådana urvalsmodeller för att identifiera avvikelser avslutas åtgärden inte med ett formellt beslut. Det förtydligas sedan att även om utfallet och urvalsträffarna innebär att ett ärende initieras i nästa led, betraktas dataanalyser och urval som ett *faktiskt handlande* och inte ett beslut.[152] Denna rättsliga kategorisering uttrycks i utredningen på följande sätt:

[150] Se prop. 2022/23:34 s. 28 och 48.
[151] Se 32 § förvaltningslagen; jfr prop. 2016/17:180 s. 179 och 181, där regeringen avstod från en legaldefinition av beslutsbegreppet på grund av tillämpningssvårigheter. I propositionen diskuteras en vidare tolkning omfattandes föredragande personer, vilka skulle kunna anses medverkat vid slutliga handläggningen utan att delta i själva avgörandet.
[152] Se SOU 2023:100 s. 1046.

> [A]nvändningen av dataanalyser och urval [...] avslutas dock inte i sig med något beslut. [...] Verktygen kan därför beskrivas som att användningen av dem är ett hjälpmedel vid myndigheternas handläggning av ärenden. [...] [N]är myndigheterna utför dataanalyser och urval är det inte fråga om ärendehandläggning i förvaltningsrättslig mening. Det bör i stället anses utgöra det som brukar betecknas som faktiskt handlande.[153]

Denna förståelse av vad som utgör ett beslut har även länge haft stöd i praxis från Högsta förvaltningsdomstolen. Domstolens resonemang har byggt på att ett myndighetsbeslut att *inte* vidta någon åtgärd med anledning av ett klagomål inte är överklagbart, eftersom detta inte får några rättsverkningar eller andra betydande konsekvenser.[154] Ett sådant ställningstagande har därför inte ansetts utgöra ett överklagbart beslut.[155]

Rättsläget kom dock att ändras genom HFD 2023 ref. 54, som återigen gällde huruvida en myndighets beslut att inte utreda eller avsluta ett tillsynsärende utan åtgärd var överklagbart. Ärendet var unionsrättsligt präglat och domstolen konstaterade inledningsvis att rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 78.1 i dataskyddsförordningen gäller i fråga om rättsligt bindande beslut som meddelats av en tillsynsmyndighet. Av skäl 141 och 143 i förordningen framgår att den registrerade bör ha rätt till ett effektivt rättsmedel vid den behöriga nationella domstolen mot ett beslut av en tillsynsmyndighet som har rättsliga följder för denna person.[156]

Mot denna bakgrund tydliggjorde domstolen att bedömningen av vad som utgör ett *rättsligt bindande beslut* kan behöva anpassas när unionsrättens krav på *effektiva rättsmedel* aktualiseras. Även åtgärder som enligt nationell rätt inte anses ha självständiga rättsverkningar kan då betraktas som rättsligt bindande beslut. Om en myndighet helt eller delvis avslår eller avvisar ett klagomål går rätten till ett effektivt rättsmedel annars förlorad.[157]

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande innebär en förskjutning av det svenska rättsläget. I ljuset av domstolens nyanlagda funktionella synsätt finns starka argument för att bedömningen av överklagbarhet inte enbart bör utgå från hur en åtgärd formellt klassificeras, utan i stället bör fokusera på vilken faktisk inverkan åtgärden har på den enskildes rättsliga ställning. Detta resonemang skulle kunna bli aktuellt även i förhållande till Utbetalningsmyndighetens granskningsmodell. Det automatiserade urvalet i modellen kan styra och begränsa den mottagande myndighetens handlingsutrymme vilket skulle

[153] SOU 2023:100 s. 1046.
[154] Se RÅ 2010 ref. 29.
[155] Se HFD 2023 ref. 54 (I) p. 7 och HFD 2023 ref. 54 (II) p. 7; jfr med påverkansrekvisitet i 28 § förvaltningslagen, vilket beskrivs i avsnitt 3.3.1.
[156] Se HFD 2023 ref. 54 (I) p. 13 och HFD 2023 ref. 54 (II) p. 13.
[157] Se HFD 2023 ref. 54 (I) p. 13–15 och HFD 2023 ref. 54 (II) p. 13–16.

kunna bedömas ha rättsverkningar, när unionsrättens krav på effektiva rättsmedel aktualiseras.[158] Mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens bedömning, behandlar nästa avsnitt frågan om vilka effektiva rättsmedel förvaltningslagen innehåller och hur långt dessa kan komma att sträcka sig när det automatiserade urvalet riskerar bli en del av ett successivt beslutsfattande.

3.3 Motiveringsskyldigheten som rättssäkerhetsgaranti

Svensk förvaltningsrätt präglas av en teknikvänlig syn på automatiserat beslutsfattande. Genom 28 § förvaltningslagen tillåts myndigheter fatta beslut automatiserat utan att lagstiftningen ställer upp några särskilda krav jämfört med traditionell handläggning.[159] I förarbetena framhålls att bestämmelsen är teknikneutral och därmed får anses omfatta allt från enklare regelbaserade system till mer avancerade former av maskininlärning.[160] Regeringens utgångspunkt vid lagens tillkomst var att förvaltningslagens generella regler ger ett tillräckligt starkt skydd även vid automatiserat beslutsfattande, och i flera propositioner har gjorts gällande att de allmänna bestämmelserna utgör tillräckliga skyddsåtgärder enligt dataskyddsförordningen.[161] Förvaltningslagens skyddsåtgärder omfattar bland annat partsinsyn, kommunikation, dokumentation, motiveringsskyldighet samt möjligheter till omprövning och överklagande.[162]

Denna initiala inställning kring skyddsåtgärdernas tillräcklighet reflekterar möjligen det förhållande att förvaltningens automatisering huvudsakligen utvecklats inom regelstyrda processer, där tydligt definierade kriterier leder till bestämda rättsföljder.[163] Dessa processer har därmed kunnat bidra till effektivitet och likabehandling utan att utmana regeringsformens grundläggande principer om legalitet och objektivitet.[164] Då förvaltningslagen är tillämplig vid myndigheters handläggning av ärenden omfattar den hela handläggningskedjan och inte enbart det slutliga beslutsfattandet.[165] Flera processuella rättssäkerhetsgarantier är därmed generellt tillämpliga även utanför traditionell myndighetsutövning, vilket speglar lagstiftarens ambition att stärka kraven på

[158] Jfr Binns och Veale (2021) s. 321–324; C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 61.
[159] Se SOU 2018:25 s.173; 28 § förvaltningslagen; jfr artikel 22.2 b i dataskyddsförordningen.
[160] Se prop. 2017/18:95 s. 100; Arvidsson (2021) s. 130; Johansen (2021) s. 110.
[161] Se prop. 2017/18:95 s. 100; prop. 2017/18:112 s. 64 f.; prop. 2017/18:115 s. 31; prop. 2017/18:254 s. 55; prop. 2018/19:33 s. 164.
[162] Se till exempel 10 §, 25 §, 27 §, 32 §, 36–39 §§ och 40–46 §§ förvaltningslagen; jfr Datainspektionen, yttrande den 4 oktober 2018, dnr DI-2018-7602 s. 2.
[163] Se avsnitt 2.3.
[164] Se 1 kap. 1 och 9 §§ regeringsformen; jfr SOU 2024:63 s 74; Wahlgren (2018) s. 422; se också avsnitt 2.3.
[165] Se Lundmark och Säfsten: Förvaltningslagen – En kommentar (25 april 2026, JUNO), kommentarer till lagens bestämmelser underrubriken Vad är ett ärende?

god förvaltning och upprätthålla förtroendet för den offentliga verksamheten.[166]

Vid förvaltningslagens införande utgick lagstiftaren i stor utsträckning från att automatiserade beslut kan bedömas enligt samma förutsättningar som mänskliga handläggarbeslut,[167] och införandet av 28 § förvaltningslagen föregicks därför inte av någon mer ingående analys av hur automatiserat beslutsfattande påverkar förvaltningsrättens mer grundläggande rättssäkerhetsprinciper.[168] Det saknas följaktligen särskilda regler om transparens och insyn i automatiserade processer. Lagen ger exempelvis inte den enskilde någon uttrycklig rätt till information om hur automatiserade bedömningar har påverkat handläggningen, och någon generell rätt till mänsklig omprövning finns inte heller. Detta skiljer den svenska regleringen från de skyddsmekanismer som utvecklats inom unionsrätten.[169]

I takt med digitaliseringens utveckling har denna brist på specifika skyddsmekanismer inneburit att de antaganden som gjordes under förarbetena utmanas. När beslutsprocesser formas genom profilering, statistiska samband och sannolikhetsbaserade bedömningar har det visat sig att nya frågor om förutsebarhet, insyn och möjlighet till kontroll blivit aktuella.[170] Digitaliseringsrättsutredningen, som lades fram vid ungefär samma tid som nya förvaltningslagen trädde i kraft, framhöll att automatiserade beslut ger upphov till särskilda insynsproblem som regleringen inte är anpassad för att hantera.[171] Särskilt betonades att det saknades krav på att myndigheter skulle redovisa algoritmer, modeller eller andra tekniska mekanismer som legat till grund för beslutet. Vidare beskrevs hur motiveringen i praktiken begränsades till de rättsliga och faktiska omständigheter som myndigheten själv bedömt som relevanta, medan den bakomliggande tekniska logiken förblev dold.[172]

Denna dolda tekniska logik fördjupar den unionsrättsliga problematiken, som uppsatsen så här långt endast snuddat vid, vilket tidigt mötte stark kritik från flera instanser. Datainspektionen, numera Integritetsskyddsmyndigheten, har betonat att förvaltningslagen inte innehåller sådana skyddsåtgärder som krävs för att säkerställa enskildas rättigheter vid denna typ av beslutsfattande.[173] I samma riktning pekar Digitaliseringsrättsutredningen, som konstaterar att den nuvarande regleringen gör det svårt för enskilda att upptäcka och

[166] Se prop. 2016/17:180 s. 46 ff.
[167] Se Johansen (2021) s. 111.
[168] Se Suksi (2019) s. 268.
[169] Se Datainspektionen, yttrande den 4 oktober 2018, dnr DI-2018-7602 s. 2; jfr artikel 22 och artikel 15 i dataskyddsförordningen, C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 och C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117.
[170] Se SOU 2018:25 s. 184 ff.; jfr Sjöberg (2018) s.524 f., angående förutsebarhet, insyn och kontroll i automatiserade system.
[171] Se SOU 2018:25 s. 140–142 och s. 173.
[172] Se SOU 2018:25 s. 171–173.
[173] Se Datainspektionen, yttrande den 4 oktober 2018, dnr DI-2018-7602. s. 2.

kontrollera felaktigheter i automatiserade beslut. Det betonas vidare att lagstiftaren bör överväga nationella regler som bättre motsvarar unionsrättens krav.[174]

I avsaknad av sådana nationella regler får motiveringsskyldigheten en viktig funktion som rättssäkerhetsgaranti.[175] Skyldigheten syftar till att säkerställa insyn i myndigheternas beslutsfattande och därigenom möjliggöra överprövning av beslut.[176] Automatiseringen befriar inte myndigheten från att motivera sina beslut, men påverkar inte heller skyldighetens omfattning.[177]

Denna skyldighet att motivera beslut utmanas dock i praktiken av hur de tekniska systemen förvaltas. Granskningar från Riksrevisionen och Statskontoret visar att myndigheter i praktiken ofta brister i uppföljning och kontroll av automatiserade system, vilket ytterligare förstärker risken för oupptäckta systematiska fel.[178] Statskontoret framhåller att behovet av löpande kontroll är särskilt stort när tekniken används inom verksamheter där besluten kan få ingripande konsekvenser för enskilda.[179] Denna brist på intern kontroll skapar en direkt juridisk problematik eftersom den myndighet som inte har full kontroll över systemets inre processer, också saknar förutsättningar att formulera de faktiska och rättsliga skäl som ligger till grund för beslutet. Därmed riskerar motiveringsskyldigheten att reduceras till en formalitet, i linje med de begränsningar Digitaliseringsrättsutredningen framhöll.

Mot bakgrund av motiveringsskyldighetens viktiga funktion som rättssäkerhetsgaranti väcks frågan hur långt det skydd som följer av 32 § förvaltningslagen sträcker sig i automatiserade och uppdelade beslutsprocesser. Avgörande för bedömningen är hur bestämmelsens rekvisit ska förstås när handläggningen präglas av automatiserade analyser, profilering och successiva beslutsled.

3.3.1 Påverkansrekvisitet

Det första rekvisitet som måste vara uppfyllt för att motiveringsskyldigheten ska aktualiseras är att beslutet *kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt*.[180] I förarbeten och praxis framhålls att faktiska verkningar typiskt sett föreligger när beslutet medför kännbara effekter för den enskildes ekonomiska eller personliga situation.[181] Kravet förutsätter därmed en

[174] Se SOU 2018:25 s. 184 ff.
[175] Se 32 § förvaltningslagen; SOU 2018:25 s. 140–142 och 173.
[176] Se prop. 2016/17:180 s. 187 f. och 190 f.; jfr prop. 2017/18:105 s. 154.
[177] Se 28 § förvaltningslagen; SOU 2018:25 s. 170 f.; prop. 2016/17:180 s. 187 f.; jfr SOU 2018:25 s. 125 f. och 170–173.
[178] Se Statskontoret (2024) s. 42 f.; RiR 2020:22 s. 47 och 62.
[179] Se Statskontoret (2024) s. 57.
[180] Se 32 § förvaltningslagen; prop. 2016/17:180 s. 189–190.
[181] Se prop. 2016/17:180 s. 332; jfr RÅ 2003 ref. 87 och RÅ 2007 ref. 7.

påvisbar effekt av ett kvalificerat slag.[182] Detta kan bestå såväl i bindande rättsverkningar som i tvingande faktiska konsekvenser.[183]

Denna förståelse har, som redan presenterats, utmanats genom senare praxis med koppling till dataskyddsförordningen.[184] Högsta förvaltningsdomstolen har genom HFD 2023 ref. 54 markerat att bedömningen av faktiska verkningar kan behöva anpassas när unionsrättens krav på effektiva rättsmedel aktualiseras, med följd att även åtgärder som enligt förvaltningslagen inte anses ha rättsverkningar då kan betraktas som rättsligt bindande.[185] Här kanske någon invänder att domstolens bedömning gällde överklagbarhetskriteriet i 41 § förvaltningslagen och inte påverkansrekvisitet, och att avgörandet därför inte är direkt överförbart. Innan betydelsen på detta sätt reduceras, bör det uppmärksammas att påverkansrekvisitets formulering fullt ut motsvarar överklagbarhetskriteriets formulering och att båda tar sikte på beslutets faktiska verkningar utifrån en objektiv bedömning.[186]

Det är därför ingen överdrift att anse att rättsutvecklingen får särskild betydelse för hur påverkansrekvisitet ska tolkas i automatiserade och uppdelade beslutsprocesser. Genom att anlägga ett bredare, funktionellt beslutsbegrepp motverkas att processuella rättssäkerhetsgarantier förlorar sin betydelse enbart för att den faktiska maktutövningen eller påverkan förskjuts till ett tidigare led i beslutsfattandet. En sådan tolkning framstår vara helt i linje med Högsta förvaltningsdomstolens bedömning och fullständigt nödvändig för att undvika att motiveringsskyldigheten förlorar sitt värde som effektivt rättsmedel avseende Utbetalningsmyndighetens granskningar och urval. Det unionsrättsliga genomslag som Högsta förvaltningsdomstolen föreskriver kan här betraktas som en korrigerande mekanism.[187]

3.3.2 Undantaget om uppenbart obehövlig motivering

Det andra rekvisitet innebär att motivering får utelämnas om det vid en objektiv bedömning framstår som *uppenbart obehövligt*.[188] Uppenbarhetskravet är högt ställt och avsett för undantagsfall, exempelvis när beslutet tillgodoser den enskildes anspråk och det saknas en motpart med intresse av att överklaga.[189]

[182] Se prop. 2016/17:180 s. 248; HFD 2019 ref. 21 p. 36.
[183] Jfr RÅ 2004 ref. 8; se prop. 2016/17:180, s. 248, där lagstiftaren betonar att beslut som påverkar den enskildes faktiska situation i begränsad utsträckning inte uppfyller kravet på påvisbar effekt.
[184] Se avsnitt 3.2.
[185] Se HFD 2023 ref. 54 (I) p. 13–15 och HFD 2023 ref. 54 (II) p. 13–16.
[186] Se 41 § förvaltningslagen; prop. 2016/17:180 s. 189 f.; prop. 2016/17:180 s. 321 och 332.
[187] Jfr avsnitt 4.4.1 och 4.5.2 angående rekvisitet *beslut* i dataskyddsförordningen.
[188] Se 32 § förvaltningslagen.
[189] Se prop. 2016/17:180 s. 191 f.; Persson (2018) s. 513.

Av förarbetena framgår emellertid att även gynnande beslut i vissa situationer kan behöva motiveras. Det kan finnas ett berättigat intresse av att kunna kontrollera beslutets riktighet, särskilt när beslutet får betydande ekonomiska eller rättsliga konsekvenser för det offentliga.[190] I doktrinen framhålls därför att motivering som huvudregel bör lämnas om det råder osäkerhet kring om undantaget är tillämpligt.[191]

Denna restriktiva syn på undantaget får betydelse vid automatiserade beslutsprocesser. När bedömningar grundas på automatiserade analyser är det ofta svårare för den enskilde att förstå vilka omständigheter som varit avgörande eller hur olika uppgifter har bearbetats inom systemet.[192] Motiveringen fyller här en viktig funktion för att synliggöra hur handläggningen gått till och för att motverka att automatiserade processer framstår som slutna och otillgängliga. Även i situationer där beslutet i sig framstår som okomplicerat kan det därför finnas ett rättssäkerhetsintresse av att myndigheten redovisar vilka omständigheter som varit styrande för bedömningen.

Mot denna bakgrund talar starka skäl för att undantaget om uppenbart obehövlig motivering bör tillämpas särskilt restriktivt i automatiserade beslutsprocesser. I relation till Utbetalningsmyndighetens granskningsmodell framstår det därför som svårt att hävda att en motivering regelmässigt skulle vara obehövlig när automatiserade urval varit avgörande för att initiera den fortsatta handläggningen.

3.3.3 Kravet på klargörande motivering

Det tredje rekvisitet innebär att motiveringen ska vara *klargörande*. Kravet omfattar såväl innehållet i motiveringen som dess utformning. Myndigheten ska redogöra för de omständigheter som är relevanta för beslutet på ett logiskt, sammanhängande och begripligt sätt, och språket ska vara anpassat till mottagaren.[193] Vilken grad av detalj som krävs varierar beroende på ärendets karaktär och omständigheterna i det enskilda fallet, men utgångspunkten är att motiveringen ska vara meningsfull och begriplig för den enskilde.[194]

I förarbetena framhålls särskilt två komponenter som viktiga för att en motivering ska uppfattas som klargörande och ge den enskilde insyn i myndighetens resonemang. För det första ska myndigheten tydligt ange vilket rättsligt stöd som tillämpats.[195] Detta ger uttryck för legalitetsprincipen och säkerställer god förvaltning genom att beslutet vilar på relevanta rättskällor.[196] För det andra ska myndigheten förklara vilka omständigheter den har tillmätt

[190] Se prop. 2016/17:180 s. 192.
[191] Se von Essen (2024) s. 209.
[192] Jfr Rotolo & Sartor (2023) s. 1 ff.; se avsnitt 2.3 angående *black box-problematiken*.
[193] Se prop. 2016/17:180 s. 192–194.
[194] Jfr prop. 2016/17:180 s. 193 f.; Se SOU 2010:29 s. 510.
[195] Se prop. 2016/17:180 s. 194 och 320.
[196] Se 5 och 32 §§ förvaltningslagen; von Essen (2024) s. 18 och 93.

betydelse och hur dessa har värderats.[197] Detta är särskilt viktigt i ärenden där beslutet innehåller värderande moment, för att det ska gå att kontrollera principerna om saklighet, objektivitet och likabehandling.[198]

Detta krav aktualiserar betydande svårigheter i relation till Utbetalningsmyndighetens granskningsmodell. I propositionen framgår att de underrättelser som lämnas till mottagande myndigheter normalt ska vara kortfattade och endast ange de omständigheter som ligger till grund för misstanke om felaktigheter.[199] Samtidigt omfattas kontrollmetoder, urvalskriterier och analysmodeller i stor utsträckning av sekretess.[200]

Utifrån denna beskrivning framträder en risk för att den mottagande myndigheten kan komma att sakna tillräckligt underlag för att kunna formulera en motivering som ger den enskilde verklig förståelse för varför ärendet valts ut för vidare kontroll. Problemet ligger inte enbart i att informationen är begränsad, utan i att logiken bakom urvalet kan vara svår att översätta till rättsligt begripliga skäl.[201] I praktiken riskerar motiveringen att reduceras till ett konstaterande att vissa omständigheter gett anledning till fortsatt granskning, utan att den enskilde ges möjlighet att förstå hur dessa omständigheter identifierats eller varför de bedömts som relevanta.[202] När den faktiska styrningen sker genom automatiserade riskbedömningar som inte synliggörs i motiveringen försvagas också möjligheten att ifrågasätta eller bemöta myndighetens bedömning. Motiveringsskyldigheten förlorar därmed sin grundläggande funktion som rättssäkerhetsgaranti om den mottagande myndigheten saknar insyn i de faktorer som har styrt urvalet.

3.4 Analys: Förvaltningslagens förmåga att hantera uppdelade beslutsprocesser

Det framstår som att förvaltningslagens systematik i stor utsträckning utgår från föreställningen om ett identifierbart beslutstillfälle som sista steget i en process, som tillåter att relevanta omständigheter och rättsliga bedömningar redovisas i efterhand. Den granskningsmodell som undersöks ger däremot intryck av att påverkan kan uppstå successivt genom en längre beslutskedja.[203] Detta gör att det riskerar att uppstå en regulatorisk lucka där betydande delar

[197] Se prop. 2016/17:180 s. 194 och 320; jfr prop. 2016/17:180 s. 194 f.; Lundmark och Säfsten: Förvaltningslagen – En kommentar (25 april 2026, JUNO), kommentaren till 32 § underrubriken Myndigheten ska ge en klargörande motivering; se prop. 2016/17:180 s. 193; Ragnemalm (2014) s. 117–119.

[198] Se Lundmark och Säfsten: Förvaltningslagen – En kommentar (25 april 2026, JUNO), kommentaren till 32 § underrubriken Hur klargör man ett beslut som förutsätter värdeomdömen?

[199] Se prop. 2022/23:34 s. 70.

[200] Se 17 kap. 1 b § OSL.

[201] Se avsnitt 2.3 gällande *black box-problematiken*.

[202] Jfr SOU 2018:25 s. 171–173, som beskriver insynsproblem hur den bakomliggande tekniska logiken riskerar att förbli dold vid automatiserade beslut.

[203] Se avsnitt 2.5.

av den faktiska maktutövningen hamnar utanför de rättssäkerhetsgarantier som traditionellt knutits till myndighetsbeslut. För att förvaltningslagens skyddsmekanismer överhuvudtaget ska aktualiseras krävs att en åtgärd har rättsverkningar som leder till en påvisbar effekt av kvalificerat slag.

Detta strikt formella krav på rättsverkningar överensstämmer med den uttalade uppfattning som kommer till uttryck i granskningslagens förarbeten.[204] Från statligt håll har det framgått att när myndigheterna utför dataanalyser och urval är det inte fråga om ärendehandläggning i förvaltningsrättslig mening. Användningen av dessa metoder har istället beskrivits som rena hjälpmedel vid handläggningen, vars syfte är att rikta in kontrollverksamheten och identifiera avvikelser. Eftersom de automatiserade urvalen inte i sig avslutas med något beslut anses de i stället utgöra vad som brukar betecknas som ett faktiskt handlande.[205] I den mån dessa utgångspunkter tillämpas riskerar det inledande automatiserade urvalet därmed att lämnas helt utanför det traditionella förvaltningsrättsliga rättsskyddet, då de formella effekterna för den enskilde inträder först i ett senare led.

I detta sammanhang får Högsta förvaltningsdomstolens senaste praxis om faktiska verkningar och effektiva rättsmedel särskild betydelse.[206] Genom att hänvisa till den funktionella och ändamålsenliga syn på beslut som utvecklats i unionsrättsligt präglade sammanhang öppnas ett visst utrymme för att beakta även åtgärder som formellt klassificeras som beslutsunderlag, men som i praktiken påverkar den enskildes situation på ett inte obetydligt sätt. Domstolens bedömning tyder på att rekvisitet *påverkan* inte enbart kan förstås utifrån formella rättsverkningar, utan också kan komma att omfatta den faktiska betydelse som automatiserade urval får för den fortsatta handläggningen.

Samtidigt aktualiseras utmaningar för motiveringsskyldighetens praktiska räckvidd, vilken tenderar att minska när avgörande bedömningar sker inom tekniskt avancerade och sekretesskyddade system. Genom 32 § förvaltningslagen ställs krav på att en myndighet ska redovisa det rättsliga stödet, aktuella omständigheter och hur dessa värderats vid ett avgörande. Om den mottagande myndigheten saknar insyn i de parametrar och bedömningar som styrt ett automatiserat urval blir det svårt att formulera en motivering som ger den enskilde verklig förståelse för varför ärendet valts ut för vidare kontroll.[207] Motiveringen riskerar då att reduceras till allmänt hållna hänvisningar till riskindikatorer eller misstänkta avvikelser, utan att den bakomliggande logiken i urvalet synliggörs.

[204] Se avsnitt 2.6.1.
[205] Se avsnitt 3.2.
[206] Se avsnitt 3.3.1
[207] Se avsnitt 2.3 om *black-box*, avsnitt 2.4 om sekretess och 3.3.3 om kortfattade underrättelser.

Detta framstår som extra besvärande eftersom automatiserade processer snarare aktualiserar ett förstärkt behov av motivering än ett minskat.[208] När den enskilde saknar insyn i hur uppgifter har bearbetats och vilka faktorer som varit styrande för handläggningen ökar betydelsen av att myndigheten redovisar de överväganden som legat till grund för åtgärden. Motiveringsskyldigheten kan härigenom inte enbart tillskrivas en förklarande funktion, utan även en kompensatorisk funktion i förhållande till den begränsade transparens som automatiserade system kan medföra. När styrningen sker genom automatiserade riskbedömningar som inte redovisas, försvagas i realiteten den enskildes möjligheter att ifrågasätta eller bemöta bedömningen. Mot denna bakgrund framstår Datainspektionens, nuvarande Integritetsskyddsmyndigheten, kritik som relevant, då myndigheten pekar på att förvaltningslagen saknar de skyddsåtgärder som krävs för att säkerställa enskildas rättigheter vid denna typ av beslutsfattande.

Sammantaget belyser kapitlets diskussion hur förvaltningslagens processuella garantier ställs inför stora utmaningar när det gäller att synliggöra och pröva den faktiska påverkan som uppstår i uppdelade och delvis automatiserade beslutsprocesser. Motiveringsskyldigheten framstår fortfarande som en rättssäkerhetsgaranti, men dess effektivitet är villkorad av att de bedömningar som styr handläggningen omfattas och dessutom kan göras begripliga och rättsligt åtkomliga för den enskilde. När den faktiska styrningen sker genom automatiserade analyser, profilering och urval som inte synliggörs i motiveringen kan det ifrågasättas om inte bestämmelsen riskerar att reduceras till en formell konstruktion med begränsat praktiskt informationsvärde för den enskilde.

Mot denna bakgrund framstår det som otillräckligt att enbart utgå från den nationella regleringen vid bedömningen av rättssäkerheten i uppdelade automatiserade beslutsprocesser. I nästa kapitel riktas därför fokus mot unionsrätten och dataskyddsförordningens krav vid automatiserat beslutsfattande, med särskilt fokus på dess skyddsåtgärder och rätten till information.

[208] Se avsnitt 2.3 om utmaningar kopplade till tekniken, såsom *black-box* och statistiska samband och system med autonomi.

4 Det unionsrättsliga rättsskyddet vid automatiserat beslutsfattande

4.1 Inledning

I fokus för detta avsnitt står dataskyddsförordningens reglering av automatiserat beslutsfattande och den registrerades[209] rätt till information om sådana processer. Kapitlet inleds med en genomgång av dataskyddsförordningens skyddsintressen och övergripande systematik i fråga om automatiserat beslutsfattande. Därefter behandlas artikel 22, som reglerar förbudet mot automatiserade beslut, samt artikel 15.1 h, som ger den registrerade rätt till meningsfull information om den bakomliggande logiken vid sådana beslut. Genomgången fokuserar särskilt på hur dessa bestämmelser samverkar för att säkerställa insyn, kontroll och rättssäkerhet när automatiserade modeller används som underlag för beslut som påverkar enskilda. Slutligen behandlas EU-domstolens praxis i *SCHUFA* och *Dun & Bradstreet* samt den rättsvetenskapliga diskussion som följt dessa avgöranden.

4.2 Dataskyddsförordningens skyddsintressen och dess betydelse för automatiserat beslutsfattande

Dataskyddsförordningen utgör i dag den generella och direkt tillämpliga regleringen för behandling av personuppgifter inom såväl offentlig som privat verksamhet.[210] Regleringen syftar inte enbart till att säkerställa ett effektivt skydd för fysiska personer vid behandling av personuppgifter, utan även till att möjliggöra ett fritt flöde av personuppgifter inom unionen.[211] Förordningen bygger därmed på en avvägning mellan skyddet för den personliga integriteten och andra samhälleliga intressen, såsom den inre marknadens funktion samt unionens mål om frihet, säkerhet och rättvisa.[212]

[209] Begreppet ”den registrerade” är i unionsrätten direkt kopplat till definitionen av personuppgifter i artikel 4.1 i dataskyddsförordningen. I detta kapitel används begreppet för att upprätthålla unionsrättslig precision. I uppsatsens övriga delar används i stället ”den enskilde” som en funktionell samlingsterm för att överbrygga gränssnittet mot den nationella förvaltningsrätten, där till exempel 32 § förvaltningslagen i stället använder den mer abstrakta formuleringen ”någon”.

[210] Jfr artikel 1 och 2 i dataskyddsförordnigen; se Holtz (2024) s. 72; artikel 16 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt; artikel 7 och 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR); Kuner, Bygrave och Docksey (2020) s. 3; Frydlinger m.fl. (2018) s. 26, genom Lissabonfördraget har var och en rätt till skydd av personuppgifter, vilket samspelar med rätten till privatliv och rätten till skydd mot behandling av personuppgifter enligt Europakonventionen.

[211] Se artikel 1 i dataskyddsförordningen.

[212] Se skäl 2 dataskyddsförordningen; skäl 4 i dataskyddsförordningen; jfr C-131/12 *Google Spain*, EU:C:2014:317 p. 81, där uttalas att avvägningar mellan skyddet för personuppgifter och exempelvis näringsfrihet eller yttrandefrihet måste göras.

Utgångspunkten är inte att begränsa personuppgiftsbehandling, utan att säkerställa att behandlingen sker lagligt, förutsebart och transparent.[213]

Trots sin direkt tillämpliga karaktär är dataskyddsförordningen inte fullt harmoniserande. Genom olika öppningsklausuler[214] förutsätts och tillåts kompletterande nationell reglering.[215] I praktiken innebär detta att medlemsstaterna i vissa situationer måste precisera ändamål, ramar och rättssäkerhetsgarantier för personuppgiftsbehandling, samt att mer öppna och obestämda begrepp måste tolkas och konkretiseras nationellt för att kraven på tydlighet, nödvändighet och förutsebarhet ska vara uppfyllda.[216]

Förordningens systematik präglas av flera grundläggande principer, varav tre är av särskild betydelse för automatiserat beslutsfattande i offentlig sektor.[217] *Öppenhetsprincipen* kräver att behandlingen är begriplig och utgör därmed en förutsättning för den meningsfulla information som aktualiseras vid profilering.[218] *Korrekthetsprincipen* ställer samtidigt krav på att de uppgifter och modeller som används är tillförlitliga och inte genererar osakliga eller diskriminerande effekter.[219] Genom *ansvarsskyldigheten* åläggs myndigheten att kunna visa att dessa krav uppfylls i praktiken.[220]

Regleringen av automatiserat beslutsfattande bygger på en strävan att skydda individens möjlighet att påverka beslutsprocesser som får betydelse för honom eller henne. Redan vid tillkomsten av det tidigare dataskydds*direktivet* uttryckte Europeiska kommissionen oro för att omfattande profilering skulle reducera individer till en form av ”dataskugga*”*, vilket ansågs riskera att försvaga deras möjligheter att påverka de beslut som fattades om dem.[221] Kommissionen uppmärksammade även risken för en alltför stor övertro på tekniska system. Här framhölls särskilt risken för att mänskliga beslutsfattare i alltför hög grad förlitar sig på resultat som genereras av sådana system.[222]

---

[213] Se Karlsson Alverhill (2023) s. 27.

[214] Öppningsklausulerna i dataskyddsförordningen kräver nationell precisering, där artikel 6.2 och 6.3 är bärande för offentlig verksamhet. Rättsliga förpliktelser (6.1 c) och allmänt intresse (6.1 e) kräver att nationell rätt preciserar ändamål och ramar så att kraven på nödvändighet och förutsebarhet kan prövas konkret.

[215] Se Reichel och Wenander (2025) s. 117; Kuner, Bygrave och Docksey (2020) s. 11.

[216] Se exempelvis artikel 85 i dataskyddsförordningen som reglerar förhållandet till yttrandefrihet; Holtz (2024) s. 72.

[217] Se Artikel 5.1 a i dataskyddsförordningen; Holtz (2024) s. 98 ff.

[218] Se Holtz (2024) s. 99; Artikel 29-arbetsgruppen (2018) s. 9 f.

[219] Se Holtz (2024) s. 99; EDPB Bindande beslut 2/2023 punkt 98 ff.; EDPB Riktlinjer 4/2019 s. 18 f.

[220] Se artikel 5.2 i dataskyddsförordningen; C-175/20 *"SS" SIA*, EU:C:2022:124 p. 81; Holtz (2024) s. 98.

[221] Se Proposal for a Council Directive concerning the protection of individuals in relation to the processing of personal data, COM(90) 314 final, s. 29.

[222] Amended proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, COM(92) 422 final, s. 26.

Mot denna bakgrund innehåller även dataskyddsförordningen särskilda bestämmelser om automatiserat beslutsfattande.[223] Artikel 22 ger den registrerade rätt att under vissa förutsättningar inte bli föremål för beslut som enbart grundas på automatiserad behandling av personuppgifter. Bestämmelsen kompletteras av artikel 15.1 h, enligt vilken den registrerade i vissa situationer har rätt till meningsfull information om den bakomliggande logiken vid automatiserade beslut.[224]

Skyddet för den registrerade tar därmed inte enbart sikte på beslutet som sådant, utan även på möjligheten att förstå, kontrollera och ifrågasätta de bedömningar som ligger bakom beslutet. För att förstå hur detta skyddssystem är uppbyggt krävs därför en närmare genomgång av artikel 22 och dess skyddsåtgärder samt den informationsrätt som följer av artikel 15.1 h.

4.3 Artikel 22 och förbudet mot automatiserat beslutsfattande

Artikel 22.1 i dataskyddsförordningen ger den registrerade *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*.[225] Bestämmelsen bygger därmed på tre kumulativa rekvisit. För det första måste det föreligga ett beslut. För det andra ska beslutet enbart grunda sig på automatiserad behandling, inklusive profilering. För det tredje ska beslutet ha rättsliga följder eller på liknande sätt i betydande grad påverka den registrerade.[226]

Artikel 22.1 innebär emellertid inte ett absolut förbud mot automatiserat beslutsfattande.[227] Enligt artikel 22.2 får sådana beslut fattas i tre särskilt angivna undantagssituationer, under förutsättning att de tolkas restriktivt och att skyddsåtgärderna som följer av artikel 22.3 är verkningsfulla.[228] Inom offentlig förvaltning är undantaget i artikel 22.2 b av särskild betydelse, eftersom automatiserat beslutsfattande inom förvaltningen typiskt sett måste ha stöd i lag eller annan författning och fattas inom ramen för myndighetsutövning eller för uppgifter av allmänt intresse. För att undantaget ska vara tillämpligt

[223] Se artikel 22 och artikel 15.1 h i dataskyddsförordningen.
[224] Se artikel 15.1 h i dataskyddsförordningen, som anger att vid automatiserat beslutsfattande ska åtminstone lämnas meningsfull information om logiken bakom samt betydelsen och de förutsedda följderna av sådan behandling.
[225] Se artikel 22.1 i dataskyddsförordningen.
[226] Jfr EU-domstolens prövning i C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957.
[227] Se artikel 22.2 i dataskyddsförordningen.
[228] Se artikel 22.2 a–c i dataskyddsförordningen; C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 53–54.

krävs samtidigt att den nationella regleringen innehåller lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades friheter, rättigheter och berättigade intressen.[229]

4.4 Artikel 22:s struktur och sambandet med rätten till meningsfull information enligt artikel 15.1 h

När automatiserat beslutsfattande tillåts med stöd av undantagen i artikel 22.2 aktualiseras kravet på skyddsåtgärder enligt artikel 22.3 i dataskyddsförordningen. Bestämmelsen syftar till att säkerställa den registrerades fri- och rättigheter samt rättsliga intressen i situationer där det grundläggande förbudet i artikel 22.1 inte upprätthålls.[230]

Enligt artikel 22.3 ska den registrerade åtminstone tillförsäkras rätt till meningsfull mänsklig inblandning, möjlighet att uttrycka sin ståndpunkt samt rätt att bestrida beslutet.[231] Dessa minimikrav gäller uttryckligen vid undantag enligt artikel 22.2 a och c, det vill säga vid avtal och samtycke.[232] Den mänskliga granskningen måste, i linje med vad som framgår av riktlinjer från Artikel 29-arbetsgruppen, vara reell och effektiv.[233] Den person som granskar beslutet ska ha både kompetens och befogenhet att ändra det, och granskningen ska omfatta samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. En rent symbolisk eller mekanisk kontroll är inte tillräcklig.[234]

För undantaget i artikel 22.2 b, det vill säga när automatiserat beslutsfattande tillåts genom unionsrätt eller nationell rätt, anges inte motsvarande uttryckliga minimikrav i artikel 22.3.[235] Detta kan ge intryck av en lägre skyddsnivå inom offentlig förvaltning. En sådan tolkning är emellertid svår att förena med förordningens systematik och syfte.[236] Av skäl 71 framgår tvärtom att lämpliga skyddsåtgärder under alla omständigheter ska säkerställa en rättvis och öppen personuppgiftsbehandling, inklusive rätt till information, möjlighet att få en förklaring till beslutet och möjlighet att överklaga det. Även när automatiserat beslutsfattande har stöd i lag krävs således effektiva rättssäkerhetsgarantier.[237]

Skyddsåtgärderna måste vidare förstås i nära samband med rätten till information enligt artikel 15.1 h i dataskyddsförordningen. Denna bestämmelse utgör en transparensrättighet som ger den registrerade rätt till information om

[229] Se artikel 22.2 b i dataskyddsförordningen; Artikel 29-arbetsgruppen (2018) s. 24 f.; Enqvist (2024) s. 225.
[230] Se Artikel 29-arbetsgruppen (2018) s. 28.
[231] Se artikel 22.3 i dataskyddsförordningen; Artikel 29-arbetsgruppen (2018) s. 28.
[232] Se artikel 22.3 i dataskyddsförordningen.
[233] Se Artikel 29-arbetsgruppen (2018) s. 28.
[234] Se Artikel 29-arbetsgruppen (2018) s. 28.
[235] Se artikel 22.2 b i dataskyddsförordningen; jfr artikel 22.3 i dataskyddsförordningen.
[236] Se Silveira (2023) s. 78, som framhåller att 22.2 b kan uppfattas som mindre kravstarkt än 22.2 a och c men att en sådan ordning är svår att förena med art. 8 EKMR och skäl 71.
[237] Se skäl 71 i dataskyddsförordningen.

att ett automatiserat beslutsfattande förekommer, meningsfull information om logiken bakom behandlingen samt information om behandlingens betydelse och förutsedda följder.[238] Utan en sådan insyn riskerar skyddsåtgärderna att förlora sin praktiska betydelse, eftersom den registrerade annars saknar reella förutsättningar att förstå och i förlängningen ifrågasätta beslutet.[239]

I doktrin har innebörden av begreppet *meningsfull information* diskuterats utifrån flera perspektiv. Ett funktionellt synsätt betonar att informationen ska vara praktiskt användbar och ge den registrerade möjlighet att förstå, ifrågasätta och bestrida ett automatiserat beslut.[240] Samtidigt har det framhållits att informationen måste vara begriplig och tillgänglig, vilket innebär att den ska presenteras på ett sätt som kan förstås utan särskilda tekniska förkunskaper.[241] Andra forskare har lyft fram kontrafaktiska förklaringar som ett ändamålsenligt sätt att uppfylla kravet, genom att visa hur alternativa uppgifter hade kunnat leda till ett annat resultat.[242]

För att närmare analysera EU-domstolens praxis krävs en grundläggande förståelse av de tre rekvisit som bygger upp artikel 22.1. I det följande behandlas därför vart och ett av rekvisiten utifrån bestämmelsens ordalydelse, dess systematik, befintliga riktlinjer och rättsvetenskaplig litteratur. Denna genomgång utgör utgångspunkt för den efterföljande analysen av EU-domstolens tolkning av desamma i målet *SCHUFA*.

4.4.1 Beslutsbegreppet

Det första rekvisitet förutsätter att det föreligger ett beslut i dataskyddsrättslig mening.[243] Dataskyddsförordningen innehåller emellertid ingen uttrycklig definition av begreppet *beslut*, vilket talar för att det ska ges en vid och funktionsinriktad tolkning.[244] Av artikel 22.1:s ordalydelse framgår dessutom att bestämmelsen inte enbart omfattar automatiserade beslut med rättsverkan, utan även åtgärder som på liknande sätt påverkar den registrerade i betydande grad.[245] Beslutet ska dessutom vara individuellt, det vill säga rikta sig mot en identifierad fysisk person. Gruppbeslut faller därför i regel utanför

[238] Se Artikel 29-arbetsgruppen (2018) s. 28.
[239] Se Artikel 29-arbetsgruppen (2018) s. 27 och 29; jfr artikel 8 EKMR, där intrång kräver lagstöd och måste vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle, bl.a. med hänsyn till säkerhet, brottsförebyggande, eller skyddet av hälsa, moral och andras rättigheter.
[240] Se Selbst och Powles (2017) s. 235–237; Kaminski och Urban (2021) s. 1980, 2012 och 2036.
[241] Se Malgieri och Comandé (2017) s. 265.
[242] Se Wachter, Mittelstadt och Russel (2018) s. 241 och s. 871.
[243] Se artikel 22.2 b i dataskyddsförordningen.
[244] Se GA Priit Pikamäe i C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:220 p. 37–38.
[245] Se artikel 22.1 i dataskyddsförordningen; jfr skäl 71 i dataskyddsförordningen.

tillämpningsområdet, såvida de inte kan hänföras till individuella ställningstaganden.[246]

I rättsvetenskaplig litteratur har åtgärder som på liknande sätt påverkar den registrerade tolkats som att även moment som inte uttryckligen betecknas som beslut kan omfattas, förutsatt att de är tillräckligt formaliserade för att kunna skiljas från tidigare steg som endast förbereder eller understöder den slutliga prövningen. Avgörande blir därmed inte hur åtgärden formellt klassificeras, utan vilken praktisk effekt den får inom beslutsprocessen. Ett automatiserat moment kan exempelvis få sådan betydelse om det styr handläggningen eller bestämmer vilka åtgärder som vidtas i det efterföljande förfarandet.[247]

4.4.2 Kravet på enbart automatiserad behandling

Det andra rekvisitet innebär att beslutet ska grunda sig enbart på automatiserad behandling av personuppgifter.[248] Av ordalydelsen i artikel 22.1 följer en strikt tolkning av begreppet *enbart*, vilket innebär att ingen faktisk mänsklig påverkan får förekomma i själva beslutsprocessen.[249] Det är dock en utbredd uppfattning i doktrin att mänsklig medverkan endast bryter automatiseringen om den är verklig och meningsfull. Det är därför inte tillräckligt att en människa formellt står som beslutsfattare eller rutinmässigt godkänner ett resultat som genererats av ett system. För att ett beslut inte ska anses vara enbart automatiserat krävs att den mänskliga aktören har faktisk möjlighet att påverka utgången och gör en självständig bedömning i det enskilda fallet.[250]

Denna förståelse kommer också till uttryck i de officiella riktlinjer som erkänts av Europeiska dataskyddsstyrelsen, vars uppdrag är att se till att den allmänna dataskyddsförordningen tillämpas fullt ut.[251] I riktlinjerna framhålls att meningsfull mänsklig inblandning förutsätter att den som granskar beslutet har både befogenhet och kompetens att ändra det samt faktiskt beaktar samtliga relevanta omständigheter i ärendet. En symbolisk eller mekanisk kontroll är däremot inte tillräcklig.[252]

Automatiserad behandling i dataskyddsförordningens mening kan även innefatta profilering.[253] Enligt artikel 4.4 i dataskyddsförordningen definieras profilering som en automatiserad behandling av personuppgifter som används

[246] Se Colonna (2024) s. 9; Brkan (2019) s. 99–101.
[247] Se Bygrave (2020) s. 532.
[248] Se artikel 22.1 i dataskyddsförordningen.
[249] Se Kaminski (2019) s. 197.
[250] Se GA Priit Pikamäe i C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:220 p. 33; Bygrave (2020) s. 532; Kaminski (2019) s. 197; Karlsson Alverhill (2023) s. 116.
[251] För erkännandet se EDPB Endorsement 1/2018 s. 1.
[252] Se Artikel 29-arbetsgruppen (2018) s. 22; Binns & Veals (2021) s. 320.
[253] För relationen mellan profilering och beslutsfattande se Bygrave (2020) s. 530, om att automatiserad behandling och profilering kan sammanfalla, men ingen av företeelserna utgör ett nödvändigt villkor för den andra.

för att utvärdera personliga aspekter rörande en fysisk person.[254] Enligt Europeiska dataskyddsstyrelsen innebär detta att data samlas in och analyseras för att värdera en individs egenskaper eller beteendemönster varefter individen placeras i en kategori eller grupp, särskilt för att analysera och/eller göra förutsägelser.[255]

4.4.3 Rättsverkan eller liknande betydande påverkan

Det tredje rekvisitet förutsätter att beslutet antingen får rättsliga följder för den registrerade eller på liknande sätt påverkar honom eller henne i betydande grad.[256] Dataskyddsförordningen innehåller ingen närmare definition av vad som avses med rättsliga följder eller betydande påverkan, vilket innebär att bedömningen måste göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.[257] I både riktlinjerna och den rättsvetenskapliga litteraturen har en rättslig följd förståtts som att en persons juridiska rättigheter påverkas.[258] Följden ska vara allvarlig och som exempel har Artikel 29-arbetsgruppen tagit upp tillgången till lagstadgade förmåner, såsom sociala ersättningar. [259]

Bestämmelsen omfattar inte bara beslut som direkt förändrar den registrerades rättsliga ställning, utan enligt ordalydelsen även sådana som på liknande sätt påverkar den registrerade i tillräckligt betydande grad. Var gränsen för betydande grad ska dras framgår inte tydligt av förordningens text, men enligt riktlinjerna måste beslutet kunna påverka de berörda personernas omständigheter, beteende eller valmöjligheter. Behandlingen ska kunna få långvariga eller permanenta konsekvenser, eller leda till utestängning eller diskriminering. Därmed kan även beslutsprocesser som inte direkt rör juridiska rättigheter omfattas, under förutsättning att effekterna faktiskt får betydande påverkan. Som exempel ges beslut som påverkar någons kredit- eller anställningsmöjligheter, tillgång till sjukvård eller antagning till universitet.[260]

Genomgången visar att artikel 22:s tre rekvisit är nära sammankopplade och förefaller överlag tolkas funktionellt och ändamålsenligt, både inom litteraturen och i de officiella riktlinjerna. I en uppdelad beslutsprocess kan tillämpningen komma att kompliceras ytterligare, då de automatiserade momenten integreras i olika led av handläggningen. Mot denna bakgrund fick EU-domstolen i målet *SCHUFA* ta ställning till hur artikeln ska tolkas när automatiserad profilering sker i ett tidigare led, medan det formella beslutet fattas av en annan aktör i ett senare skede av beslutsprocessen.

[254] Se artikel 4.4 i dataskyddsförordningen; avsnitt 2.4 i uppsatsen.
[255] Se Artikel 29-arbetsgruppen (2018) s. 5 and 7 f.; skäl 24 i dataskyddsförordningen.
[256] Se artikel 22.1 i dataskyddsförordningen; Kumkar och Roth-Isigkeit (2021) s. 292.
[257] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 48–49; Kumkar och Roth-Isigkeit (2021) s. 292.
[258] Se Colonna (2024) s. 14; Artikel 29-arbetsgruppen (2018) s. 22.
[259] Se Artikel 29-arbetsgruppen (2018) s. 22.
[260] Se Artikel 29-arbetsgruppen (2018) s. 22 f.

4.5 EU-domstolens praxis gällande artikel 22: målet *SCHUFA*

Genomgången av artikel 22:s ordalydelse, relevanta riktlinjer och den rättsvetenskapliga diskussionen visar att bestämmelsen bygger på flera öppna och funktionsorienterade rekvisit. Även om bestämmelsens systematiska uppbyggnad med förbud och undantag ger viss vägledning lämnar den flera frågor öppna beträffande hur skyddet ska tillämpas när den automatiserade behandlingen och det formella beslutsfattandet är organisatoriskt och funktionellt åtskilda.

I målet *SCHUFA* prövade EU-domstolen hur artikel 22 ska tillämpas i flerstegsbaserade beslutsprocesser, närmare bestämt i situationer där ett automatiserat sannolikhetsvärde genereras av ett kreditupplysningsföretag medan det formella beslutet fattas av en tredje part, här en bank.[261] Avgörandet kan därför få stor betydelse för hur förbudets faktiska räckvidd i uppdelade förfaranden ska bedömas.

4.5.1 Bakgrund och prövningens utgångspunkter

De närmare omständigheterna i målet rörde en bank som avslog en låneansökan efter att ha erhållit ett negativt sannolikhetsvärde från det tyska kreditupplysningsföretaget SCHUFA. Värdet beräknades med hjälp av statistiska och matematiska metoder, där den registrerade kategoriserades tillsammans med personer med liknande egenskaper i syfte att förutse framtida betalningsbeteende. Enligt den nationella domstolen lade banken detta sannolikhetsvärde till grund för sitt beslut att avslå ansökan.[262]

Den registrerade begärde därefter tillgång till de personuppgifter som använts vid beräkningen samt närmare information om hur värdet hade fastställts. SCHUFA lämnade endast en översiktlig förklaring och vägrade att redovisa vilka faktorer som beaktats och hur dessa vägts mot varandra, med hänvisning till affärssekretess. Samtidigt gjorde SCHUFA gällande att bolaget enbart tillhandahöll information och att det var banken som var beslutsfattare.[263]

Den registrerade överklagade och den nationella förvaltningsdomstolen begärde förhandsavgörande. Frågan rörde om det automatiska fastställandet av ett sannolikhetsvärde utgjorde ett automatiserat individuellt beslut enligt artikel 22.1, när mottagaren av värdet i avgörande grad lade detta till grund för sitt beslut.[264]

[261] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 14, här benämns sannolikhetsvärdet även som score och kreditbetyg.
[262] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 14–15.
[263] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 15–16.
[264] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 19–20 och 40.

EU-domstolen kom att strukturera prövningen utifrån de tre kumulativa rekvisit som följer av artikel 22.1.[265] Tolkningen gjordes inte isolerat utifrån bestämmelsens ordalydelse, utan beaktade även dess systematiska sammanhang och dataskyddsförordningens övergripande mål, syften och skyddsperspektiv.[266]

4.5.2 Beslutsbegreppet

Den funktionella förståelsen av beslutsbegreppet, som framträtt i den rättsvetenskapliga litteraturen, bekräftades och vidareutvecklades av EU-domstolen. Domstolen konstaterade att avsaknaden av en definition innebär att begreppet måste ges en vid tolkning, särskilt mot bakgrund av skäl 71 och bestämmelsens syfte att säkerställa ett effektivt skydd för den registrerade.[267] Domstolen framhöll att en restriktiv tolkning, där endast den avslutande åtgärden i en beslutsprocess erkänns som ett beslut, skulle möjliggöra kringgående i situationer där flera aktörer medverkar.[268]

Avgörande för domstolens bedömning var att om fastställandet av ett sannolikhetsvärde enbart behandlas som ett beslutsförberedande moment, där endast den efterföljande åtgärden erkänns som ett beslut, skulle bestämmelsens verkan kunna urholkas. En sådan ordning skulle, enligt domstolen, kunna skapa en lucka i det rättsliga skyddet genom att den automatiserade påverkan då skulle kunna förläggas till ett skede som faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde.[269]

Mot denna bakgrund bedömde domstolen att även fastställandet av ett sannolikhetsvärde kan utgöra ett beslut enligt artikel 22.1 när värdet i *avgörande grad* styr den efterföljande aktören.[270] Rekvisit ett ansågs därmed uppfyllt, trots att det formella beslutet fattades av banken i ett senare led.[271]

Vid en granskning av det första rekvisitet framträder en tydlig strävan från domstolen att värna dataskyddsförordningens effektivitets- och skyddsintresse, vilket i sin tur visar på rekvisitets materiella bredd. Domstolen markerade att skyddet enligt artikel 22 inte får neutraliseras genom organisatoriska eller processuella konstruktioner där automatiserade bedömningar formellt

[265] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 43.
[266] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 51, 53 och 57, här betonar domstolen att förordningens syfte är att skydda mot de särskilda risker som följer av automatiserad behandling av personuppgifter, inklusive profilering.
[267] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 44–46 och 51; se också hänvisningen i p. 46 till generaladvokatens påpekande om att begreppet kan ”omfatta åtskilliga åtgärder som kan påverka den registrerade på flera sätt”; jfr mål C-579/21 *Pankki S*, EU:C:2023:501 p. 38, bedömningen behöver göras kontextuellt, med beaktande av bestämmelsens syfte och den faktiska betydelsen i det enskilda fallet, oberoende av om profilering ingår.
[268] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 61.
[269] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 61–62.
[270] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 62.
[271] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 46.

skiljs från det slutliga avgörandet. En ordning där ett styrande sannolikhetsvärde reduceras till en ren förberedande åtgärd skulle skapa en rättslig lucka i flerstegsprocesser, då den faktiska påverkan förläggs till ett skede utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Sammantaget ger avgörandet uttryck för ett funktionellt och ändamålsenligt beslutsbegrepp som inte begränsas till vem som formellt fattar beslutet i avgörandets sista steg. Genom att förskjuta tyngdpunkten från formella strukturer till processens faktiska styrning säkerställer domstolen att det rättsliga skyddet följer den reella beslutsmakten.

4.5.3 Kravet på enbart automatiserad behandling

Den etablerade förståelsen för begreppet profilering bekräftas i *SCHUFA*. EU-domstolen konstaterade att det aktuella sannolikhetsvärdet utgjorde profilering enligt artikel 4.4 och därmed utgjorde automatiserad behandling enligt dataskyddsförordningen. Mot denna bakgrund ansågs rekvisit två vara uppfyllt.[272] Bedömningen låg även i linje med generaladvokatens förslag till avgörande, där det framhölls att sådan kreditbedömning som är aktuell i målet utgör profilering och därmed automatiserad behandling i dataskyddsförordningens mening.[273]

Eftersom förbudet uttryckligen omfattar profilering kunde rekvisitets automatiserade karaktär snabbt fastställas. Även om domstolen därmed visar att en rent formell mänsklig medverkan inte bryter automatiseringen, lämnar avgörandet ett betydande utrymme för fortsatt osäkerhet. EU-domstolen preciserade exempelvis inte närmare vilka krav som ska ställas för att en mänsklig inblandning ska anses tillräckligt självständig. Frågan om vad som utgör en ”meningsfull” mänsklig inblandning förefaller därför även fortsättningsvis behöva avgöras genom en kontextuell helhetsbedömning i det enskilda fallet.

Sammantaget ger domstolens resonemang uttryck för ett funktionellt synsätt även vid tolkningen av rekvisit två. Avgörandet visar att skyddet inte kan kringgås genom att automatiserade bedömningar kombineras med ett formellt slutsteg utan verkligt självständig prövning. Målet ger däremot begränsad vägledning för hur graden av den mänskliga inblandningen ska bedömas.

4.5.4 Rättsverkan eller liknande betydande påverkan

Det tredje och sista rekvisitet i artikel 22.1 kräver att det automatiserade beslutet har rättsliga följder för den registrerade eller på liknande sätt i betydande grad påverkar denne.[274] EU-domstolen knöt bedömningen till hur det automatiserade momentet faktiskt användes i den efterföljande

[272] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 47.
[273] Se GA Priit Pikamäe i C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:220 p. 33; Bygrave (2020) s. 532; Kaminski (2019) s. 197; Karlsson Alverhill (2023) s. 116.
[274] Se artikel 22.1 i dataskyddsförordningen.

handläggningen. Domstolen konstaterade att ett otillräckligt sannolikhetsvärde vid kreditprövning i praktiken i *nästan samtliga fall* leder till att ett banklån inte beviljas. När ett sådant sannolikhetsvärde överlämnas till en annan aktör som i *avgörande grad* låter sitt agerande styras av detta värde påverkas den registrerade därmed åtminstone i *betydande grad*. Rekvisit tre ansågs därför uppfyllt.[275]

Det är värt att notera hur domstolens resonemang i mycket begränsad utsträckning fokuserar på effektens materiella allvar och i stället lägger tyngdpunkten på hur starkt och förutsebart det automatiserade sannolikhetsvärdet styr den senare aktörens agerande. En möjlig förklaring är att kreditnekande redan i dataskyddsförordningens systematik, genom skäl 71, framställs som ett typiskt exempel på en betydande påverkan.[276] Frågan i målet blev därför inte om effekten var tillräckligt ingripande i sig, utan om denna effekt kunde hänföras till det tidigare automatiserade momentet, trots att det formella beslutet fattades av en annan aktör. Ju mer avgörande och förutsebart det automatiserade sannolikhetsvärdet var för bankens agerande, desto starkare framstod skälen för att betrakta även det tidigare momentet som en del av den relevanta påverkan i artikel 22:s mening. Genom sitt utpräglade fokus har domstolen förtydligat rekvisitets tyngdpunkt. Bedömningen av rekvisitet styrs i högre grad av *hur starkt det automatiserade momentet formar effekten*, snarare än av hur *allvarlig effekten i sig är*.

Genom avgörandet slår EU-domstolen fast en bärande princip, men lämnar samtidigt ett påtagligt tolkningsutrymme eftersom några exakta kriterier för gränsdragningen inte anges. Det står dock klart att när handläggningen hos den mottagande aktören i *nästan samtliga fall* följer systemets rekommendationer, så påverkas den registrerade åtminstone i betydande grad.

4.5.5 Samlad bedömning och undantag enligt artikel 22.2

Efter att ha prövat de enskilda rekvisiten övergick EU-domstolen till en samlad bedömning av förfarandet i ljuset av bestämmelsens systematiska sammanhang samt dataskyddsförordningens övergripande syfte och mål. Domstolen fann därvid att det aktuella förfarandet omfattades av artikel 22.1 och att det principiella förbudet mot beslut som enbart grundas på automatiserad behandling aktualiserades.[277] Domstolen klargjorde samtidigt att denna rättighet är självständigt verkande och inte förutsätter att den registrerade särskilt åberopar den i det enskilda fallet.[278]

[275] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 48–49.
[276] Se skäl 71 i dataskyddsförordningen, där automatiserat avslag på en kreditansökan online tas upp som belysande exempel direkt i första stycket.
[277] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 50–51.
[278] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 52.

Vidare betonade EU-domstolen att undantagen i artikel 22.2 a–c är uttömmande.[279] Domstolen framhöll att tillämpningen av undantagen inte kan bedömas isolerat. All behandling av personuppgifter måste ske i enlighet med de grundläggande principerna i artikel 5 och vila på en rättslig grund enligt artikel 6. Enligt ansvarsprincipen i artikel 5.2 åligger det den personuppgiftsansvarige att kunna visa att dessa krav är uppfyllda i praktiken.[280] Detta innebär i realiteten ett beviskrav avseende såväl undantagets tillämplighet som förekomsten av effektiva skyddsåtgärder.

I fråga om medlemsstaternas utrymme att införa nationell särreglering konstaterade domstolen att staterna inte får anta regler som tillåter profilering i strid med dessa krav.[281] Medlemsstaterna får inte heller frångå de krav som följer av EU-domstolens praxis genom att exempelvis på förhand själva fastställa vad avvägningen mellan de motstående rättigheterna och intressena skulle kunna leda till.[282]

EU-domstolens resonemang kan ses som en tydlig förstärkning av artikel 22:s skyddskaraktär. Genom att knyta undantagen till dataskyddsförordningens grundläggande principer och ansvarsstruktur markerar domstolen att artikel 22.2 inte utgör en självständig legitimeringsgrund för automatiserat beslutsfattande. Prövningen blir därmed inte enbart formell, utan kräver en mer materiell bedömning av om behandlingen som helhet är förenlig med dataskyddsförordningens krav. Detta aktualiserar i sin tur frågan vilka konkreta skyddsåtgärder som måste finnas för att automatiserat beslutsfattande ska kunna godtas, vilket i nästa led leder analysen vidare till artikel 22.3.

4.5.6 Skyddsåtgärder enligt artikel 22.3

Domstolen betonade att skyddsåtgärderna enligt artikel 22.3 ska tolkas funktionellt utifrån sitt sammanhang i ljuset av dataskyddsförordningens övergripande syfte. De måste vara tillräckligt effektiva för att säkerställa den registrerades övriga rättigheter.[283] Domstolen knyter dessa krav till de särskilda risker som är förknippade med automatiserad behandling och särskilt profilering. Av skäl 71 framgår att sådana faror bland annat kan bestå i diskriminerande effekter. Mot denna bakgrund krävs särskilt att behandlingen bygger på adekvata matematiska och statistiska metoder samt omges av tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder som minimerar risken för fel.[284] Slutligen

[279] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 53.
[280] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 67–68; jfr C-77/21 *Digi*, EU:C:2022:805, i punkt 24 förs ett liknande resonemang och punkt 49 för villkor som enligt artikel 6 gör den laglig.
[281] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 68.
[282] Se C-634/21 SCHUFA Holding (Scoring), EU:C:2023:957 p. 69–70; för ett liknande resonemang jfr C-582/14 *Breyer*, EU:C:2016:779 p. 62.
[283] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 65; C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 55–57.
[284] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 66; skäl 71 i dataskyddsförordningen.

påminner domstolen om kopplingen mellan rätten att få *meningsfull information om logiken bakom* enligt artikel 15.1 h, och automatiserat beslutsfattande enligt artikel 22.1 i dataskyddsförordningen.[285]

I detta sammanhang framhöll generaladvokaten att rätten till information i vissa fall kan behöva vägas mot skyddet för företags- och affärshemligheter. Även om den bakomliggande algoritmen i vissa fall kan undantas från utlämnande, får den personuppgiftsansvarige inte vägra att lämna sådan information som är nödvändig för att den registrerade ska kunna förstå beslutets grunder. Algoritmisk komplexitet befriar således inte från skyldigheten att lämna meningsfull information, vilken ska omfatta beräkningsmetoder och principer, såvida inte särskilt tungt vägande skäl talar mot utlämnande.[286]

Målet ger således uttryck för en helhetssyn där artikel 22.3, artikel 15.1 h och dataskyddsförordningens grundläggande principer samverkar. Skyddsåtgärderna bör därför inte förstås isolerat, utan som delar av ett sammanhängande system syftandes till att göra automatiserat beslutsfattande begripligt, kontrollerbart och rättssäkert. Utan helhetssyn finns risk att ansvar och insyn fragmenteras mellan olika aktörer, vilket kan försvåra den registrerades möjligheter att identifiera vilken del av behandlingen som faktiskt varit avgörande för beslutet och därmed även möjligheten att utöva sina rättigheter i praktiken.

4.6 EU-domstolens praxis gällande artikel 15.1 h: målet *Dun & Bradstreet*

Denna risk för ansvars- och informationsfragmentering i flerstegsbaserade beslutsprocesser prövades av EU-domstolen i avgörandet *Dun & Bradstreet,* som behandlade hur rätten till information ska förstås när den aktör som utför den automatiserade behandlingen inte själv fattar det formella beslutet. I målet preciserar domstolen innebörden av rätten till meningsfull information om logiken bakom automatiserat beslutsfattande enligt artikel 15.1 h samt hur denna rätt förhåller sig till skyddsåtgärderna i artikel 22.3. Målet gällde kreditvärderingsföretaget *Dun & Bradstreets* skyldighet att lämna ut meningsfull information om logiken bakom en profilering som grundades på den registrerades personuppgifter.[287]

Avgörandet är betydelsefullt på mer än ett sätt. För det första ger det en fördjupad tolkning av vad som utgör *meningsfull information* vid automatiserat beslutsfattande och etablerar en praktiskt användbar och samtidigt rättighetsskyddande standard för transparens. För det andra behandlar domstolen den

[285] Jfr C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p. 56, som förtydligar att den registrerade enligt artikel 15.1 h i förordningen har rätt att från den personuppgiftsansvarige få ”meningsfull information om logiken bakom samt betydelsen och de förutsedda följderna av [personuppgiftsbehandlingen] för den registrerade”.
[286] Se GA Priit Pikamäe i C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:220 p. 56.
[287] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 2, 16–19 och 33.

återkommande spänningen mellan dataskyddsförordningens transparenskrav och skyddet för företagshemligheter samt utvecklar en mer nyanserad balans mellan dessa intressen.[288]

4.6.1 Bakgrund och prövningens utgångspunkter

Bakgrunden till målet var att en mobiloperatör avslog en kunds begäran om att ingå eller förlänga ett abonnemang. Detta skedde efter att kreditvärderingsföretaget *Dun & Bradstreet* hade levererat en automatiserad kreditvärdering baserad på den registrerades personuppgifter.[289]

Den registrerade begärde därefter tillgång till meningsfull information om den bakomliggande beslutslogiken.[290] Kreditvärderingsföretaget begränsade informationen till en kortfattad beskrivning och motsatte sig ett mer detaljerat utlämnande med hänvisning till att ytterligare uppgifter omfattades av skyddet för affärshemligheter.[291] Den nationella förvaltningsdomstolen ifrågasatte om denna begränsade information uppfyllde kraven enligt dataskyddsförordningen och begärde därför förhandsavgörande från EU-domstolen.[292]

Domstolen hade att pröva räckvidden av rätten till *meningsfull information om den bakomliggande logiken* enligt artikel 15.1 h vid automatiserad behandling och hur denna rätt ska utformas för att ge faktisk verkan åt skyddsåtgärderna i artikel 22.3, särskilt rätten att yttra sig och bestrida ett automatiserat beslut. Prövningen omfattade därtill huruvida informationsrätten även omfattar en möjlighet till så kallad riktighetskontroll samt hur rätten till information ska balanseras mot företagshemligheter och tredje mans rättigheter. Därtill prövades vilken betydelse artikel 15.4 har för möjligheten att begränsa information, samt om nationella ordningar som på förhand begränsar informationsrätten är förenliga med dataskyddsförordningen.[293]

Kärnfrågan var därmed vilket informationsinnehåll artikel 15.1 h kräver när profilering används som underlag för ett beslut som omfattas av artikel 22 och hur information måste utformas för att den registrerade ska kunna utöva sina rättigheter på ett verkligt och effektivt sätt.[294]

4.6.2 Tolkningen av meningsfull information

EU-domstolen konstaterade inledningsvis att uttrycket *meningsfull information* inte har en entydig innebörd i dataskyddsförordningens olika

[288] Se Agustinoy (2025) s. 1.
[289] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 16.
[290] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 17.
[291] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 18.
[292] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 28–32.
[293] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 33.
[294] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 33.

språkversioner, vilket ska beaktas vid tolkningen av artikel 15.1 h.[295] Med stöd i en jämförande tolkning av språkversionerna slog domstolen fast att bestämmelsen ska ges en extensiv tolkning utifrån dess mångspråkiga ordalydelse.[296]

Domstolen förklarade vidare att kravet på meningsfull information avser *logiken bakom* den automatiserade behandlingen. Detta ansågs kunna omfatta ett brett spektrum av logiska former och innefattar all relevant information om de förfaranden och principer genom vilka den registrerades personuppgifter faktiskt har använts för att på automatiserad väg nå fram till ett visst resultat, såsom ett kreditbetyg.[297] Informationen ska lämnas på ett koncist, transparent och begripligt sätt samt vara lättillgänglig och utformad med ett språk som är anpassat till mottagaren.[298]

EU-domstolen knöt uttryckligen informationsrätten enligt artikel 15.1 h till skyddsåtgärderna i artikel 22.3 och betonade att rätten till information är en förutsättning för att den registrerade ska kunna förstå grunderna för den automatiserade bedömningen, yttra sig på ett informerat sätt och, i förekommande fall, bestrida beslutet. Den registrerade har därför rätt till en verklig och situationsanpassad förklaring av hur den automatiserade mekanismen fungerar i det enskilda fallet, inklusive de principer som ledde fram till resultatet.[299]

Samtidigt klargjorde domstolen vad artikel 15.1 h *inte* kräver. Bestämmelsen innebär varken en rätt att få tillgång till en komplicerad matematisk formel, såsom en algoritm, eller en detaljerad redovisning av samtliga beräkningssteg, eftersom sådan information varken nödvändigtvis är koncis eller begriplig.[300] Denna avgränsning betyder dock inte att teknisk komplexitet befriar från skyldigheten att lämna meningsfull information. Tvärtom förklarade domstolen att informationsrätten omfattar en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att lämna en förklarande beskrivning av vilket förfarande och vilka principer som tillämpats, vilka personuppgifter som använts och hur dessa påverkat resultatet, samt i vilken mån andra uppgifter hade kunnat leda till ett annat utfall.[301]

EU-domstolens avgörande innebär ett viktigt förtydligande av artikel 15.1 h:s funktion i dataskyddsförordningens systematik. Målet visar att rätten till meningsfull information inte kan förstås som en isolerad informationsbestämmelse, utan måste tolkas i nära samband med de skyddsåtgärder som följer av

[295] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 40, här framhålls att språkversionerna nyanserar ”meningsfull” genom att betona nytta/syfte, relevans, betydelsefullhet, begriplighet och kvalitet.
[296] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 41.
[297] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 42–43.
[298] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 49–50.
[299] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 55–56.
[300] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 59.
[301] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 60–62.

artikel 22.3. Informationsrätten syftar därmed inte endast till att informera den registrerade om att automatiserad behandling förekommer, utan till att säkerställa att denne faktiskt kan förstå den automatiserade bedömningen och effektivt utöva sina rättigheter enligt artikel 22.3.

Härigenom ger domstolen ”logiken bakom” den automatiserade behandlingen en bred och funktionell betydelse. Avgörandet förtydligar att begreppet omfattar relevant information om de förfaranden och principer genom vilka personuppgifterna har använts för att nå fram till ett visst resultat. Tyngdpunkten ligger därmed på begriplig förklarbarhet snarare än fullständig teknisk insyn i den bakomliggande modellen eller algoritmen.

Samtidigt tycks domstolens tolkning av kravet på meningsfull information i första hand beröra det förfarande som inom den rättsvetenskapliga litteraturen benämns profilgenerering snarare än profiltillämpning.[302] Domstolen framhåller att *logiken bakom* behandlingen innefattar de förfaranden och principer som leder fram till ett resultat, såsom ett kreditbetyg. Att förklara hur data har använts för att nå fram till detta resultat kräver en redogörelse för algoritmens underliggande logik och modell. Fokus ligger därmed på hur profilen har genererats, och inte på hur den färdiga profilen tillämpas på den registrerade.

4.6.3 Förhållandet till riktighetskontroll

EU-domstolen klargjorde vidare att rätten till meningsfull information enligt artikel 15.1 h inte i sig innebär en självständig rätt att kontrollera riktigheten i den automatiserade bedömningen. En sådan kontrollrätt följer i stället av den allmänna tillgångsrätten i artikel 15.1, som ger den registrerade rätt att förvissa sig om att de personuppgifter som behandlas är korrekta.[303]

Genom målet tydliggörs att informationsrätten enligt artikel 15.1 h och rätten till riktighetskontroll enligt artikel 15.1 fyller olika men kompletterande funktioner inom dataskyddsförordningens systematik. Medan artikel 15.1 h syftar till att göra den automatiserade behandlingen begriplig och möjlig att ifrågasätta, ger artikel 15.1 utrymme för en kontroll av om de personuppgifter som ligger till grund för behandlingen är riktiga och korrekt behandlade. Rätten till riktighetskontroll förefaller härmed, precis som tolkningen av meningsfull information, rikta in sig på profilgenereringen då den fokuserar på att personuppgifterna är korrekta snarare än hur de faktiskt används.

4.6.4 Skyddet för andras personuppgifter och företagshemligheter

Domstolen förklarade vidare att rätten till tillgång enligt artikel 15.1 h inte är absolut, utan kan behöva vägas mot skyddet för andras personuppgifter samt

[302] Se avsnitt 2.4 för skillnaden mellan profilgenerering och profiltillämpning.
[303] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 63.

mot skyddet för företags- och affärshemligheter.[304] Samtidigt framhölls att det framgår av skäl 63 i förordningen att resultatet av en sådan avvägning inte får bli att den registrerade helt förvägras tillgång till information.[305]

Domstolen framhöll att denna avvägning måste göras i det enskilda fallet. Om den personuppgiftsansvarige anser att den information som omfattas av tillgångsrätten innehåller uppgifter vars utlämnande skulle kunna skada skyddade intressen, åligger det denne att överlämna den omtvistade informationen till behörig tillsynsmyndighet eller domstol. Det ankommer därefter på dessa organ att utifrån samtliga relevanta omständigheter göra en unionsrättslig proportionalitetsavvägning och fastställa i vilken omfattning den registrerade ska beviljas tillgång till informationen.[306] Beroende på omständigheterna kan denna bedömning således utmynna i att informationen helt eller delvis lämnas ut.[307]

EU-domstolens ställningstagande visar att avvägningen mellan transparens och skyddet för företagshemligheter måste ske på ett sätt som bevarar den registrerades rätt till faktisk förståelse och kontroll. Skyddet för affärshemligheter förefaller inte kunna ges sådan tyngd att informationsrätten i praktiken blir verkningslös. Avgörandet tydliggör därmed att dataskyddsförordningen förutsätter en konkret och individualiserad proportionalitetsbedömning, där den registrerades rättigheter inte får sättas åt sidan genom generella hänvisningar till skyddade intressen.

4.6.5 Förbudet mot förhandsfixering av intresseavvägningen

Mot bakgrund av att avvägningen mellan informationsrätten och motstående skyddsintressen måste göras individuellt i varje enskilt fall slog EU-domstolen fast att artikel 15.1 h utgör hinder för nationella bestämmelser som i princip utesluter registrerades rätt till tillgång när utlämnande kan skada företags- eller affärshemligheter. En medlemsstat har enligt domstolen inte rätt att på förhand fastställa utfallet av den proportionalitetsavvägning som unionsrätten kräver.[308]

Här framgår tydligt de begränsningar som finns för medlemsstaternas möjlighet att genom nationell rätt på förhand fixera utfallet av den avvägning som unionsrätten kräver. Bedömningen måste i stället göras konkret och individuellt, med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet och dataskyddsförordningens övergripande syfte att säkerställa ett effektivt rättighetsskydd.

[304] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 68.
[305] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 72.
[306] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 75–76.
[307] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 73.
[308] Se C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 75.

4.7 Förhållandet mellan automatiserade kreditbedömningar och offentlig förvaltning

EU-domstolens avgöranden i *SCHUFA* och *Dun & Bradstreet* rör automatiserade kreditbedömningar i ett civilrättsligt sammanhang.[309] Även om dataskyddsförordningen är direkt tillämplig vid behandling av personuppgifter inom offentlig verksamhet ger avgörandena därför inte något direkt svar på hur reglerna om automatiserat beslutsfattande och den tillhörande informationsrätten ska tillämpas inom offentlig förvaltning.[310]

I väntan på ytterligare praxis får den rättsvetenskapliga litteraturen särskild betydelse för frågan hur EU-domstolens avgöranden bör förstås i en förvaltningsrättslig kontext. Därför är det relevant att undersöka hur rätten till information förhåller sig till offentligrättsliga principer och den allmänna motiveringsskyldigheten.[311] I en unionsrättslig kontext kommer detta bland annat till uttryck genom artikel 41 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan), men det är även relevant för svenska förhållanden då stadgans krav löper parallellt med reglerna om motivering i 32 § förvaltningslagen.[312]

I den fortsatta analysen av granskningslagen i ljuset av dataskyddsförordningen används därför forskning av bland andra Lena Enqvist och Hanne-Marie Motzfeldt som ett analytiskt stöd för att belysa skärningspunkten mellan dataskyddsrätt och offentlig förvaltning. I en offentlig kontext aktualiseras nämligen frågan om informationsrätten även måste omfatta de lagregler och rättsliga standarder som tillämpas på det automatiserat framtagna underlaget, för att motiveringsskyldigheten i praktiken ska kunna anses vara tillgodosedd.[313]

I Enqvist och Motzfeldts analys av målen *SCHUFA* och *Dun & Bradstreet* konstateras inledningsvis att bestämmelserna bygger på olika syften. Informationsskyldigheten i förordningen är inriktad på själva behandlingen av personuppgifter medan den offentligrättsliga motiveringsskyldigheten syftar till att rättfärdiga ett beslut. Skyldigheten i dataskyddsförordningen bedöms därför vara snävare eftersom den kräver insyn i hur uppgifter har behandlats men inte nödvändigtvis ett försvar av varför en viss policy eller risknivå har valts. Här framhåller de båda forskarna dock att avståndet mellan teknisk logik och rättsliga skäl minskar i situationer där automatiserad behandling och rättsliga

[309] Se C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957 p 14–15; C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117 p. 16.
[310] Se Enqvist och Motzfeldt (2025) s. 11.
[311] Se Enqvist och Motzfeldt (2025) s. 15.
[312] Se Enqvist och Motzfeldt (2025) s. 9; Lundmark och Säfsten: Förvaltningslagen – En kommentar (25 april 2026, JUNO), kommentaren till 32 § underrubriken Allmänt, kravet på motivering av beslut inom förvaltningen gäller som en allmän princip inom EU-rätten och återspeglas bland annat i artikel 41.2 i stadgan.
[313] Jfr Enqvist och Motzfeldt (2025) s. 11.

bedömningar flätas samman vilket tvingar fram en potentiell justering av hur långt rätten till förklaring måste sträcka sig för att förbli meningsfull.[314]

En sådan situation där den tekniska logiken och den rättsliga bedömningen integreras är profilering. Som konstaterats tidigare vilar profilering på en tvådelad struktur, bestående av profilgenerering och profiltillämpning.[315] Precis som min analys i detta kapitel visar, pekar Enqvist och Motzfeldt på att *Dun & Bradstreet* främst adresserar profilgenereringen genom att kräva insyn i den process där data omvandlas till en bedömning av en person, vilket de menar är naturligt eftersom dataskyddsförordningen först och främst är inriktad på behandlingen av personuppgifter. Enligt det perspektiv som förs fram är det dock i skärningspunkten mellan dessa två stadier som förhållandet mellan dataskyddsförordningen och den offentligrättsliga motiveringsskyldigheten blir kritisk.[316]

Den problemställning som lyfts rör därefter förklaringens räckvidd i förhållande till de regler som används vid profiltillämpning. Inom offentlig förvaltning handlar det ofta om lagstadgade bestämmelser som har översatts till tekniska beslutsregler. För den registrerades rättssäkerhet räcker det sällan med en teknisk förklaring av hur ett poängvärde, för exempelvis en nekad förmån eller stoppad utbetalning, har beräknats. Om poängvärdet återspeglar inbyggda juridiska kriterier måste individen även få förståelse för varför värdet har en viss vikt. Slutsatsen enligt författarna är att omvandlingen från kvalitativa lagregler till kvantitativa tröskelvärden i en algoritm därför sannolikt måste synliggöras. Utan insyn i hur lagregler har översatts till intern logik kan den registrerade nämligen inte kontrollera om profileringen är legitim och stämmer överens med de rättsliga krav som myndigheten påstår sig följa.[317]

Min uppfattning är, i linje med Enqvist och Motzfeldt, att EU-domstolens praxis i både *SCHUFA* och *Dun & Bradstreet* lämnar frågan öppen om i vilken utsträckning skyddet enligt artikel 22 och rätten till information enligt artikel 15.1 h också måste omfatta de rättsliga antaganden som byggs in i automatiserade system inom offentlig förvaltning.

Även om EU-domstolen inte har etablerat någon allmän förvaltningsrättslig motiveringsskyldighet inom ramen för dataskyddsförordningen, visar den rättsvetenskapliga diskussionen att gränsen mellan teknisk förklarbarhet och rättslig motivering blir allt svårare att upprätthålla när automatiserade modeller och profilering används som underlag för myndigheters kontroll och beslutsfattande. Denna sammanflätning av automatiserad behandling och rättsliga bedömningar utgör utgångspunkten för uppsatsens fortsatta analys och frågan om vilken grad av insyn, förklarbarhet och motivering som krävs

[314] Se Enqvist och Motzfeldt (2025) s. 15.
[315] Se avsnitt 2.4; Enqvist och Motzfeldt (2025) s. 11.
[316] Jfr Enqvist och Motzfeldt (2025) s. 15.
[317] Se Enqvist och Motzfeldt (2025) s. 20 f.

för att säkerställa ett effektivt rättssäkerhetsskydd vid uppdelade automatiserade granskningsprocesser inom offentlig förvaltning.

Genom undersökningen av förordningens systematik, EU-domstolens avgöranden och den efterföljande rättsvetenskapliga diskussionen har de unionsrättsliga kraven på insyn, förklarbarhet och motivering blivit tydligare. Därför skiftar uppsatsens fokus i nästa kapitel till en självständig analys av hur detta unionsrättsliga ramverk förhåller sig till den svenska kontexten.

5 Utbetalningsmyndighetens automatiserade urval i ljuset av dataskyddsförordningen

5.1 Inledning

Härnäst analyseras hur Utbetalningsmyndighetens automatiserade urval förhåller sig till det unionsrättsliga ramverket. Undersökningen lägger grunden för att i nästa kapitel kunna besvara uppsatsens tredje och fjärde frågeställning. Dessa frågor avser unionsrättens skydd mot automatiserat beslutsfattande respektive den enskildes rätt till insyn och rättslig förståelse.

I ljuset av EU-domstolens avgörande i *SCHUFA* undersöks inledningsvis huruvida Utbetalningsmyndighetens automatiserade urval kan kvalificeras som ett beslut i dataskyddsförordningens mening. Därefter granskas den efterföljande mänskliga prövningens faktiska funktion, i syfte att bedöma det unionsrättsliga skyddets räckvidd. Slutligen belyses rätten till meningsfull information och kopplingen till förvaltningslagens motiveringsskyldighet i ljuset av *Dun & Bradstreet*.

5.2 Skyddet mot automatiserat beslutsfattande i ljuset av målet *SCHUFA*

Bedömningen av i vilken utsträckning artikel 22 i dataskyddsförordningen aktualiseras i uppdelade beslutsprocesser tar sin utgångspunkt i den praxis som utvecklats av EU-domstolen. Trots att målet *SCHUFA* rörde just automatiserat beslutsfattande i en flerstegsprocess, kom den mänskliga inblandningens betydelse aldrig att prövas i någon större utsträckning. Då ingen av parterna påstod att det förelåg någon reell mänsklig kontroll i det sista steget, utgick domstolen från att det automatiserade sannolikhetsvärdet i praktiken avgjorde ärendets utgång. Även om domstolens resonemang avvisade ett rent formalistiskt synsätt, lämnar målet i stora delar öppet hur det mänskliga deltagandet ska bedömas.

I motsats till vad som var fallet i *SCHUFA* blir denna rättsliga gränsdragning högst aktuell för bedömningen av Utbetalningsmyndighetens granskningsmodell. Granskningslagen vilar nämligen på premissen att den enskildes rättsskydd ska garanteras i den efterföljande mänskliga prövningen. Analysen av det automatiserade momentet kan därför inte, som i *SCHUFA*, stanna vid ett konstaterande av att granskningen utgör profilering. För att belysa den mänskliga prövningens betydelse delas undersökningen upp i två delar. Först undersöks det automatiserade urvalets kvalificering som ett beslut med rättsliga följder eller som på liknande sätt i betydande grad påverkar den enskilde. Därefter belyses kraven på den efterföljande mänskliga handläggningen, samt

förutsättningarna att uppfylla dessa krav hos Utbetalningsmyndigheten och de mottagande myndigheterna.

5.2.1 Det automatiserade urvalets kvalificering som beslut med rättsliga följder

Tillämpningen av artikel 22 i dataskyddsförordningen förutsätter att det föreligger ett beslut som grundas på enbart automatiserad behandling, inbegripet profilering, vilket medför rättsliga följder eller på liknande sätt i betydande grad påverkar den enskilde. Huruvida Utbetalningsmyndighetens urvalsmodell träffas av denna reglering måste i sin tur prövas utifrån EU-domstolens funktionella synsätt.

Myndighetens uppgift enligt granskningslagen är att genom systemövergripande dataanalyser identifiera misstänkta felaktiga utbetalningar och därefter förmedla träffar och urval till mottagande myndigheter för vidare handläggning.[318] Urvalet kan därmed sägas fungera som ett strukturerande filter, även benämnt *triage*. Detta moment avgör vilka individer som över huvud taget blir föremål för kontroll, fördjupad granskning eller andra potentiellt ingripande åtgärder. Frågan är därför om dessa automatiserade urval kan betraktas som beslut i dataskyddsförordningens mening eller om de enbart utgör beslutsförberedande moment.

Vid bedömningen av beslutsrekvisitet får EU-domstolens avvisande av den så kallade *last step fallacy* särskild betydelse. I *SCHUFA* slog domstolen fast att artikel 22 inte får tolkas på ett sätt som gör att automatiserade bedömningar kan undandras rättslig kontroll genom att de formellt placeras i ett tidigare led än det formella beslutet. Tyngdpunkten förskjuts därmed från vem som fattar det formella beslutet till var den faktiska styrningen av processen sker. Samtidigt framhöll domstolen att begreppet beslut ska ges en vid och funktionsinriktad tolkning.[319]

Detta synsätt talar för att även Utbetalningsmyndighetens automatiserade urval kan omfattas av beslutsbegreppet. På samma sätt som sannolikhetsvärdet i *SCHUFA* utgjorde ett underlag som i praktiken styrde bankens agerande, är granskningsmodellens funktion att genom automatiserad profilering identifiera vilka individer som ska bli föremål för fortsatt kontroll. Varken sannolikhetsvärdet i *SCHUFA* eller urvalet enligt granskningslagen medförde alltså i sig någon omedelbar rättsförändring. I båda fallen uppstår effekten först genom en senare aktörs åtgärd. Det avgörande enligt EU-domstolens resonemang är emellertid inte var i beslutsprocessen den formella rättsverkan inträder, utan om det tidigare automatiserade momentet i praktiken får en sådan

[318] Se avsnitt 2.4 och 2.5.
[319] Se avsnitt 4.5.2.

styrande betydelse att det riskerar att skapa en rättslig lucka om det lämnas utanför artikel 22:s tillämpningsområde.[320]

För att artikel 22 ska bli tillämplig krävs emellertid även att beslutet medför rättsliga följder eller på liknande sätt påverkar den registrerade i betydande grad. Även här aktualiseras EU-domstolens effektorienterade synsätt. I *SCHUFA* låg domstolens fokus inte främst på kreditnekandets materiella allvar, utan på sambandet mellan sannolikhetsvärdet och det slutliga utfallet. Ju mer förutsebart och avgörande det automatiserade underlaget var för bankens agerande, desto starkare blev skälen att hänföra påverkan till det tidigare automatiserade momentet.[321]

Överfört till Utbetalningsmyndighetens granskningsmodell innebär detta att bedömningen blir beroende av hur underrättelserna faktiskt används av mottagande myndigheter. Om myndigheter i praktiken rutinmässigt, i den mening som EU-domstolen beskriver som *nästan samtliga fall*, låter sina prioriteringar, kontroller och fortsatta åtgärder styras av dessa automatiserade urval, talar mycket för att även påverkan på den enskilde kan hänföras till det tidigare ledet.[322] När ett automatiserat urval leder till att en individ blir föremål för kontrollåtgärder som i förlängningen kan resultera i exempelvis återkrav, indragna ersättningar eller andra ingripande åtgärder, framstår det som svårt att helt avskilja urvalet från processens rättsliga konsekvenser.

I detta sammanhang är det visserligen relevant att skäl 71 uttryckligen nämner automatiserade kreditbeslut som exempel på betydande påverkan, medan granskningsmodellen avser kontroll av sociala förmåner och välfärdsutbetalningar.[323] Samtidigt framhåller Europeiska dataskyddsstyrelsens riktlinjer uttryckligen att beslut om tillgång till lagstadgade förmåner och sociala ersättningar typiskt sett omfattas av artikel 22 som beslut med rättsliga följder.[324] Riktlinjerna har visserligen inte samma rättsliga auktoritet som själva förordningstexten eller EU-domstolens praxis, men de ger ett tydligt stöd för att även ingripanden kopplade till sociala ersättningar kan utgöra sådan betydande påverkan som avses i bestämmelsen.

Sammantaget talar detta för att Utbetalningsmyndighetens automatiserade urval, åtminstone i situationer där mottagande myndigheter i nästan samtliga fall låter sig styras av underrättelserna, kan kvalificeras som beslut som har rättsliga följder eller på liknande sätt i betydande grad påverkar den enskilde. EU-domstolens funktionella synsätt innebär därmed att granskningsmodellens rättsliga bedömning inte kan avgöras enbart genom hänvisning till att det formella beslutet fattas av en annan myndighet i ett senare led. För att

[320] Se avsnitt 4.5.2.
[321] Se avsnitt 4.5.4.
[322] Se avsnitt 4.5.4.
[323] Se avsnitt 4.5.4.
[324] Se avsnitt 4.4.3.

avgöra om artikel 22:s förbud aktualiseras krävs emellertid även att rekvisitet enbart automatiserad behandling är uppfyllt. Fokus övergår därför till frågan vilken betydelse den mänskliga medverkan faktiskt har i processen.

5.2.2 Den efterföljande mänskliga prövningens funktion och räckvidd

För att ett beslut inte ska anses vara *enbart automatiserat* i den mening som avses i artikel 22 i dataskyddsförordningen, krävs att det finns en meningsfull mänsklig inblandning i beslutsprocessen. Den mänskliga prövningen ska inte vara enbart symbolisk eller formell, utan måste ge den beslutsfattande handläggaren ett reellt inflytande över ärendets utgång. Detta innebär att handläggaren ska ha möjlighet att självständigt bedöma det underlag som ligger till grund för beslutet, ifrågasätta den automatiserade bedömningen och vid behov ändra dess resultat. Detta följer främst av den förståelse av rekvisitet *enbart automatiserat* som utvecklats i såväl riktlinjer som doktrin.[325]

I Utbetalningsmyndighetens uppdelade beslutsmodell är den mänskliga prövningen placerad sist i processen, efter att det automatiserade urvalet har identifierat ärenden som bedöms kräva vidare granskning. Denna konstruktion förutsätter att den mänskliga handläggningen fungerar som en rättssäkerhetsgaranti som kan kompensera för de risker som är förknippade med det automatiserade urvalet i det inledande skedet. Den springande punkten blir då om den mänskliga prövningen i praktiken erbjuder ett sådant korrigerande och självständigt inflytande, eller om den automatiserade bedömningen i tidigare steg redan i realiteten har utövat en avgörande grad av påverkan på ärendets fortsatta hantering. Detta är visserligen inte möjligt att säkert bedöma, men utifrån förarbetenas beskrivning av granskningsverksamheten framträder flera strukturella omständigheter som riskerar att försvaga den mänskliga kontrollens självständighet.

En första sådan omständighet rör vilket underlag den mänskliga handläggaren faktiskt har tillgång till. Om den automatiserade profileringen, som i Utbetalningsmyndighetens fall, endast presenteras i form av en sammanfattande underrättelse, utan insyn i den bakomliggande logiken, begränsas möjligheten att kritiskt granska systemets bedömning. Situationen förvärras om den automatiserade träffen dessutom framstår som objektiv, tekniskt avancerad och tidsbesparande. Då finns en risk att den tillmäts en särskild auktoritet i den efterföljande mänskliga prövningen. Som framgått har Europeiska kommissionen varnat just för risken att mänskliga beslutsfattare utvecklar en övertro på automatiserade system och i alltför hög grad förlitar sig på maskinellt genererade resultat.[326]

[325] Se avsnitt 4.4.2 och 4.5.3.
[326] Se avsnitt 3.3.3 och 4.4.2.

Därtill aktualiseras frågan om handläggarna hos varje mottagande myndighet har organisatoriska och praktiska förutsättningar att avvika från systemets bedömning. Även om den formella beslutsrätten ligger hos en mänsklig handläggare kan krav på effektivitet, hög ärendemängd och begränsade resurser innebära att det är orealistiskt att genomföra en fullständig och självständig prövning i varje enskilt fall. Prövningen kan på samma sätt påverkas om handläggarens erfarenhet eller kunskapsnivå är låg. I sådana situationer förstärks risken för att den automatiserade profileringen får en styrande inverkan på beslutsutfallet.[327]

Slutligen kompliceras situationen ytterligare av att processen är uppdelad mellan olika myndigheter. Till skillnad från en myndighetsintern beslutskedja där en myndighet kan styra handläggarnas kompetens och beslutsriktlinjer har Utbetalningsmyndigheten ingen insyn i, eller kontroll över, den mänskliga prövningens faktiska kvalitet hos den mottagande myndigheten. Problematiken riskerar dessutom att fördjupas i framtiden, eftersom den planerade utvidgningen av granskningsverksamheten innebär att över 300 nya aktörer inom kommunsektorn föreslås anslutas till systemet.[328] I en så omfattande och heterogen struktur, sannolikt präglad av varierande kompetens och lokala arbetsförhållanden, förefaller det mycket svårt för Utbetalningsmyndigheten att säkerställa att varje kommun hos de mottagande aktörerna faktiskt utövar en reell och självständig granskning av profileringens resultat.

SCHUFA ger inte något tydligt svar på hur stark den mänskliga kontrollen måste vara för att bryta automatiseringen. Domstolen betonar visserligen kravet på en meningsfull mänsklig inblandning men preciserar inte närmare vilka organisatoriska, kunskapsmässiga eller praktiska förutsättningar som måste vara uppfyllda för att kontrollen ska anses verkligt självständig.[329] Detta lämnar ett betydande tolkningsutrymme.

5.3 Rätten till meningsfull information i ljuset av målet *Dun & Bradstreet*

En förutsättning för en rättssäker myndighetsutövning är att den enskilde ges möjlighet att förstå grunderna för ett beslut och på ett meningsfullt sätt bemöta de omständigheter som legat till grund för myndighetens bedömning. I dataskyddsförordningen kommer detta till uttryck genom *rätten till tillgång* enligt artikel 15, och vid automatiserade beslut särskilt genom *rätten till meningsfull information* om den logik som används enligt artikel 15.1 h. Domstolen betonade i målet *Dun & Bradstreet* att informationen utgör en direkt förutsättning för att den registrerade ska kunna förstå den automatiserade bedömningen, yttra sig på ett informerat sätt och effektivt bestrida ett beslut. Rätten till meningsfull information framstår därmed inte som en isolerad

[327] Se avsnitt 2.6.2 och 4.4.2.
[328] Se avsnitt 2.2.
[329] Se avsnitt 4.5.3.

informationsbestämmelse, utan som en rättssäkerhetsgaranti för automatiserat beslutsfattande.[330]

Domstolens resonemang erbjuder viss vägledning kring vilken information artikel 15.1 h primärt tar sikte på. EU-domstolen förklarade att logiken bakom den automatiserade behandlingen omfattar de förfaranden och principer genom vilka personuppgifter har använts för att nå fram till ett visst resultat, vilket i det aktuella målet utgjordes av ett kreditbetyg. Kreditbetyget var själva resultatet av bearbetningen, och rätten till meningsfull information förefaller därmed ha bestått av en begriplig förklaring av vilka personuppgifter som använts, vilka principer som tillämpats och hur dessa faktorer påverkat kreditbetyget. Logiken bakom behandlingen förefaller därmed i första hand ta sikte på en förklaring av hur en specifik profil har genererats genom användningen av personuppgifter.[331]

På motsvarande sätt som kreditbetyget i Dun & *Bradstree*t byggde på en automatiserad sammanställning och bearbetning av personuppgifter, förefaller Utbetalningsmyndighetens granskningsmodell bygga på att personuppgifter samlas in och kombineras. Denna behandling genererar förvisso ingen kreditbedömning, utan vad som i granskningslagens proposition beskrivs som en sammanställning av personuppgifter. Utifrån denna beskrivning ligger det nära till hands att betrakta sammanställningen som en form av riskprofil, vilken ligger till grund för den fortsatta granskningen. När granskningslagens sammanställning av uppgifter ses i ljuset av domstolens resonemang förefaller det vara just denna profilgenerering som artikel 15.1 h tar sikte på. Frågan är dock om denna form av förklarbarhet är tillräcklig i en offentligrättslig kontext där den senare användningen av profileringen ytterst bygger på rättsregler och inte, som i fallet med kreditgivning, affärsmässiga överväganden.

Här framträder en betydande skillnad mellan den situation som målet berör och den offentligrättsliga kontext som granskningslagen befinner sig i. Ett kreditbetyg synes kunna ge meningsfull information även när det är relativt frikopplat från de kreditgränser som externa aktörer senare tillämpar. Inom den offentliga rätten aktualiseras däremot frågan om en sådan avgränsad insyn är godtagbar. Det kan ifrågasättas hur meningsfull informationen i praktiken blir om den inte synliggör hur de lagregler som den enskilde prövas mot har omsatts i systemets riskkriterier. När de lagregler som översatts till kod och tröskelvärden inte redovisas, försvåras den enskildes möjlighet att förstå legitimiteten bakom urvalet. Det blir då besvärligt att utröna varför ett specifikt ärende har valts ut och hur detta i sin tur har format den fortsatta handläggningen hos den mottagande myndigheten.[332]

[330] Se avsnitt 4.6.2.
[331] Se avsnitt 4.6.2.
[332] Jfr avsnitt 4.7.

Eftersom domstolens resonemang ger intryck av att rätten till meningsfull information primärt avser profilgenereringen, det vill säga den tekniska processen där personuppgifter samlas in, viktas och omvandlas till en statistisk riskprofil, uppstår en brist på insyn i tillämpningsledet.[333] Då förordningen i första hand reglerar personuppgiftsbehandling är det naturligt att det primära skyddet stannar vid insyn i hur data har hanterats för att skapa underlaget, snarare än hur underlaget därefter tillämpas i en materiell, rättslig kontext.[334]

Denna begränsade transparens synliggör en förvaltningsrättslig sårbarhet. Detta gör sig gällande även om granskningarna, i enlighet med principen om EU-rättens företräde, skulle klassificeras som beslut inom den svenska förvaltningen.[335] För det fall motiveringsskyldigheten enligt 32 § förvaltningslagen skulle komma att aktiveras och inkludera granskningen som en integrerad del av beslutsprocessen, uppstår sannolikt en ny barriär. De algoritmiska faktorer som i praktiken varit styrande begränsas av sekretessbestämmelser som omfattar myndighetens metoder, modeller och riskfaktorer.[336] Därmed riskerar dessa att falla utanför motiveringens räckvidd, på samma sätt som de förefaller lämnas utanför den information som dataskyddsförordningen kan bidra med. Den motivering som förvaltningslagen kan erbjuda riskerar då att ge en ofullständig bild av beslutsprocessen, där den tekniska logik som format maktutövningen förblir osynlig för individen.

Som framhålls i den rättsvetenskapliga litteraturen kan det ifrågasättas om en enskild ges ett tillräckligt rättsskydd genom enbart en teknisk redogörelse för hur ett poängvärde eller en riskkategori har beräknats. Om ett sådant utfall återspeglar inbyggda juridiska kriterier, talar det för att individen även behöver ges förutsättningar att förstå *varför* vissa variabler har tillmätts juridisk vikt. Det går därför att argumentera för att omvandlingen från kvalitativa lagregler till kvantitativa tröskelvärden i en algoritm behöver belysas för att informationen ska betraktas som meningsfull i förordningens mening. Utan insyn i hur lagregler och bestämmelser har översatts till systemets interna logik försvåras möjligheten att kontrollera om profileringen vilar på de rättsliga grunder som myndigheten anför. I de fall denna översättning undandras insyn med hänvisning till sekretess, uppstår en osäkerhet kring om rätten enligt artikel 15.1 h i realiteten kan tillgodoses, då den tekniska logiken och de rättsliga skälen i praktiken kan anses ha flätats samman.[337]

Det är i detta rättsliga tomrum som gränssnittet mellan dataskyddsförordningen och förvaltningslagen aktualiserar en intressant rättsvetenskaplig frågeställning. Eftersom dataskyddsförordningen ensam inte förefaller kunna tillgodose insyn i tillämpningsstadiet av en profil, skulle

[333] Se avsnitt 4.6.2.
[334] Se avsnitt 4.2.
[335] Se avsnitt 3.3.1.
[336] Se avsnitt 2.4.
[337] Se avsnitt 4.7.

motiveringsskyldigheten enligt 32 § förvaltningslagen kunna tvingas expandera för att täcka upp denna strukturella lucka. I en offentlig kontext, där granskningsverksamheten bygger på profilering, kan det skydd dataskyddsförordningen kräver troligen inte stanna vid profilgenereringen om den enskilde ska få en praktiskt användbar och effektiv förklaring. Maktutövningen och de rättsligt bindande effekterna för individen kommer nämligen till uttryck först i tillämpningsstadiet. Om källan till detta urval lämnas utan insyn riskerar efterföljande rättssäkerhetsgarantier att i motsvarande mån försvagas.[338]

Problematiken är dock inte nödvändigtvis olöslig. Skatteverkets arbete med konceptet *Rules as Code* illustrerar att genom att integrera juridisk logik direkt i öppna system går det att genomföra en övergång från analoga till digitala rättsregler med bibehållen förutsebarhet.[339] Exemplet illustrerar därmed att den konflikt mellan transparens och sekretess som präglar Utbetalningsmyndighetens granskningsmodell inte nödvändigtvis är tekniskt eller rättsligt ofrånkomlig, utan i viss mån framstår som ett resultat av hur granskningssystemet har utformats.

5.4 Avslutande kommentarer

Genom EU-domstolens praxis i *SCHUFA* och *Dun & Bradstreet* framträder en unionsrättslig syn på automatiserade beslutsprocesser där den faktiska funktion och påverkan som ett automatiserat moment har i beslutsprocessen ges större betydelse än processens formella uppdelning. Sett ur detta perspektiv blir det tydligt att Utbetalningsmyndighetens granskningsmodell inte utan vidare kan förstås som två strikt åtskilda moment bestående av ett förberedande urval och ett senare självständigt myndighetsbeslut.

EU-domstolens funktionella synsätt innebär i stället att bedömningen måste utgå från vilken faktisk betydelse den automatiserade profileringen har för den fortsatta handläggningen och för den enskildes rättsliga situation. Om mottagande myndigheter i praktiken låter sina prioriteringar och åtgärder styras av underrättelserna i nästan samtliga fall, talar mycket för att urvalet kan omfattas av artikel 22 trots att det formella slutbeslutet fattas i ett senare led. Samtidigt aktualiseras frågor om den mänskliga prövningens praktiska funktion som rättssäkerhetsgaranti i en organisatoriskt uppdelad beslutsstruktur.

Analysen visar vidare att granskningsmodellens sekretessreglering riskerar att skapa spänningar i förhållande till den unionsrättsliga rätten till meningsfull information. EU-domstolen har visserligen klargjort att bestämmelsen inte innebär någon rätt till utlämnande av teknisk källkod eller algoritmiska modeller som sådana. Däremot förutsätter rätten till meningsfull information att den enskilde ges en begriplig förklaring av den logik och de kriterier som

[338] Jfr avsnitt 4.7.
[339] Se avsnitt 2.3.

varit utslagsgivande för profileringen. I detta sammanhang aktualiseras även sambandet mellan den unionsrättsliga informationsrätten och den nationella motiveringsskyldigheten enligt 32 § förvaltningslagen. Analysen tyder på att motiveringsskyldigheten kan få en funktion som praktisk rättssäkerhetsgaranti vid automatiserade beslutsprocesser, eftersom det ytterst är genom beslutsmotiveringen som den enskilde ges möjlighet att förstå och ifrågasätta de omständigheter som legat till grund för myndighetens agerande.

Sammantaget pekar analysen mot en spänning mellan granskningslagens formella konstruktion och de krav på reellt rättsskydd, insyn och faktisk möjlighet till kontroll som följer av dataskyddsförordningen och EU-domstolens praxis. Dessa iakttagelser utgör utgångspunkten för slutsatserna i nästa kapitel.

6 Slutsatser

6.1 Inledning

I detta sista och avslutande kapitel sammanförs och värderas resultaten av den analys som genomförts löpande i uppsatsen. Kapitlets funktion är att besvara uppsatsens forskningsfrågor och, på en mer övergripande nivå, presentera de rättsliga konsekvenserna av att Utbetalningsmyndighetens inledande automatiserade urval senare övergår i ett formellt mänskligt beslutsfattande hos andra myndigheter.

Kapitlet är disponerat i sex härpå följande avsnitt. I de fyra första hanteras uppsatsens frågeställningar en i taget. I det femte avsnittet presenteras uppsatsens avslutande reflektioner genom att binda samman svaren på forskningsfrågorna med det övergripande syftet. I det avslutande avsnittet diskuteras sedan hur den framtida rättsutvecklingen kan möta de utmaningar som uppsatsen identifierat.

6.2 Vilka rättsliga utmaningar uppstår i uppdelade beslutsprocesser?

Svaret på den första forskningsfrågan är att i uppdelade beslutsprocesser, där automatiserade urvalsmodeller används som underlag för senare myndighetsbeslut, uppstår utmaningar både för den formella och den materiella rättssäkerheten. För det första utmanas den formella rättssäkerheten, genom den krock som uppstår mellan processens strukturella ansvarsfördelning och dess faktiska, funktionella maktutövning. Detta leder till att individens rättsskydd begränsas när den reella maktutövningen flyttas till dolda, tidiga skeden i processen. För det andra uppstår materiella utmaningar, då skiftet till sannolikhetsbaserade modeller utmanar grundläggande principer om objektivitet och förutsebarhet.

När det gäller de formella rättssäkerhetsutmaningarna har analysen visat att den traditionella förvaltningsrättsliga systematiken, vilar på föreställningen om ett samlat och mänskligt beslutstillfälle sist i beslutskedjan. Samtidigt har det framgått att rättssäkerheten i uppdelade automatiserade beslutsprocesser inte enbart kan knytas till det sista steget i beslutsprocessen. Den främsta utmaningen ligger därför i den diskrepans som uppstår när den formella ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter inte längre stämmer överens med den faktiska maktutövningen. Genom att förlägga rättssäkerhetsgarantierna till det avslutande momentet, riskerar de materiella skyddsmekanismerna att bli verkningslösa, då ärendets inriktning i praktiken redan kan ha styrts i ett tidigare led.

Rättssäkerheten påverkas vidare genom att den mänskliga kontrollen i denna struktur riskerar att reduceras till en formalitet. När det automatiserade underlaget hos en myndighet får en så pass styrande roll att det i realiteten aktiverar och sätter ramarna för den efterföljande prövningen hos en annan myndighet, begränsas handläggarens utrymme för en självständig och korrigerande bedömning. Slutsatsen blir att den strikta avgränsningen mellan förberedande underlag och formellt beslut inte längre utgör en tillförlitlig markör för när den enskildes rättsskydd behöver aktiveras.

När det gäller de materiella rättssäkerhetsutmaningarna framträder dessa i sin tur genom skiftet från regelstyrd automatisering till sannolikhetsbaserade modeller. När ett bemyndigande bygger på statistiska riskmodeller vars träffsäkerhet ska utvecklas över tid, i kombination med ett lågt ställt rekvisit för att inleda granskning, kan även svaga eller osäkra statistiska samband bli rättsligt styrande för vem som väljs ut. Detta innebär att grundläggande förvaltningsrättsliga principer om objektivitet, likabehandling och förutsebarhet utmanas på ett materiellt plan.

Dessa samverkande utmaningar innebär att situationen slutligen kulminerar i en minskad åtkomlighet för insyn och kontroll. Kombinationen av algoritmiska urval och sekretess innebär att de moment som kan få störst påverkan på individen riskerar att undandras effektiv granskning.

6.3 Förmår förvaltningslagen att synliggöra och hantera utmaningarna i uppdelade beslutsprocesser?

Svaret på den andra forskningsfrågan är att den svenska förvaltningsrättens processuella rättssäkerhetsskydd, med fokus på motiveringsskyldigheten, endast i begränsad utsträckning förmår synliggöra och hantera de identifierade rättsliga utmaningarna. Det nationella skyddet vilar i stor utsträckning på en generell och teknikneutral reglering. När förvaltningslagen ställs inför de utmaningar som automatiserat beslutsfattande medför, blir det tydligt att den inte fullt ut är anpassad för att hantera dessa.

Förvaltningslagens systematik utgår i stor utsträckning från föreställningen om ett identifierbart beslutstillfälle i slutet av beslutskedjan. Denna struktur riskerar att missa den påverkan som kan uppstå successivt i samspelet mellan automatiserade moment och mänskliga handläggare. För att förvaltningslagens skyddsmekanismer, däribland motiveringsskyldigheten, ska aktualiseras krävs att åtgärden kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Detta rekvisit omfattar inte enbart bindande rättsverkningar utan även tvingande faktiska konsekvenser. Detta medför en överhängande risk för att inledande automatiserade urval i praktiken behandlas som rent förberedande moment, och därmed hamnar utanför de processuella skyddsmekanismernas direkta tillämpningsområde.

Mot denna bakgrund erbjuder Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2023 ref. 54 en unionsrättsligt präglad möjlighet att tolka påverkansrekvisitet mer funktionellt.[340] Avgörandet tydliggör att bedömningen av faktiska verkningar kan behöva anpassas till unionsrättens krav på effektiva rättsmedel och att även åtgärder som enligt nationell rätt inte traditionellt betraktas som rättsligt bindande kan få rättslig relevans i dataskyddsrättslig mening. Ett sådant synsätt skapar förutsättningar för att beakta den faktiska påverkan som automatiserade urval kan få redan i tidigare led av en uppdelad beslutsprocess och motverkar därigenom att rättsskyddet försvagas genom processens formella konstruktion.

Vidare försvagas motiveringsskyldighetens praktiska funktion avsevärt i uppdelade processer. Genom 32 § förvaltningslagen ställs krav på att en myndighet ska redovisa det rättsliga stödet samt vilka omständigheter som tillmäts betydelse och hur dessa värderats vid ett avgörande. Denna rättssäkerhetsgaranti framstår visserligen som grundläggande, men i ett automatiserat och uppdelat förfarande är dess effektivitet starkt beroende av att den formellt beslutande myndigheten har insyn i och kan redovisa det tidigare skedet. I den mån den styrande logiken är dold bakom sekretess och teknisk komplexitet hos en annan myndighet, saknas dessa förutsättningar, vilket gör att bestämmelsen delvis förlorar sin materiella funktion. Motiveringen riskerar då att reduceras till allmänna hänvisningar till riskindikatorer, vilket gör det svårt för den enskilde att förstå och kontrollera grunderna för urvalet.

Sammantaget innebär detta att de rättsliga utmaningarna inte fullt ut kan hanteras, eftersom motiveringsskyldigheten i sin nuvarande förvaltningsrättsliga utformning har betydande svårigheter att synliggöra den faktiska påverkan. Effektiviteten begränsas till de avslutande rättsliga slutsatserna, medan den styrande tekniska logik som formulerats av en annan myndighet förblir dold. Bestämmelsen riskerar därmed att reduceras till en formell bekräftelse som saknar reellt informationsvärde för den enskildes möjlighet till insyn, kontroll och effektiva rättsmedel. När den faktiska styrningen sker genom automatiserade riskbedömningar som inte redovisas, försvagas därför den enskildes möjligheter att ifrågasätta eller bemöta myndighetens bedömning.

6.4 Förmår dataskyddsförordningen att synliggöra och hantera utmaningarna i uppdelade beslutsprocesser?

Svaret på uppsatsens tredje forskningsfråga är att skyddet mot automatiserat beslutsfattande enligt artikel 22 i dataskyddsförordningen, i kraft av EU-domstolens funktionsinriktade praxis, i hög utsträckning förmår att både synliggöra och hantera de identifierade rättsliga utmaningarna. För det första möter unionsrätten utmaningarna genom att avvisa ett strikt formellt synsätt till

[340] Se avsnitt 3.3.1.

förmån för en funktionell förståelse av beslutsbegreppet. För det andra ställs kvalitativa krav på vad som utgör en meningsfull mänsklig prövning. Detta innebär att reglerna förhindrar ett kringgående av den enskildes rättsskydd när maktutövningen förskjuts till tidiga skeden.

EU-domstolens praxis, genom målet *SCHUFA,* bekräftar att bedömningen av vad som utgör ett automatiserat beslut, eller profilering, inte kan utgå från hur momentet formellt beskrivs i nationell lagstiftning eller dess förarbeten. Prövningen ska i stället grundas på en funktionell bedömning av urvalets faktiska roll i den samlade beslutsprocessen. Detta synsätt innebär ett tydligt avvisande av uppfattningen att endast det avslutande formella beslutsfattandet är rättsligt relevant.

I detta sammanhang är förekomsten av mänsklig prövning i ett senare skede inte i sig avgörande för bedömningen enligt artikel 22 i dataskyddsförordningen. Det som avgör är i stället vilken funktion den mänskliga prövningen fyller i förhållande till den tidigare automatiserade behandlingen. EU-domstolens praxis och den unionsrättsliga förståelsen av mänsklig inblandning förutsätter att den mänskliga aktören har möjlighet att självständigt värdera underlaget, ifrågasätta den automatiserade bedömningen och i förekommande fall avvika från dess resultat. En prövning som endast bekräftar eller formaliserar ett redan strukturerat utfall utgör inte en sådan meningsfull mänsklig inblandning.

I uppdelade automatiserade beslutsprocesser finns det en strukturell risk för att den mänskliga prövningen reduceras till ett korrektiv snarare än till ett självständigt beslutsmoment. Denna problematik blir synlig genom den uppdelade beslutsmodell granskningslagen bemyndigar. Då den myndighet som utför den automatiserade granskningen och urvalet inte styr över hur de mottagande myndigheterna agerar på underrättelserna, kan lagstiftaren svårligen kategoriskt utgå från att urvalet enbart utgör ett beslutsförberedande moment. När resurser, tidsramar och informationsunderlag formas utifrån den initiala profileringen, skapas ett förutbestämt handlingsutrymme som gör det svårare för den mänskliga aktören att på ett meningsfullt sätt ompröva den automatiserade bedömningen.

Om de mottagande myndigheterna i praktiken, i *nästan samtliga fall*, låter sina prioriteringar styras av signalerna från den granskande myndigheten, får urvalet en sådan styrande och bestämmande verkan att det automatiserade momentet framstår som den utslagsgivande faktorn för om en enskild blir föremål för vidare kontrollåtgärder. När sådana åtgärder kan leda till exempelvis stoppade utbetalningar eller nekad tillgång till sociala ersättningar aktualiseras dessutom sådana konsekvenser som enligt riktlinjerna typiskt sett utgör betydande påverkan i artikel 22:s mening. Om det automatiserade urvalet kan kvalificeras som ett beslut enligt artikel 22 blir därmed beroende av

vilken faktisk betydelse profileringen får för den mottagande myndighetens fortsatta handläggning och beslutsfattande.

EU-domstolen har betonat att beslutsbegreppet ska ges en bred tolkning för att förhindra att skyddet för den enskilde urholkas genom uppdelade processer. Vid en samlad bedömning står det klart att skyddet i artikel 22 i dataskyddsförordningen, i kraft av EU-domstolens funktionsinriktade praxis, i hög utsträckning förmår att både synliggöra och hantera de aktuella utmaningarna. Genom att ställa krav på ett reellt och självständigt mänskligt beslutsutrymme gör unionsrätten det möjligt att hantera en formell struktur där lagstiftaren riskerar att överskatta det mänskliga momentets neutraliserande förmåga. I den mån det automatiserade urvalet i nästan samtliga fall styr den mottagande myndighetens agerande, kvarstår den automatiserade karaktären i dataskyddsrättslig mening. Artikel 22 erbjuder därmed en rättslig ram för att fånga upp och reglera det faktiska beslutsfattande som uppstår i automatiserade uppdelade processer, vilket i förlängningen ger förutsättningar för att skydda den enskildes rättsliga ställning. Det materiella skyddets genomslagskraft är dock i hög grad avhängigt av att individen också garanteras insyn i de processer som leder fram till beslutsfattandet.

6.5 Förmår dataskyddsförordningen att säkerställa den enskildes insyn och rättsliga förståelse?

Denna sista forskningsfråga kan besvaras med att rätten till meningsfull information enligt artikel 15.1 h i dataskyddsförordningen, i kraft av unionsrättens krav på transparens, åtminstone delvis förmår att hantera utmaningarna på egen hand. Förutsatt att det inledande automatiserade urvalet omfattas av artikel 22, aktiveras transparensmekanismen i artikel 15.1 h. Denna säkerställer en grundläggande nivå av insyn, vilken med stor sannolikhet gäller sammanställningen av den enskildes personuppgifter, som kan benämnas profilgenerering. Informationen om den bakomliggande logiken vid detta framtagande fyller här en formell funktion, eftersom den utgör en nödvändig förutsättning för att den enskilde ska kunna yttra sig, bemöta underlaget och angripa ett besluts riktighet. En hög materiell rättssäkerhet kräver dock i förlängningen ett samspel med den offentligrättsliga motiveringsskyldigheten.

För att tillgodose unionsrättens krav på ett effektivt rättsskydd bör den nationella motiveringsskyldigheten kunna tolkas i ljuset av artikel 15.1 h, vilket innebär att skyldigheten att rättfärdiga ett beslut sträcks ut till att även omfatta profileringens tillämpningsstadium.[341] Ett sådant synsätt rör sig medvetet bortom en traditionell och snäv lagtolkning för att i stället anlägga ett funktionellt och framåtblickande perspektiv som offensivt möter den digitala förvaltningens faktiska beslutsstrukturer. Det är nämligen i profileringens

[341] Jfr avsnitt 4.7 där presenteras ett liknande resonemang avseende artikel 41 i EU-stadgan, vilket i sin tur bygger ett resonemang av Enqvist och Motzfeldt (2025).

tillämpningsstadium som kvalitativa lagregler översätts till kvantitativ, intern kod och tekniska tröskelvärden. Om den enskilde saknar möjlighet till insyn i denna översättning finns en risk att beslutets motivering inte speglar de omständigheter som i praktiken varit avgörande för bedömningen, vilket försvagar rätten till förklaring och effektiv kontroll. Mot denna bakgrund talar starka skäl för att artikel 15.1 h i vissa situationer bör förstås så att den ålägger myndigheten en skyldighet att synliggöra hur juridiska normer har översatts till algoritmiska kriterier. Om sådan information begränsas med hänvisning till skyddade intressen följer det av EU-domstolens uttalanden i *Dun & Bradstreet* att en konkret och individualiserad proportionalitetsbedömning måste kunna göras av behörig tillsynsmyndighet eller domstol.

Vid en samlad bedömning kan det därför konstateras att rätten till information enligt artikel 15.1 h i dataskyddsförordningen i hög utsträckning förmår att säkerställa den enskildes insyn och rättsliga förståelse, men endast under förutsättning att den verkar i synergi med den nationella motiveringsskyldigheten. Dataskyddsförordningen har den rättsliga kapaciteten att lägga grunden för transparens genom att öppna upp profilgenereringen, men den materiella rättssäkerheten och den enskildes faktiska möjligheter till kontroll och rättsmedel kan i förlängningen bara garanteras om båda regelverken tillämpas parallellt.

6.6 Avslutande reflektioner

Den samlade bedömningen av Utbetalningsmyndighetens granskningsmodell, sådan den regleras i granskningslagen, visar att den befinner sig i ett spänningsfält mellan formell förenlighet med svensk förvaltningsrätt och de materiella krav på rättssäkerhet som följer av EU-rätten vid automatiserat beslutsfattande. Spänningen består inte nödvändigtvis i att granskningslagen som sådan är oförenlig med dataskyddsförordningen, utan i att dess uppdelade struktur riskerar att förskjuta befintliga rättssäkerhetsgarantier till ett skede där de i praktiken får begränsad verkan och inte fullt ut förmår värna den enskildes ställning.

Tre genomgående rättssäkerhetsutmaningar framträder extra tydligt i analysen. För det första förmår det formella beslutsbegreppet inte fånga upp den faktiska maktutövning som sker i det automatiserade urvalet, vilket i ljuset av ett funktionellt beslutsbegrepp riskerar att kringgå unionsrättens skyddsmekanismer. För det andra sprids ansvaret ut på ett sätt som riskerar att reducera den mänskliga kontrollen till en ren formell bekräftelse av systemets logik, snarare än en självständig garanti. För det tredje uppstår en insynsbrist när det automatiserade urvalet formar ärendets utveckling utan att återspeglas i det formella beslutets motivering. Den samlade problematiken försämrar slutligen den enskildes möjlighet att förstå, bemöta och kontrollera hur det automatiserade momentet har påverkat den egna rättsställningen.

Genom att besvara uppsatsens fyra frågeställningar har syftet med uppsatsen uppnåtts, och samtidigt blottlagt spänningsförhållandet mellan lagstiftarens konstruktion och unionsrättens krav på ett effektivt rättsskydd. Prövningen visar att när förvaltningen delas upp mellan olika myndigheter och automatiserade delmoment kombineras med mänsklig handläggning, krävs både en helhetsbedömning av hur dessa samverkar och en bedömning av hur denna samverkan påverkar den enskildes faktiska möjligheter till insyn, kontroll och rättsmedel.

6.7 Framtida rättsutveckling

Den analys som genomförts i uppsatsen belyser flera generella utmaningar för rättssäkerheten i en digitaliserad förvaltning. Dessa utmaningar är inte begränsade till den aktuella regleringen, utan rör i grunden hur förvaltningsrättsliga skyddsmekanismer är utformade och tillämpas i beslutsprocesser som bygger på automatiserad och datadriven behandling i flera steg. Mot denna bakgrund aktualiseras frågor om hur rättsutvecklingen bör förhålla sig till automatiserat beslutsfattande i offentlig verksamhet framöver.

En utvecklingslinje rör behovet av ett mer funktionsinriktat synsätt på beslutsfattande i förvaltningsrätten. Uppsatsen har visat att den traditionella uppdelningen mellan beslutsförberedande åtgärder och formella beslut får begränsad bärkraft i flerstegsbaserade processer där automatiserad behandling i ett tidigt skede får stor betydelse för vilka åtgärder som vidtas senare. En framtida rättsutveckling kan därför komma att behöva tydligare beakta momentens faktiska verkningar snarare än dess formella klassificering, i linje med EU-rättens funktionsorienterade synsätt.

Vidare aktualiseras frågan om hur kravet på mänsklig prövning ska förstås och konkretiseras i en automatiserad förvaltningsmiljö. Analysen visar att förekomsten av mänsklig inblandning i sig inte nödvändigtvis garanterar ett reellt rättssäkerhetsskydd, om den mänskliga prövningen sker inom ramar som redan är fastställda av automatiserade system. En möjlig utveckling är därför att framtida reglering eller praxis tydligare preciserar vilka kvalitativa krav som ska ställas på mänsklig prövning i automatiserade beslutsprocesser, exempelvis i fråga om självständighet, insyn i underlaget och faktisk möjlighet att avvika från automatiserade resultat.

Även rätten till insyn och motivering framstår som ett område där rättsutvecklingen kan komma att utvecklas. Artikel 15.1 h i dataskyddsförordningen och förvaltningslagens motiveringsskyldighet i 32 § är i grunden utformade för att säkerställa transparens och möjlighet till kontroll. I praktiken visar uppsatsen att dessa rättigheter riskerar att urholkas när de tillämpas i uppdelade processer där de mest styrande momenten inte synliggörs för den enskilde. En framtida rättsutveckling kan därför behöva tydliggöra hur informations- och motiveringskraven ska anpassas till automatiserat beslutsfattande, utan

att därigenom avslöja skyddsvärda kontrollstrategier på ett oproportionerligt sätt.

Slutligen aktualiserar uppsatsens resultat frågan om behovet av en mer sammanhållen reglering av automatiserat beslutsfattande i offentlig sektor. I dag regleras dessa frågor genom en kombination av unionsrättsliga bestämmelser, nationell förvaltningsrätt och sektorsspecifik lagstiftning. Utbetalningsmyndighetens granskningsmodell visar att denna fragmenterade reglering kan skapa otydlighet kring var ansvar och rättssäkerhetsgarantier är tänkta att aktualiseras. Mot denna bakgrund är det inte osannolikt att rättsutvecklingen på sikt rör sig mot mer explicita och sammanhållna regler om automatiserat beslutsfattande, antingen genom EU-rättslig vidareutveckling eller genom nationella kompletterande regelverk.

Sammanfattningsvis pekar uppsatsen på att automatiserad granskning och profilering i offentlig förvaltning ställer krav på en fortsatt rättsutveckling. Utmaningen består i att utforma regler och tolkningsprinciper som bevarar effektivitet och kontrollmöjligheter, samtidigt som den enskildes rätt till insyn, prövning och rättsmedel säkerställs i praktiken. Utbetalningsmyndighetens verksamhet kan i detta avseende ses som ett tidigt och illustrativt exempel på de rättsliga avvägningar som sannolikt kommer att bli allt viktigare i den digitala förvaltningsstaten.

Källförteckning

Tryckta källor

Offentligt tryck

Sverige

Utredningsbetänkanden

SOU 2010:29 En ny förvaltningslag.

SOU 2014:76 Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål.

SOU 2018:25 Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering.

SOU 2019:59 Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

SOU 2020:35 Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

SOU 2022:31 Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB.

SOU 2023:100 Framtidens dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden.

SOU 2024:63 Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar.

SOU 2025:20 Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Propositioner och regeringsskrivelser

Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m.

Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

Prop. 2011/12:1 Budgetpropositionen för 2012.

Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.

Skr. 2017/18:47 Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter – en skrivelse om politikens inriktning.

Prop. 2017/18:95 Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning.

Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag.

Prop. 2017/18:112 Anpassningar av registerförfattningar på arbetsmarknadsområdet till EU:s dataskyddsförordning.

Prop. 2017/18:115 Anpassning till EU:s dataskyddsförordning av lagen om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar.

Prop. 2017/18:254 Anpassning av utlänningsdatalagen till EU:s dataskyddsförordning.

Prop. 2018/19:33 Behandling av personuppgifter samt registrering och användning av fordon på vägtrafikområdet.

Prop. 2019/20:1 Budgetpropositionen för 2020.

Prop. 2020/21:1 Budgetpropositionen för 2021.

Prop. 2021/22:217 Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen.

Prop. 2022/23:34 Utbetalningsmyndigheten.

Prop. 2023/24:85 En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Prop. 2024/25:36 Uppgifter som ska lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen.

Utskottsbetänkanden

Bet. 2009/10:FiU38 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

Bet. 2011/12:TU1 Utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Bet. 2017/18:KU2 En modern och rättssäker förvaltning - ny förvaltningslag.

Bet. 2017/18:KU22 Följdändringar till ny förvaltningslag.

Bet. 2020/21:FiU1 Statens budget 2021 Rambeslutet.

Bet. 2020/21:FiU2 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Bet. 2021/22:SkU28 Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen.

Bet. 2022/23:FiU35 Utbetalningsmyndigheten.

Övriga riksdagstryck

Rskr. 2009/10:315.

Rskr. 2011/12:87.

Rskr. 2017/18:2.

Rskr. 2020/21:63.

Rskr. 2020/21:150.

Rskr. 2021/22:372.

Kommittédirektiv

Dir. 2018:50 Samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen.

Dir. 2021:39 Stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen.

Remissyttrande

Fi2018/01418/DF Datainspektionen, Yttrande över Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25), 2018-10-04, dnr DI-2018-7602.

Fi2020/02668/BATOT Datainspektionen, Yttrande över Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35), 2020-10-23, dnr DI-2020-6292.

Myndighetsrapporter och övriga offentliga dokument

Finansdepartementet (2025) Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030.

RiR 2020:22 Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister.

Statskontoret (2024) Myndigheterna och AI – En studie om möjligheter och risker med att använda AI i statsförvaltningen (OOS 51).

Europeiska unionen

Europeiska kommissionen

Commission of the European Communities, Proposal for a Council Directive concerning the protection of individuals in relation to the processing of personal data, COM(90) 314 final.

Commission of the European Communities, Amended proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, COM(92) 422 final.

Europeiska kommissionen, Vitbok om artificiell intelligens – en EU-strategi för spetskompetens och förtroende, KOM(2020) 65 slutlig.

Artikel 29-arbetsgruppen och Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB)

Artikel 29-arbetsgruppen (2018). Riktlinjer om automatiserat individuellt beslutsfattande och profilering enligt förordning (EU) 2016/679 (WP 251 rev.01).

EDPB, Endorsement 1/2018.

EDPB, Riktlinjer 4/2019 om artikel 25 Inbyggt dataskydd och dataskydd som standard Version 2.0.

EDPB, Riktlinjer 07/2020 angående begreppen personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde i GDPR.

EDPB, Bindande beslut 2/2023 om den tvist som hänskjutits av den irländska tillsynsmyndigheten angående TikTok Technology Limited (artikel 65 i den allmänna dataskyddsförordningen).

Rättsakter

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1689 av den 13 juni 2024 om harmoniserade regler för artificiell intelligens och om ändring av förordningarna (EG) nr 300/2008, (EU) nr 167/2013, (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 och (EU) 2019/2144 samt direktiven 2014/90/EU, (EU) 2016/797 och (EU) 2020/1828.

Övriga EU-dokument

European Union Agency for Fundamental Rights, *Bias in Algorithms – Artificial Intelligence and Discrimination* (2022), tillgängligt på <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-bias-in-algorithms_en.pdf> (besökt 2026-03-15).

Rättsfall m.m.

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)

RÅ 2003 ref. 87.

RÅ 2004 ref. 8.

RÅ 2007 ref. 7.

RÅ 2010 ref. 29.

HFD 2019 ref. 21.

HFD 2023 ref. 54 (I) och (II).

EU-domstolen

C-131/12 *Google Spain*, EU:C:2014:317.

C-582/14 *Breyer*, EU:C:2016:779.

C-175/20 *"SS" SIA*, EU:C:2022:124.

C-77/21 *Digi*, EU:C:2022:805.

C-579/21 *Pankki S*, EU:C:2023:501.

C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:957.

C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria*, EU:C:2025:117.

Generaladvokaters förslag på avgöranden

GA Priit Pikamäe i C-634/21 *SCHUFA Holding (Scoring)*, EU:C:2023:220.

Litteratur

Agustinoy, Albert (2025), ’Case Comment: Transparency in Automated Decisions: The CJEU's Guidance on GDPR, Trade Secrets and the Path to AI Act Compliance’. *Business Law International*, vol. 26 nr 3, s. 1–5.

Algotsson, Tomas (2026), ’Rules as Code – Skatteverkets arbete med digitaliserbar lagstiftning’. *Svensk Skattetidning*, nr 1, s. 3–13.

Arvidsson, Matilda (2021), ’Maskininlärning och rättsligt beslutsfattande: migrationsrätt, automatisering och gradvis integrerad AI’, i: Noll, Gregor (red.), *AI, digitalisering och rätten: en lärobok*. 1 uppl., Studentlitteratur s. 123–141.

Asplund, Ida (2021), *Den enskildes rättssäkerhet i individnära tillsyn*. Diss. Umeå: Umeå universitet.

Binns, Reuben och Veale, Michael (2021), ’Is that your final decision? Multi-stage profiling, selective effects, and Article 22 of the GDPR’. *International Data Privacy Law,* vol. 11 nr 4, s. 319–332.

Bouwmeester, Maarten (2023), ’System failure in the digital welfare state: Exploring parliamentary and judicial control in the Dutch childcare benefits scandal’. *Recht Der Werkelijkheid,* vol. 44 nr 2, s. 13–37.

Brkan, Maja (2019), ’Do algorithms rule the world? Algorithmic decision-making and data protection in the framework of the GDPR and beyond’. *International Journal of Law and Information Technology*, vol. 27 nr 2, s. 91–121.

Bull, Thomas och Sterzel, Fredrik (2019), *Regeringsformen: en kommentar*. 4 uppl., Studentlitteratur.

Bygrave, Lee A. (2001), ’Automated profiling: Minding the machine: Article 15 of the EC Data Protection Directive and automated profiling’. *Computer Law & Security*, vol. 17 nr 1, s. 17–24.

Bygrave, Lee A. (2020), ’Article 22. Automated individual decision-making including profiling’, i: Kuner, Christopher och Bygrave, Lee A. och Docksey, Christopher och Drechler, Laura (red.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR) – A commentary*. 1 uppl., Oxford University Press s. 522–542.

Colonna, Liane (2024), ’Teachers in the loop? An analysis of automatic assessment systems under Article 22 GDPR’. *International Data Privacy Law*, vol. 14 nr 1, s. 3–18.

Dahlqvist, Anna-Lena och Westerlind, Liselotte (2021), *Sekretess inom rättsväsendet: Med fokus på brottsbekämpande verksamhet.* 3 uppl., Norstedts Juridik.

Enqvist, Lena (2024), ’Svarta lådor och blinda fläckar? Rättssäkerhet och AI-baserade beslutsstöd i Försäkringskassans handläggning av sjuk- och aktivitetsersättning’. *Nordisk socialrättslig tidskrift*, nr 40, s. 103–126.

Enqvist, Lena och Motzfeldt, Hanne-Marie (2025), ’From Logic to Reasons in the GDPR? The Post SCHUFA and Dun & Bradstreet Research Questions’. *European Review of Digital Administration & Law – Erdal*, vol. 6 nr 2, s. 9–21.

Essen, Ulrik von (2024), *Förvaltningsrättens grunder*. 6 uppl., Norstedts Juridik.

Frydlinger, David och Edvardsson, Tobias och Olstedt Carlström, Caroline och Beyer, Sandra (2018), *GDPR – juridik, organisation och säkerhet enligt dataskyddsförordningen*. 1 uppl., Norstedts Juridik.

Green, Ben (2022), ’The flaws of policies requiring human oversight of government algorithms’. *Computer Law & Security Review*, vol. 45, juli, s. 2–22.

Grönberg, Henrik (2019), ’Objektivitetsprincipen i offentlig upphandling’. *Förvaltningsrättslig tidskrift* s. 337–359.

Hirschfeldt, Johan (2024), ’Algoritmer och sociala bidragssystem: två nationella skandaler’, i: Fjaestad, Maja och Vinge, Simon (red.), *AI & makten över besluten: vad alla borde veta om algoritmer i offentlig sektor*. 1 uppl., Volante s. 47–68.

Hjertstedt, Mattias (2019), ’Beskrivningar av rättsdogmatisk metod: om innehållet i metodavsnitt vid användning av ett rättsdogmatiskt tillvägagångssätt’, i Mannelqvist, Ruth och Ingmanson, Staffan och Ulander-Wänman, Carin (red.), *Festskrift till Örjan Edström*. Juridiska institutionen Umeå universitet s. 165–174.

Holtz, Hajo M. (2024), *Svensk och europeisk IT-rätt*. 1 uppl., Norstedts juridik.

Johansen, Tormod O. (2021), ’Automatiserade beslut i förvaltningsrätten’, i: Noll, Gregor (red.), *AI, digitalisering och rätten: en lärobok*. 1 uppl., Studentlitteratur s. 105–122.

Kaminski, Margot E. (2019), ’The Right to Explantion Explained’. *Berkeley Technology Law Journal*, vol. 34 nr 1, s. 189–218.

Kaminski, Margot E. och Urban, Jennifer M. (2021), ’The Right to Contest AI’. *Columbia law review*, vol. 121 nr. 7, s. 1957–2048.

Karlsson Alverhill, Rikard (2023), *Dataskyddsförordningen (GDPR) för offentlig sektor: en introduktion*. 1 uppl., Studentlitteratur.

Kleineman, Jan (2018), ’Rättsdogmatisk metod’, i: Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. 2 uppl., Studentlitteratur s. 21–46.

Kumkar, Lea K. och Roth-Isigkeit, David (2021), ’A criterion-based approach to GDPR´s explanation requirments for automated individual decision-making’. *Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law*, vol. 12 nr 4, s. 289–300.

Kuner, Christopher och Bygrave, Lee A. och Docksey, Christopher (2020), ’Background and Evolution of the EU General Data Protection Regulation (GDPR)’, i: Kuner, Christopher och Bygrave, Lee A. och Docksey, Christopher och Drechsler, Laura (red.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR) – A commentary*., 1 uppl., Oxford University Press s. 1–47.

Lundmark, Johan och Säfsten, Mathias (2025), *Förvaltningslagen – En kommentar*, (2026-04-25, JUNO).

Magnusson Sjöberg, Cecilia (2018), ’Förvaltningslagen och digitaliseringen’. *Förvaltningsrättslig tidskrift* s. 519–530.

Magnusson Sjöberg, Cecilia och Fast Lappalainen, Katarina (2024), ’Digital informationshantering i offentlig verksamhet’, i: Magnusson Sjöberg, Cecilia och Fast Lappalainen, Katarina och Westman, Daniel (red.), *Rättsinformatik – juridiken i det digitala informationssamhället*. 5 uppl., Studentlitteratur s. 247–370.

Malgieri, Gianclaudio och Comandé, Giovanni (2017), ’Why a right to Legibility of Automated Decision Making Exists in the General Data Protection Regulation’. *International Data Privacy Law*, vol. 7 nr 4, s. 243–265.

Naarttijärvi, Markus (2013), *För din och andras säkerhet: konstitutionella proportionalitetskrav och Säkerhetspolisens preventiva tvångsmedel*. Iustus, Diss. Umeå: Umeå universitet.

Peczenik, Aleksander (1995), *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. 1 uppl., Fritze.

Persson, Vilhelm (2018), ’Obehövlig kommunikation och beslutsmotivering’. *Förvaltningsrättslig tidskrift* s. 499–516.

Petersson, Olof (2005), *Rättsstaten: Frihet, rättssäkerhet och maktdelning i dagens politik*. 1 uppl., Norstedts Juridik.

Ragnemalm, Hans (2014), *Förvaltningsprocessrättens grunder*. 10 uppl., Jure Förlag.

Reichel, Jane (2018), ’EU-rättslig metod’, i: Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. 2 uppl., Studentlitteratur s. 109–141.

Reichel, Jane och Wenander, Henrik (2025), *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*. 2 uppl., Norstedts juridik.

Rotolo, Antonino och Sartor, Giovanni (2023), ’Argumentation and explanation in the law’. *Frontiers in Artificial Intelligence,* nr 6, s. 1–17.

Sancho, Diana (2020), ’Automated Decision-Making under Article 22 GDPR: Towards a More Substantial Regime for Solely Automated Decision-Making’, i: Navas, Susana och Ebers, Martin (red.), *Algorithms and Law*. 1 uppl., Cambridge University Press s. 136-156.

Sandgren, Claes (2021), *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod, argumentation och språk*. 5 uppl., Norstedts Juridik.

Selbst, Andrew D. och Powles, Julia (2017), ’Meaningful information and the right to explanation’. *International data privacy law*, vol. 7 nr 4, s. 233–242.

Silveira, Alessandra (2023), ’Automated individual decision-making and profiling [on case C-634/21 - SCHUFA (Scoring)]’. *EU Law Journal*, vol. 8 nr 2, s. 74–85.

Suksi, Markku (2019), ’Rättsstatlighet, god förvaltning och ämbetsansvar vid automatiserat beslutsfattande’. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland, årgång 155 häfte 5–6, s. 267–302.

Sultan, Saeed och Suhail, Ahmed och Shalom, Joseph (2024), ‘Machine Learning in the Big Data Age: Advancements, Challenges, and Future Prospects’, tillgänglig på <www.researchgate.net/publication/377438052_Machine_Learning_in_the_Big_Data_Age_Advancements_Challenges_and_Future_Prospects> (besökt 2026-05-10).

Thouvenin, Florent och Frueh, Alfred och Henseler, Simon (2025), ’Article 22 GDPR on Automated Individual Decision Making: Prohibition or Data Subject Right?’. *European Data Protection Law Review*, vol. 8 nr 2, s. 183–198.

Wachter, Sandra och Mittelstadt, Brent och Floridi, Luciano (2017), ’Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in The General Data Protection Regulation’. *International data privacy law*, vol. 7 nr 2, s. 76–99.

Wachter, Sandra och Mittelstadt, Brent och Russell, Chris (2018), ’Counterfacutal Explanation Without Opening The Black Box: Automated Decisions And The GDPR’. *Harvard journal of law & technology*, vol. 21, s. 841–887.

Wahlgren, Peter (2018), ’Automatiserade juridiska beslut’, i: Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. 2 uppl., Studentlitteratur s. 401–427.

Wendleby, Monika och Wetterberg, Dag (2019), *Dataskyddsförordningen GDPR: förstå och tillämpa i praktiken*. 2 uppl., Sanoma Utbildning.

Zila, Josef (1990), ’Om rättssäkerhet’. *SvJT* s. 284–305.

Övrigt

Edwards, Lilian (2022), ’Expert opinion: Regulating AI in Europe: four problems and four solutions’, Ada Lovelace Institute, tillgänglig på <www.adalovelaceinstitute.org/report/regulating-ai-in-europe/> (besökt 2026-05-22).

Green, Ben (2024), ’Keynote speech: Expectations vs. reality: What we expect human oversight to be and what it really is’, presentation vid IPEN-seminariet Human oversight of automated decision-making, Karlstad (3 september 2024), tillgänglig på <www.edps.europa.eu/data-protection/technology-monitoring/ipen/ipen-event-human-oversight-automated-making_en> (besökt 2026-02-15).

Leijonram, Eric (2026), ’AI och den administrativa staten – dröm eller mardröm?’, gd anförande vid SCCL:s seminarium, Stockholm (14 april 2026), tillgänglig på <www.imy.se> (besökt 2026-05-10).

Utbetalningsmyndigheten, ’Jobba hos oss: Möt våra medarbetare’ <https://ubm.se/jobba-hos-oss> (besökt 2026-05-21).

Utbetalningsmyndigheten, ’Om oss’ <https://ubm.se/om-oss> (besökt 2026-05-21).