

Avd. för domstolsutveckling

Författare

Carola Hansson, carola.hansson@dom.se

Godkänd av

Lena Nilsson

Klara Lutti

Analysuppdrag inför realisering av Maskningstjänst

Slutrapport

Innehåll

1	Inledning	2
2	Grundläggande information.....	2
	2.1 Bakgrund.....	2
	2.2 Nyttorealiserings.....	3
	2.3 Effektmål	3
	2.4 Projektorganisation	4
	2.5 Rapportering och kommunikation.....	4
3	Omfattning	4
	3.1 Projektmål och leveranser	4
	3.2 Beroenden och förutsättningar.....	6
	3.3 Avgränsningar	8
	3.4 Projektbudget	8
	3.5 Prioritering.....	9
	3.6 Riskhantering	9
4	Nuläge/Analys	9
5	Rekommendationer/förslag	10
6	Lärdomar	11
	6.1 Erfarenheter	11
	6.2 Kommentarer från projektet	11
7	Projektavslut och dokumentation.....	11
8	Övrigt	11
9	Referenser	11

Revisionshistorik

Revision	Datum	Beskrivning	Författare
PA1	2023-09-22	Första utkast	PL
PA2	2023-10-23	Uppdaterat efter synpunkter från arbetsgruppen	PL
A	2023-11-10	Beslutad version	PL

1 Inledning

Rapporten avser tiden fram till den 30 september 2023.

2 Grundläggande information

2.1 Bakgrund

Det finns ett uttalat behov av att kunna maskera sekretessbelagda uppgifter i handlingar som begärs ut på ett snabbare och mer kvalitativt sätt. Genom att hitta en lösning på detta ökar rättssäkerheten och servicen till medborgarna

samt minskar stressen och ökar arbetsglädjen hos medarbetarna på domstolar och nämnder. Idag behandlas en begäran om utlämnande av handlingar nästan helt manuellt och involverar flera yrkesgrupper. Hanteringen är tidskrävande och det finns alltid risk för att uppgifter som omfattas av sekretess röjs som en följd av mänskliga misstag.

Innovationsportföljen har därför arbetat för att ta fram en lösning som med hjälp av artificiell intelligens, AI, kan maskera sekretessbelagda uppgifter för utlämnande samt anonymisera handlingar för publicering av öppna data och rättsinformation till medborgare.

AI kan idag känna igen en rad olika entiteter (olika uttryck eller ord) och sortera dessa till vissa specifika ämnen eller koncept. Detta vill man använda för att skapa en tjänst som kan hjälpa anställda vid domstolarna att maskera sekretessbelagda uppgifter som begärs ut av allmänheten och/eller journalister utifrån gällande regelverk (t.ex. OSL, GDPR, Domstolsdatalagen, Brottsdatalagen osv.). Tjänsten ska även på egen hand kunna ta bort vissa personuppgifter ur domar och beslut för att dessa ska kunna publiceras i en allmänt tillgänglig databas och på så sätt uppfylla kommande ”öppna datalagen” samt skulle kunna användas i en eventuell egenutvecklad rättsdatabas.

2.2 Nyttorealiserings

Uppdraget ska genomföra en kostnads- och nyttoanalys för att undersöka hur stor besparingspotential en applikation för maskering av sekretessbelagda uppgifter och anonymisering kan ha inom Sveriges Domstolar. Visst arbete i denna riktning har redan gjorts inom Innovationsportföljen i samband med de försök som har gjorts tidigare med hjälp av prototyp. Beräkningarna visar att man vid varje genomsnittligt maskningsärende sparar ca 4 timmars arbetstid. Det är oklart hur många handlingar som maskas inom Sveriges Domstolar på ett år, men det är uppenbart att besparingspotentialen är mycket stor. En fortsatt analys är därmed av stort intresse inför ett beslut om realisering av en maskningstjänst.

Vidare är anonymisering av digitalt material något många myndigheter måste hantera. Resultatet kan därför i stor utsträckning antas vara generellt applicerbart på alla områden inom offentlig förvaltning som berörs av lagstiftning rörande anonymisering och introduktion av AI. Eftersom Innovationsportföljen har som intention att basera produkten på öppen källkod och att publicera det färdiga resultatet, har ett väl genomfört arbete potential att ge betydande nyttoeffekter för samhället i stort.

2.3 Effektmål

Uppdraget förväntas uppfylla de strategiska målen för Sveriges domstolar vad avser *Utvecklad målhantering* och *Stärkt förtroende och ökad trygghet* samt bidra till verksamhetsnyttor såsom

- Effektiv, rättssäker och mer enhetlig målhantering vid samtliga domstolar och nämnder, bland annat genom ett utvecklat handlägningsstöd.
- Bättre service för medborgarna genom ett bättre flöde och effektivare hantering av utlämnande av handling.
- Minskad manuell pappershantering, vilket innebär minskade kostnader, tidsbesparing och minskad miljöpåverkan.

- Förenklad leverans av öppna data bidrar till samhällsutvecklingen och till ökat förtroende för domstolarna.

2.4 Projektorganisation

Beställare är produktrådsledning Mål- och ärendehantering genom avdelningscheferna Klara Lutti och Lena Nilsson.

Styrgruppen består av, utöver ovan nämnda, enhetscheferna Markus Milerup och David Harrby.

Uppdragsledare var från uppdragets start verksamhetsutvecklaren Magnus Ivarsson som sedan ersatts av verksamhetsutvecklaren Carola Hansson.

Projektet har även uppdragsdeltagare som består av IT-strategen John Lagström, projektledaren Mikael Alexandersson, systemanalytikerna Ismeta Mujanovic och Markus Jarlback, systemarkitekterna Jesper Holm, Charlotte Jansson och Micael Källman, systemutvecklarna Ulrik Hagström och Mattias Vidhall (senare del) samt testaren Fredrik Gisslin.

2.5 Rapportering och kommunikation

Uppdragsledaren har haft avstämningar med beställarna vid behov.

Uppdragsledaren har haft fem avstämningar med styrgruppen och åtta avstämningar med uppdragsdeltagargruppen.

Utöver detta har möten hållits med domstolsrepresentanter och medarbetare på Rättsenheten. Information har inhämtats från medarbetare på Domstolsverket (DV) som ingår i andra uppdrag.

Möte om informationsklassning/riskanalys har hållits med Enheten för informationssäkerhet.

Möte med upphandlingsenheten har hållits vid fyra tillfällen inför upphandling av tjänsten avseende AI-applikationen.

3 Omfattning

3.1 Projektmål och leveranser

Uppdraget ska lämna förslag till hur realisering av Maskningstjänst bör ske.

Förutsättningar för konstruktion

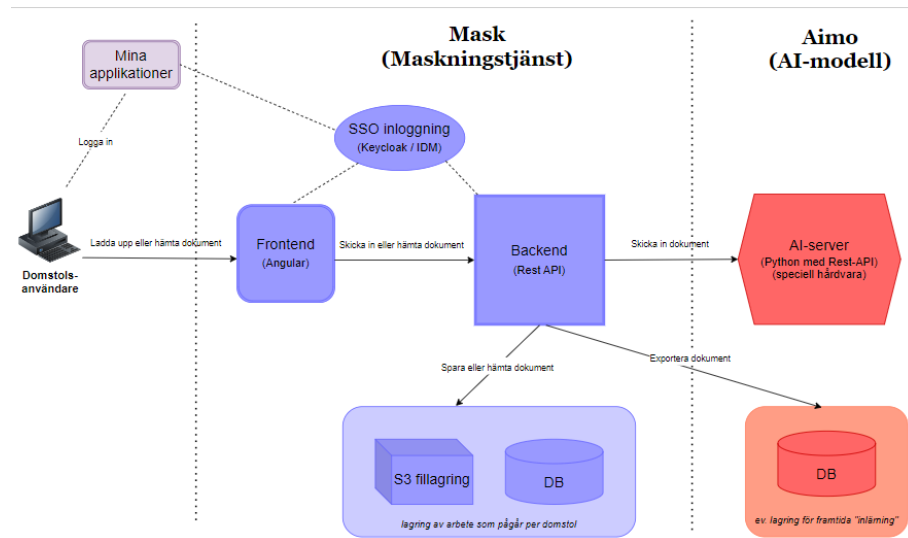
För att kunna bygga ett system behövs en AI-modell för NLP (natural language processing). Denna applikation bör köpas in i en grundversion med möjlighet att skala upp funktionaliteten successivt. Det skulle kosta för mycket att bygga för DV att bygga upp systemet från grunden och den kompetensen finns inte heller internt. AI-modellen bör alltså inhandlas genom upphandlingsenheten, se mer nedan.

Övergripande lösning

Tjänsten kommer att kräva, en delvis ny teknisk plattform inom DV, en ny hårdvara. Flera möten har hållits med en redan upphandlad leverantör. Leverantören har tagit fram tre alternativ och en prisoffert. Hårdvaran är inhandlad och finns på plats i DV:s lokaler men är inte installerad.

Applikationen bör vara fristående och man bör få tillgång till den via Mina applikationer och den ska kräva särskild behörighet.

Systemöversikt



De lila symbolerna är standardkomponenter i hur IT-system byggs på DV. De röda symbolerna är nya komponenter som DV inte har sedan tidigare. Vad gäller den röda symbolen benämnd DB så kommer denna initialt inte användas då det krävs ytterligare juridisk utredning kring träning av AI-modellen.

Förutsättningar för förvaltning och support

Tjänsten bör vidareutvecklas och förvaltas av det team som utvecklar tjänsten. Detta blir mest kostnadseffektivt och kompetens arbetas upp och upprätthålls vidare.

Viss support måste upphandlas då kompetens saknas inom DV från start. Viss support bör kunna hanteras i en första linje på domstolsnivå, i en andra linje av DV:s Vera-support, i en tredje linje av teamet som byggt systemet och i fjärde linje genom upphandlad support av det företag som tillhandahåller AI-applikationen.

Upphandling

Upphandling av en AI-modell bör ske via upphandlingsenheten och kan genomföras via DIS (dynamiskt inköpssystem, en elektronisk metod för upphandling som ger en snabbare process).

Förslag inför upphandling måste tas fram där det bl.a. ska framgå att man måste kunna byta AI-modell, krav på komplexitet, successiv skalning vid behov och efterhand, prestanda och support. Det som krävs är en första version 1.0 som sedan kan skalas upp. Framtagandet av krav inför upphandling är i stort sett klart. Vid möte med upphandlingsenheten har en uppskattning av kostnaden för inhandling av denna AI-modell satts till runt en miljon kronor.

3.2 Beroenden och förutsättningar

Uppdraget har varit i beroende av en kommande ändring i offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Denna har nu i september, sent i uppdraget, slopats.

Juridiska ställningstaganden och bedömningar i informationssäkerhetsfrågor har också varit av stor vikt.

Andra IT-system

Övriga uppdrag inom DV som kan komma att påverka.

- Översättningstjänst – Prototyp har använts av HFD och HD. Här har inte gjorts någon analys eller informationsklassning.
- Vägledande avgöranden – pseudonymisering som kan komma i en senare version i Maskningstjänsten.
- E-underskrifter av domar och beslut.
- E-underskrifter av administrativa beslut.
- Validering av inkommande handlingar - pågår en verksamhetsanalys.
- Egenutvecklade rättsdatabaser – här kommer de juridiska kraven och frågeställningarna kring lagring av domstolarnas data eventuellt att vara likartad.
- Fler filformat i Vera (KRS-1241). Det var tidigare planerat att återuppta den tidigare genomförda analysen och utföra en kompletterande analys inför realisering men detta är tillfälligt pausat.
- Arkivperspektiv vid val av filformat. Finns version av pdf för konvertering för långtidslagring. Finns konverteringsregelverk, kraven är framtagna av målförvaltningsteam 3. Detta är något att ha med sig för det fall det blir en allmän handling (dvs. om domstol aktbilagerar en maskad handling i Vera).

Juridiska förutsättningar

De juridiska frågeställningar som uppstått har rört personuppgiftshantering, behörigheter, gränssnitt och, inte minst, möjlighet att lagra data från domstolarna för träning av AI-modellen.

I promemorian Juridiska förutsättningar för användning av maskningstjänsten inom Sveriges domstolar, daterad 2023-09-29, har följande sammanfattande slutsats gjorts av Rättsenheten.

När det gäller den tillfälliga lagringen av uppgifter som sker hos DV under domstolens pågående arbete i maskningstjänsten ser Rättsenheten inte några direkta juridiska hinder. DV har inte något eget självständigt ändamål med behandlingen utan behandlingen sker endast för domstolarnas räkning.

DV kontrollerar inte behandlingen och har inte möjlighet att ändra syftet eller användningen av uppgifterna. DV agerar därmed i egenskap av personuppgiftsbiträde åt respektive domstol. För att reglera DV:s behandling av personuppgifter i maskningstjänsten behöver det finnas ett personuppgiftsbiträdesavtal mellan respektive domstol och DV.

När det gäller domstolarnas möjlighet att överföra uppgifter till DV för lagring och inläring av AI-modellen bedömer Rättsenheten att det utifrån nuvarande dataskydds- och sekretesslagstiftning inte finns några juridiska förutsättningar för en överföring i enlighet med det tänkta upplägget. Rättsenheten bedömer också att det är tveksamt om det finns juridiska förutsättningar för DV att behandla uppgifterna i AI-modellen för utveckling av AI.

Vad gäller nuvarande förslag till AI-förordning är det möjligt att AI-modellen kommer att anses vara ett AI-system med hög risk. Förordningen är dock inte tillämplig för AI-system som tas i bruk före tillämpningsdagen för förordningen, vilket i dagsläget är tidigast under slutet av år 2025. Skulle systemet förändras betydligt vad gäller utformning eller avsett ändamål efter tillämpningsdagen kan förordningen dock bli tillämplig på systemet.

Innan eventuell behandling av uppgifterna i AI-modellen för utveckling av AI påbörjas måste en riskbedömning göras. Rättsenhetens bedömning är att mycket talar för att föreligger en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter vilket innebär att en konsekvensbedömning behöver utföras. Eventuellt krävs även samråd med Integritetsskyddsmyndigheten (IMY). Ändrad lagstiftning eller ändrad utformning av AI-systemet skulle eventuellt kunna undanröja juridiska hinder.

En Riskanalys för Maskningstjänst, daterad 2023-10-27, har tagits fram. Här redogörs för en sammantagen bedömning av riskanalysen.

Två informationsmängder har identifierats med högsta skyddsnivå:

- Maskningstjänsten som hanterar och lagrar information per "maskningsärende" tills maskningen är godkänd av jurist och därefter avslutad.
- Databas för lagring av original- och maskerade handlingar att användas för vidareinläring av AI-modellen.

Följande övergripande åtgärder har identifierats för att minska sannolikheten för bristande konfidentialitet, riktighet, tillgänglighet och spårbarhet för den skyddsvärda informationen.

- Återanvänd redan kända och beprövade lösningsmönster för åtkomst till Maskningstjänsten och dess placering i IT-miljön.
- Säkerställ riktigheten, dvs. att maskningen som AI-modellen gjort, är korrekt genom granskning och godkännande av jurist innan utlämnande sker (inte automatgenererat).
- Utred om domstolarna har rättslig grund för att överföra uppgifterna till DV och om DV har rättslig grund att spara handlingar (original och maskade) i en separat databas för vidareinläring av AI-modellen samt eventuella sekretessrättsliga hinder. Detta är en förutsättning för att kunna använda AI-modellen på ett resurseffektivt sätt. AI-databasen måste vara isolerad från maskningstjänsten.

Förutsatt att ovanstående åtgärder implementeras leder personuppgiftsbehandlingen sannolikt inte till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter.

En förnyad riskanalys behöver göras när realisering sker och innan driftsättning.

Förtroendemodell

En förtroendemodell för AI är ett verktyg för självvärdering av användningen av AI hos aktörer inom offentlig sektor. Syftet är bl.a. att bevara och öka den öppenhet och transparens samt tydlig kommunikation kring teknik och funktion som finns inom svensk offentlig förvaltning.

Ett förslag till förtroendemodell kommer att tas fram av teamet i det fortsatta arbetet med maskningstjänsten.

Implementation och utbildning

För att driftsätta en helt ny tjänst krävs att det team som utpekas att realisera denna tjänst inom DV också får möjlighet att arbeta tillsammans hela teamet och med knutna verksamhetsutvecklare, en eller flera, och med andra utsedda personer inom andra enheter på DV som behövs vid behov.

Vid arbetet med att utveckla tjänsten bör man tillsätta en referensgrupp av domstolsrepresentanter, 5-10 personer, som man kan ha som bollplank vid behov och för att komma framåt i arbetet med att utveckla tjänsten.

Förslagsvis bör man köra pilot på några domstolar/nämnder, lämpligen på bl.a. Stockholms tingsrätt då de var med och initialt gjorde användbarhetstester.

Vid en eventuell pilot kan man också efterhöra behov av utbildning för användning av tjänsten inför utrullning av densamma till domstolar/nämnder. Möjligen räcker det med en lathund, kanske i kombination med en film alternativt att man erbjuder webinarier. Om en första linjes support ska skötas av domstolarna krävs eventuellt mer utbildning för de utpekade personerna på respektive domstol.

Inför en realisering av en första AI-tjänst inom Sveriges domstolar är det viktigt att tydligt gå ut med riktad information till olika målgrupper om vad tjänsten erbjuder och att det är den första i sitt slag samt att den är att se som ett hjälpmedel/verktyg. Det är fortfarande domare som ansvarar för ett beslut att lämna ut en handling.

3.3 Avgränsningar

Uppdraget är enbart ett analysuppdrag som syftar till ett beslutsunderlag och ska således inte innebära en faktisk realisering av Maskningstjänst.

3.4 Projektbudget

Uppdraget har inte haft någon beräknad budget, utan har genomförts inom befintliga budgetramar på Avdelningen för domstolsutveckling och IT-avdelningen.

Uppdraget har tidsredovisats i Ekonomisystemet på vht 93694 av berörda.

3.5 Prioritering

- Tagit fram prototyp som man låtit domstolsrepresentanter testa för att få fram om prototypen är något som kan arbetas vidare med men också vad som bör ingå i tjänsten, hur produkten ska se ut, vilka funktioner som initialt måste fungera och vad man kan tänka sig bör uppgraderas efter hand.
- Styrgruppen gav klartecken att det var ok att teamet arbetade på för att ha en lösning på plats då tingsrätter och hovrätter stod inför en ny/ändrad offentlighets- och sekretesslagstiftning (OSL). Denna lag slopades senare.
- Tagit fram en arkitekturbeskrivning för att analysera och beskriva möjlig lösning.
- Kravställning inför inköp av hårdvara.
- Kravställning inför upphandling av AI-tjänst.
- Informationsklassning/riskanalys.
- Att få in Rättsenheten i uppdraget och hjälp med att få svar på uppkomna och utestående juridiska frågor (behörigheter, layout, datalagring, kommande AI-förordning m.m.).

3.6 Riskhantering

En fråga kring ägarskap av dokumentation som kommer från domstolarna/nämnderna för träning av kommande AI-versioner och som behöver samlas hos DV lyftes till Rättsenheten. Bedömningen som gjordes är att detta är juridiskt tveksamt. Denna bedömning lyftes direkt till styrgruppen. Se vidare Rättsenhetens PM.

4 Nuläge/Analys

I dagsläget sitter medarbetare på samtliga domstolar och nämnder och maskerar sekretessbelagda uppgifter i handlingar som begärs ut från allmänhet m.fl. Detta görs manuellt och tar mycket tid i anspråk från olika personalkategorier. Utlämnande av handlingar ska ske skyndsamt. Beställningar av handlingar ökar hela tiden och ofta är det handlingar i mål/ärenden där det finns stort medialt intresse. Dessa mål/ärenden innehåller ofta känsliga uppgifter där en sekretessprövning måste ske innan handlingar lämnas ut.

Även om de föreslagna ändringarna i OSL slopades finns det stora vinster att göra redan idag med att implementera en maskningstjänst och en sådan tjänst är efterfrågad inom Sveriges domstolar. En maskningstjänst i version 1.0 skulle redan vara till stor hjälp.

En nyttoberäkning har varit svår att göra med tanke på tidsaspekten på analysuppdraget och att uppdraget löpt under semestertid. Under oktober månad kommer en domstol att mäta tidsåtgång för maskning så att vi kan få ett utgångsläge och med hjälp av t.ex. version 1.0 alternativt en prototyp av maskningstjänst göra samma mätning och få fram skillnaden. Se även rubrik 2.2.

I uppdraget Nya sekretessregler i brottmål – kostnader för Sveriges Domstolar, DOV 2023/1149, uppskattas att ca 5% av brottmålen som kommer in till våra domstolar (år 2022) innehåller känsliga uppgifter som kräver en sekretessprövning om handling begärs ut. Därtill kommer

sekretessprövningar även i andra måltyper på allmän domstol. Vad gäller förvaltningsdomstolarna och nämnderna krävs även där sekretessprövningar inför utlämnande av handlingar i många mål och ärenden.

5 Rekommendationer/förslag

Det föreslås att

- fortsätta arbetet för att få ut en maskningstjänst till Sveriges domstolar genom att tillsätta ett införande/genomförandeuppdrag där nedanstående resurser bör ingå:
 - Team E-tjänst (TET)
 - IT-strateg
 - verksamhetsutvecklare, minst två personer varav en med juristbakgrund
 - utpekad person på Rättsenheten, vid behov
 - utpekad person på Enheten för informationshantering avseende arkivfrågor, vid behov
 - utpekad person på Supporten, 1:a linje, vid behov
- gå vidare med att upphandla AI-tjänsten, med version 1.0 som utgångspunkt för att kunna uppgradera vid behov och efter hand
- juridiska hinder kring hantering av data avseende träning av kommande versioner av AI-tjänsten bör utredas vidare
- kontroll av att de personuppgiftsbiträdesavtal som gäller mellan DV och respektive domstol även omfattar en kommande maskningstjänst (DV355-2017 och de personuppgiftsbiträdesöverenskommelser som är under framtagande, DOV 2022/563)
- inom det nya uppdraget arbeta fram en Förtroendemodell
- en mindre verksamhetsanalys bör göras, som kan göras inom det nya uppdraget
- tillsätta en referensgrupp med domstolsrepresentanter, max tio personer, att ha som bollplank vid utveckling av AI-tjänsten
- i det nya uppdraget ta fram
 - riktad information till olika målgrupper
 - stöd- och utbildningsmaterial
 - utse pilotdomstolar och förbereda dessa och följa upp pilotdriften
 - utrullningsplan, om sådan bedöms behövas
- planering av support och förvaltning.

6 Lärdomar

6.1 Erfarenheter

Med hänsyn till den nya lagstiftning inom OSL som skulle träda i kraft den 1 oktober har uppdragsteamet fått arbeta framåt med att få till stånd en produkt trots att detta egentligen är ett analysuppdrag.

Uppdraget har löpt under en kort tid och till stor del under semesterperiod vilket har pressat tidsschemat ytterligare.

Rättsenheten borde redan från början varit med i uppdraget.

Svårigheter att beräkna nyttan då underlag saknas. På grund av semester har det även varit utmaningar med att få de utsedda domstolarna att hjälpa till med nyttoberäkningar.

6.2 Kommentarer från projektet

Arbetet med att snabbt ta fram en övergripande arkitekturbeskrivning, en prototyp och att utföra användartester har skapat förutsättningar för att tidigt i projektet skapa en gemensam målbild inom projektet.

7 Projektavslut och dokumentation

Rapporten lämnas över till beställare för beslut.

Uppdragets dokumentation finns sparad under G:\Gemensam DV\Uppdrag\Anonymisering, och arbetsmaterial finns i Confluence under Maskningstjänst.

8 Övrigt

Efter analysuppdragets slut den 30 september 2023 har arbetet till viss del fortsatt och ny information har kommit in.

Upphandlingen är annonserad.

E-tjänst-teamet har börjat se över hur man skulle kunna arbeta fram ett förslag till tjänst enligt MVP (Minimal Viable Product) som går ut på att få ut en produkt så snart som möjligt till användare som sedan kan byggas vidare på utifrån användares feedback. Mer arbetsmaterial finns att ta del av i Confluence under Maskningstjänst.

9 Referenser

Uppdragsdirektiv, DOV 2023/497, aktbilaga 1

PM från Rättsenheten, DOV 2023/497, aktbilaga 3

Informationsklassning, DOV 2023/497, aktbilaga 4

Regeringsuppdrag, Nya sekretessregler i brottmål – kostnader för Sveriges Domstolar, DOV 2023/1149

Viktiga möten som hållits.

- Introduktion till analysuppdraget för TET, 230503.
- Studiebesök på Jönköpings tingsrätt, 230509.
- Avstämning avseende hårdvara, 230629.
- Sex stycken användbarhetstester, 230531--0620.
- Möten med domstolsrepresentanter om nyttoberäkningar, juni månad.
- Styrgruppsmöte, 230622. Inriktning att arbeta på i teamet för att ta fram produkt och att ta kontakt med Rättsenheten för juridisk hjälp.
- Informationsklassning/riskanalys, 230813.
- Möte med representanter från Rättsenheten, 230907.
- Möten med upphandlingsenheten om kravställning, fyra möten i augusti-september.