

Kunstig intelligens

Muligheter og risikoer i velferdsforvaltningen



Kunstig intelligens - Muligheter og risikoer i velferdsforvaltningen

Til Arbeids- og velferdsdirektoratet ved Seksjon for informasjonsforvaltning

Ved mandat gitt i faget lovgivningslære høsten 2020 ble det oppnevnt et utvalg til å utrede effektiv bruk av kunstig intelligens i forvaltningen.

Utvalget legger med dette fram sin utredning og forslag til nye regeltekster. Utredningen er enstemmig.

Oslo, 3. desember 2020

Linn Høgåsen

Embla Jenssen

Marte Kvinnegard

Elias Gallis Meling

Tor Lone Rasmussen

Innhold

1	INNLEDNING	7
1.1.	Bakgrunn og oppdragsgiver.....	7
1.2.	Mandat og sammensetning.....	7
1.2.1	Mandat.....	7
1.2.2	Studentgruppens sammensetning	8
1.3.	Utvalgets forståelse av mandatet	8
1.3.1	Generelt om mandatet og avgrensninger.....	8
1.3.2	Masseforvaltning.....	9
1.3.3	Kunstig intelligens.....	9
1.3.4	Rettsikkerhet	9
2	MASSEFORVALTNING OG KUNSTIG INTELLIGENS.....	10
2.1.	Hva er masseforvaltning?.....	10
2.2.	Kunstig intelligens.....	11
2.2.1	Definisjon	11
2.2.2	Hva er KI?	11
2.2.3	Bruk av KI i automatisert massebehandling	13
3	OVERORDNET OM GJELDENE RETT	15
3.1.	Innledning.....	15
3.2.	Norske regler	15
3.2.1	Grunnloven.....	15
3.2.2	Forvaltningsloven.....	16
3.2.3	Offentleglova.....	18
3.2.4	Personopplysningsloven.....	20
3.2.5	Særlover	22
3.2.6	Andre lover.....	22
3.3.	Internasjonale forpliktelser og føringer.....	23
3.3.1	Innledning.....	23
3.3.2	Menneskerettslige forpliktelser og føringer	24
3.3.3	EØS-rettslige forpliktelser og føringer.....	26

3.4. Rettslige problemstillinger ved bruk av KI i masseforvaltning i andre land	28
3.4.1 Innledning.....	28
3.4.2 Særlig om SyRI-saken.....	28
3.4.3 Særlig om den franske loven om digital republikk	29
3.4.4 Særlig om regulering av KI i Canada.....	30
3.4.5 Særlig om bruk av profilering i forvaltningen i Danmark.....	31
4 POLITISKE FØRINGER.....	31
4.1. Innledning.....	31
4.2. Nasjonale politiske føringer	32
4.2.1 Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025	32
4.2.2 Nasjonal strategi for kunstig intelligens.....	32
4.3. Internasjonale politiske føringer	33
4.3.1 European Ethical Charter on the use of Artificial Intelligence	33
4.3.2 White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust	34
4.4. Utfordring med politiske føringer uten regelverk	35
5 BORGER- OG DEMOKRATIPERSPEKTIVET	36
5.1. Innledning.....	36
5.2. Åpenhet og kontroll	37
5.3. Forutsigbarhet.....	38
5.4. Kontradiksjon	38
5.5. Klage.....	38
5.6. Begrunnelse	38
5.7. Rettferdighet og likhet.....	39
6 UTFORDRINGER VED INNFORING AV KUNSTIG INTELLIGENS I FORVALTNINGEN	40
6.1. Digital kompetanse.....	40
6.2. Utfordring med transparens og forklarbarhet.....	42
6.2.1 Kort om svarte bokser	42

6.2.2	Om mangel på transparens på grunn av at mennesker ikke kan forstå maskinlæringsmodellene	42
6.2.3	Om mangel på transparens på grunn av hemmelighet av drifts- eller forretningshemmeligheter.....	43
6.2.4	Om mangel på transparens på grunn av manglende kompetanse.....	44
6.3.	Skjønn	45
6.3.1	Innledning.....	45
6.3.2	Skjønn og KI	45
6.3.3	Problemer med automatisert skjønnsutøvelse	45
6.4.	Behovet for balanse mellom statlig kontroll og borgernes rettigheter	46
6.5.	Datakvalitet	47
6.6.	Kontroll av kunstig intelligens	48
6.6.1	Forvaltningens egen kontroll og domstolskontroll.....	48
6.6.2	Mediene	49
7	UTVALGETS VURDERINGER OG FORSLAG	49
7.1.	Innledning.....	49
7.1.1	Grunnleggende prinsipper og føringer	49
7.1.2	Utvalgets forslag	50
7.2.	Lovtekniske vurderinger	50
7.2.1	Lovspråket.....	50
7.2.2	Lovhierarkiet	52
7.2.3	Forholdet til særlovgivning og internasjonale forpliktelser	53
7.3.	Formål.....	54
7.4.	Automatiseringsnemnda.....	55
7.5.	Vedtakssystem	56
7.5.1	Definisjon	56
7.5.2	Begrepet «vedtakssystem»	58
7.6.	Saksbehandling	59
7.6.1	Innledning.....	59
7.6.2	Søknad.....	59
7.6.3	Vilkår og tilbakekall.....	60

7.6.4	Midlertidig unntak.....	60
7.6.5	Unntaket	60
7.6.6	Høring.....	61
7.7.	Andre vurderinger	61
7.7.1	Offentlighet og taushetsplikt	61
7.7.2	Regulatorisk sandkasse	64
7.7.3	Tilsyn.....	64
7.7.4	Vurdering av konsekvenser for borgerne	65
8	ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER.....	66
8.1.	Innledning.....	66
8.2.	Økte IKT-utgifter.....	66
8.3.	Reduserte driftskostnader hos forvaltningen	67
	FORSLAG TIL LOVVEDTAK.....	69
	LITTERATURLISTE	73
	VEDLEGG	81
	Hvordan skal klart språk bidra både til å omsette lovspråket til dataspråk og til å gjøre lovspråket forståelig overfor brukerne av masseforvaltning-lovverket?	81

1 Innledning

1.1. Bakgrunn og oppdragsgiver

I faget lovgivningslære (JUS 5502, JUR 1502 og JUR 1502K) ved UiO skal studentgrupper skrive en utredning som publiseres i serien Jusstudentenes offentlige utredninger (JOU). Studentgruppene jobber etter mandat fra eksterne oppdragsgivere.

Oppdragsgiveren for denne utredningen er NAV Seksjon informasjonsforvaltning. NAV forvalter ordninger som dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte.¹ Etaten jobber for å ivareta behovene til vanskeligstilte grupper og bidra til et inkluderende samfunn og arbeidsmarked.²

1.2. Mandat og sammensetning

1.2.1 Mandat

Studentgruppen har fått følgende mandat:

Studentgruppen skal utrede hvordan kunstig intelligens kan tas i bruk på velferdsforvaltningen på en ansvarlig og pålitelig måte. Et grunnleggende spørsmål gruppen må vurdere er hvordan man kan legge til rette for en effektiv masseforvaltning gjennom bruk av kunstig intelligens som samtidig ivaretar enkeltindividers rettsikkerhet.

Studentgruppen skal foreslå regler for digital masseforvaltning og særlig bruken av lærende algoritmer. Reglene skal sikre at grunnleggende rettssikkerhetsverdier ivaretas og operasjonalisere forvaltningsrettslige, statsrettslige og menneskerettslige regler for bruken av kunstig intelligens.

Studentgruppen kan velge å foreslå prinsipper for bruk av kunstig intelligens i offentlig sektor eller regler om slik bruk f.eks. i forvaltningsloven, folketrygdloven, offentleglova eller i en helt egen lov. Studentgruppen kan også vurdere om det trengs andre mekanismer for å bidra til rettssikkerhet, for eksempel om det bør opprettes et eget ombud for digital forvaltning eller om eksisterende ombudsordninger burde få et særskilt mandat til å uttale seg om slike spørsmål.

Studentgruppen skal ta stilling til hvilket nivå som bør ta stilling til om det skal brukes kunstig intelligens i beslutningsprosessene og hvordan disse beslutningene bør tas. Studentgruppen skal vurdere om borgerne bør ha særskilte rettigheter dersom kunstig intelligens blir brukt i hele eller deler av saksbehandlingen, eksempler på spørsmål som oppstår er hvordan forutsigbarhet og forklarbarhet skal ivaretas. Studentgruppen kan også vurdere krav til konsekvensutredning i forkant av at algoritmene tas i bruk, om hvilke data algoritmen kan øve seg på og hvordan slik øving kan skje. Studentgruppen kan også utrede hvordan en ordning for bruk av en “regulatorisk sandkasse” kan organiseres i velferdsforvaltningen med tanke på utvikling av gode algoritmer. Studentgruppen kan også vurdere hvordan domstolenes kontroll med den nye masseforvaltningen bør organiseres.

¹ NAV (2020a).

² Arbeids- og sosialdepartementet (u.å.).

Det forventes ikke at studentgruppen tar for seg alle spørsmålene. Grupperingen er ment for å vise at man kan besvare oppdraget på flere måter. Oppdragsgiver vil bistå studentgruppen med avgrensning av prosjektet.

Studentgruppen skal undersøke og ta stilling til alle spørsmål i mandatet, og utarbeide en skriftlig utredning som fremlegges for UiO og NAV form av en JOU (Jusstudentenes offentlige utredninger). Studentgruppens arbeid skal utføres i henhold til Utredningsinstruksen og forvaltningsloven og andre relevante veiledninger. Utredningen skal også bygge på litteraturen og undervisningen i faget JUS5502 Lovgivningslære. Studentgruppen står fritt til å innhente informasjon og kontakte relevante aktører for innspill.

Utredningen skal inneholde forslag til lov- og forskriftstekst der det fremmes forslag eller gis anbefalinger som vil kreve slike endringer. Eventuelle forslag til endringer skal utformes i tråd med reglene i Justisdepartementets veiledning Lovteknikk og lovforberedelse (2000).

1.2.2 Studentgruppens sammensetning

Gruppen er sammensatt av studenter fra tre studieretninger ved UiO:

- Linn Ingunn Skogseth Høgåsen, studerer forvaltningsinformatikk
- Embla Jenssen, studerer offentlig administrasjon og ledelse
- Marte Kvinnegard, studerer rettsvitenskap
- Elias Gallis Meling, studerer offentlig administrasjon og ledelse
- Tor Lone Rasmusen, studerer rettsvitenskap

Klarspråkstudent Jørgen Nesfeldt Engøy har gitt betydelige språklige bidrag. Han har også skrevet teksten «Klarspråk i JOU-en» som er vedlagt utredningen. Gruppen skylder ham en stor takk for all hjelpen han har gitt.

1.3. Utvalgets forståelse av mandatet

1.3.1 Generelt om mandatet og avgrensninger

Hovedproblemstillingen er hvordan man i velferdsforvaltningen kan legge til rette for en effektiv masseforvaltning gjennom bruk av kunstig intelligens som samtidig ivaretar enkeltindividens rettssikkerhet.

Mandatet som vi i studentgruppen jobber etter, er såpass vidt at det er naturlig å avgrense omfanget av utredningen. Enkelte problemstillinger mandatet tar opp, behandler vi av den grunn kortere enn det problemstillingen fortjener.

Vi begrenser utredningen til velferdsforvaltningen. I utgangspunktet følger denne avgrensningen av mandatet. Det ligger likevel i problemstillingens natur at flere av dem er av betydning både for andre deler av forvaltningen og for samfunnet som helhet.

Juridisk teori har reist spørsmålet om det fortsatt er ønskelig at rettssikkerhet er knyttet til enkeltvedtak.³ Siden utvalget holder seg til velferdsforvaltningen, er det begrenset hvor mye tid utvalget kan bruke på å foreslå fundamentale endringer i forvaltningsloven. Det er da

³ Se bl.a. Schartum (2017).

nærliggende å enten foreslå supplerende regler for bruk av automatisering i forvaltningsloven, alternativt foreslå endringer i folketrygdloven eller lignende.

Utvalget må også være pragmatisk i tilnærmingen når det gjelder hva som er realistisk å gjennomføre. Utvalget vil ikke drøfte forslag til endring av EMK, EU-retten eller Grunnloven. Det betyr at det regelverket utvalget foreslår, må være i tråd med gjeldende rett for disse områdene.

Utvalget vil derfor hovedsakelig vurdere norsk rett. Forvaltningsretten blir da sentral, inkludert spørsmål om offentlighet og innsyn. Utvalget må i tillegg ha i bakhodet at også forvaltningsretten til dels er underlagt føringer fra EU og EMK.⁴

1.3.2 Masseforvaltning

Begrepet «masseforvaltning» er ikke entydig og hva som er en «effektiv» masseforvaltning er heller ikke klart. Utvalget må derfor definere begrepet «masseforvaltning»,

Oppdraget er å «legge til rette» for en effektiv masseforvaltning, uten at dette går på bekostning av nødvendige rettssikkerhetsgarantier for borgere i et demokratisk samfunn. I dette ligger det å identifisere hvilke rettssikkerhetsgarantier som gjør seg gjeldende i masseforvaltningen, med et særlig fokus på kunstig intelligens. Et grunnleggende mål er å sikre de nødvendige rettssikkerhetsgarantiene, samtidig som vi lager regler som kan gi NAV, og andre forvaltningsorgan, en sikker ramme for utvikling og bruk av kunstig intelligens.

1.3.3 Kunstig intelligens

Bruken av kunstig intelligens (KI) står sentralt i mandatet. KI er ikke et veldefinert begrep. Det er for eksempel ikke enighet om maskinlæring kan kalles KI eller ikke, og flere forskere mener at kunstig intelligens slik vi kjenner det verken er «kunstig» eller «intelligent». KI har likevel nytte som en paraplybetegnelse på fremtidens algoritmer som utvalget skal ta høyde for ved utarbeidelsen av et regelverk. Maskinlæring er en form for KI som vi i tråd med mandatet legger særlig vekt på.

På grunn av uklarheten av begrepet KI, vil ikke utvalget knytte lovforslaget direkte til KI. Utvalget skal derimot diskutere problemstillinger som oppstår som følge av KI og utarbeide et regelverk som er tilpasset slike problemstillinger. De særskilte utfordringene med KI fungerer med andre ord som en rettesnor for utvalgets arbeid, og lovforslagets evne til å håndtere dem avgjør om regelverket fungerer. I dette ligger det at utvalget også må ta høyde for andre problemstillinger ved automatisering, men som ikke nødvendigvis er unike, eller gjeldende, for KI.

1.3.4 Rettssikkerhet

Enkeltindivider har i dag relativt sterk rettssikkerhet. Rettssikkerhet er et vidt begrep. Utvalget vil derfor gå nærmere inn på hva som ligger i begrepet i dette tilfellet.

Slik utvalget ser det, er ikke oppgaven å ivareta enkeltindividers rettssikkerhet generelt, den er allerede sikret gjennom gjeldende lovgivning. Utvalget skal derimot legge til rette for en effektiv masseforvaltning, innenfor rammene av gjeldende rett, som har til formål å ivareta enkeltindividers rettssikkerhet. I dette ligger det at utvalget må gjøre nødvendige avveininger mellom hensynet til effektiv masseforvaltning og enkeltindividers rettssikkerhet.

⁴ NOU 2019: 5 s. 116.

2 Masseforvaltning og kunstig intelligens

2.1. Hva er masseforvaltning?

Mandatet dreier seg om bruk av kunstig intelligens for å sikre effektiv masseforvaltning. Begrepet *masseforvaltning* er ikke entydig definert noe sted. Noen forfattere omtaler det som forvaltningsområder med mange likeartede saker som lar seg formalisere,⁵ altså saker som kan deles opp i klare vilkår. I et annet eksempel betyr begrepet «regler om standardisering av partsopplysninger, sjablongbedømmelser og avskjæring av bevis som ikke tilbys i henhold til reglene».⁶ Til tross for at masseforvaltning ikke blir entydig definert, må det altså dreie seg om en form for standardisering og effektivisering av saksbehandling.

Utvalget definerer på dette grunnlaget masseforvaltning som:

Et forvaltningsområde der reglene kan standardiseres og automatiseres fordi ytelser og vedtak er enkle å definere og formalisere.

I praksis vil masseforvaltning skje gjennom bruken av automatiserte prosesser som, helt eller delvis, bidrar til et stort antall avgjørelser. Avgjørelsene er ofte relativt like, og på grunn av det høye antallet saker, vil forvaltningsorganet også prosessere store mengder data.

Et bredt forvaltningsskjønn hører ikke med i definisjonen vår, noe som samsvarer med tradisjonen.⁷ I masseforvaltningen brukes det nemlig skjematiske oppskrifter på hva som gjør at en borger skal innfri kravene til en ytelse. NAV bruker for eksempel et utfyllings skjema når borgeren søker om barnepensjon.⁸ Vilkår for pensjonen er

- (1) at barnet er under 18 år,
- (2) at barnet har mistet en forelder, og
- (3) både barn og forelder må som hovedregel ha vært medlem i folketrygden.

Selv om vilkår i regelverket ikke kommer til å dekke visse spesielle tilfeller fra virkeligheten som egentlig skal dekkes, vil vilkårene dekke de fleste tilfellene. Derfor er masseforvaltning mulig.

Masseforvaltning er ikke mulig å gjennomføre når det ikke finnes presise vilkår i regelverket. For eksempel er det vanskelig å formalisere prosessen der en saksbehandler fra barnevernfeltet må vurdere det helhetlige inntrykket av en families forhold til barna. Det kan være at vilkårene er såpass generelle eller tvetydige at det ikke er sikkert hvilke hensyn i situasjonen som dekkes av vilkårenes ordlyd.

⁵ Schartum (2007).

⁶ Graver (2004) s. 466.

⁷ Se en nærmere diskusjon om skjønn i kapittel 6.3.

⁸ NAV (u.å.).

2.2. Kunstig intelligens

2.2.1 Definisjon

Det er ingen allmenn akseptert definisjon av kunstig intelligens. De ulike definisjonene tildeler forskjellige egenskaper til KI-teknologi, men straks disse egenskapene blir ansett som selvsagte, blir de ofte utdatert. Derfor er definisjonen av KI i endring i takt med utviklingen og bruken av det. En definisjon må også være vag for å kunne omfatte hele det teknologiske feltet som stadig endrer seg. Hva KI-teknologi er, blir sett i relasjon til det mest moderne eller «smarteste» teknologien som er introdusert. En kalkulator i dag vil man neppe se på som spesielt «intelligent», men selvkjørende biler eller selvlærende sjakkmaskiner som knuser Magnus Carlsen vil være lettere å innfatte i en KI-definisjon.

Forskjellene i definisjonene ligger ofte i hva man skal betegne som intelligent. I virkeligheten er det mange ulike teknologer som kommer sammen for å gjøre et system «smart». I læringsmodulen for KI *elements of AI* laget av Reaktor, Helsingfors Universitet og Feed⁹ så trekker de fram tre hovedgrunner for at KI er utfordrende å definere som teknologi.

1. Vanskelig å definere på grunn av den kontinuerlige utviklingen.
2. Populærkulturens påvirkning på forventningene til KI teknologi, skaper et feil bilde av hvordan teknologien utvikler seg i virkeligheten.
3. Forventningene til hva et KI-system kan oppnå. KI-systemer har problemer med å gjøre mange oppgaver mennesker ser på som enkle, mens det er relativt lett å lage et KI-system som er bedre enn det beste menneske på sjakk.

I denne oppgaven har vi valgt å bruke definisjonen som brukes i *Nasjonal strategi for kunstig intelligens*. Denne definisjonen er en oversatt versjon av EUs ekspertgruppe¹⁰ på kunstig intelligens.

Kunstig intelligente systemer utfører handlinger, fysisk eller digitalt, basert på tolkning og behandling av strukturerte eller ustrukturerte data, i den hensikt å oppnå et gitt mål. Enkelte KI-systemer kan også tilpasse seg gjennom å analysere og ta hensyn til hvordan tidligere handlinger har påvirket omgivelsene.¹¹

2.2.2 Hva er KI?

KI kan i hovedsak deles inn i to hovedgrupper, *sterk* KI og *svak* KI. De deler systemene inn i det å være intelligent og det å virke intelligent.¹² Dette har også blitt omtalt som *generell* og *smal* kunstig intelligens. Generelt intelligente systemer omfatter KI-systemer som kan løse alle typer problemer (generelle oppgaver) og smalt intelligente KI-systemer har en mer oppgavespesifikk intelligens.

Etter definisjonen vår omfattes systemer som tolker data eller får data og tar avgjørelser basert på denne dataen. Måten avgjørelsene blir tatt på, varierer mellom de ulike typene

⁹ Helsingfors Universitet (u.å.) kapittel 1 del 1.

¹⁰ Europakommisjonen (2019) s. 6.

¹¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) s. 9.

¹² Helsingfors Universitet (u.å.) kapittel 1 del 3.

vedtakssystemer. Mange KI-systemer tar avgjørelser ut fra læring. Det er flere typer læring, og hovedtypene av maskinlæring vil bli nevnt senere. Med andre ord er data en viktig del av avgjørelsesprosessen og læringsprosessen.

Avgjørelsene som KI-systemet tar, baserer seg ofte på sannsynlighet. I KI-systemene representerer sannsynlighet ofte sjansen for at en avgjørelse er riktig. Sannsynligheten kan være regnet ut basert på datasettet som systemet har lært av. Datasystemene kan ha visse mønster som kan kategoriseres og brukes i sannsynlighetsberegningen i senere tid.

I noen KI-systemer er det også sånn at den predikerte avgjørelsen blir sammenliknet med det faktiske utfallet i situasjonen, og systemet lærer av differansen mellom prediksjon og realitet. Som eksempel kan datasystemet fortelle oss at i 9 av 10 tilfeller hvor det er overskyet om morgenen, kommer det til det regne senere på dagen. Dette klarer systemet å gjøre ved å observere at det er overskyet på morgenen og dermed ved å predikere at det er sannsynlig at det kommer til å regne i løpet av dagen. Regner det ikke i løpet av dagen, blir sannsynligheten for at det kommer til å regne på dager når det er overskyet om morgenen justert. Denne justeringen vil skje kontinuerlig fordi systemet lærer av observasjonene (dataen) den er foret med. Det er kompliserte matematiske modeller som utfører justeringen.

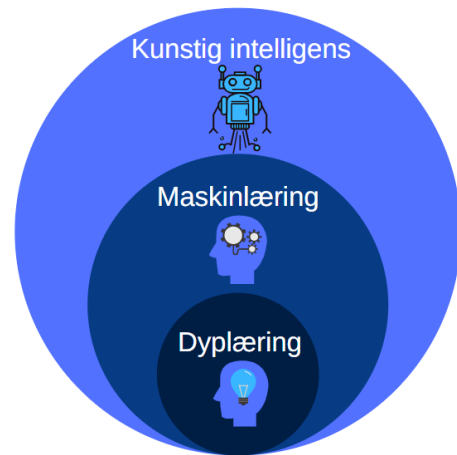
Maskinlæring går ut på at man lærer opp et system, ofte basert på data.¹³ Måten man lærer opp systemene hvilken avgjørelse som er riktig eller god er forskjellig, men man har tre hovedtyper som man finner varianter av i store deler av maskinlæring. Hovedtypene er overvåket læring, uovervåket læring og forsterkningslæring. Det er ofte blandende former eller urene former, men disse merkelappene gjør det er lettere å skille de fra hverandre. Nevrale nettverk er også en gren av KI som er mye brukt, og nevnes derfor kort.

2.2.2.1 Overvåket læring

Overvåket læring går ut på at man hjelper maskinen å identifisere riktig svar på problemstillingen den har. Dette betyr i praksis at man for eksempel gir systemet en stor datamengde som inneholder problemer og at man mater inn riktig svar i problemet. Da kan systemet lære seg hva som er riktig avgjørelse. En typisk måte systemet lærer seg hva riktig avgjørelse er på, er ved å bruke en regresjonsanalyse som predikerer et resultat basert på parameterne systemet får i avgjørelsen. Et eksempel kan være gjenkjenning av håndskrift hvor systemet observerer dataen som blir foret inn for så å avgjøre basert på for eksempel regresjonsanalyse hvilken bokstav dataen representerer.

2.2.2.2 Uovervåket læring

Uovervåket læring handler om å finne svar på mer tvetydige problemstillinger som ikke nødvendigvis har fasit. Systemet analyserer datasett og finner mønster i datasettet. Mønstrene kan bli brukt til å sortere data, gruppere data og kombinere data. Et konkret eksempel på dette er å gruppere bilder av ansikter etter ansiktstrekk. Systemet kan også kombinere ansiktene om til nye ansikter.



Figur 1 - Illustrasjon av nivåer innen kunstig intelligens.

¹³ Koza (1996).

2.2.2.3 Forsterkningslæring

Forsterkningslæring handler om at systemet tar avgjørelser og selv evaluerer om valgene som ble tatt er gode eller dårlige. Et dårlig valg resulterer i en «kostnad». Systemets skal gjennomføre oppgaven sin til lavest mulig kostnad. Systemet må kalkulere mulig ting som kan skje i fremtiden og velge valget med lavest mulige kostnad. Velger systemet feil så blir det «straffet». Systemet forstår da etter hvert hva som er gode eller dårlige løsninger i et spektrum og vil ta de beste tilgjengelige avgjørelsene i situasjoner. Det er for eksempel slike løsninger som ofte blir brukt i selvkjørende biler og de mest avanserte sjakkmaskinene.

2.2.2.4 Nevrale nettverk

Nevrale nettverk er en form for dyp læring og går under overvåket læring som bruker nevroner i hjernen som modell. Nettverket er koblet sammen av nevroner som reagerer på hverandre ettersom de er plassert. Reaksjonen til nevronene kan også tilpasses etter hvert. På grunn av nevronoppbygningen kan for eksempel databehandling, som krever mye prosessorkraft, utnytte nevronene til raskere prosessering av data. Hvert nevron eller ledd i algoritmen er vektet slik som det ble diskutert ved bruk av regresjonsanalyser. Ettersom det kan være flere millioner nevroner i et slikt program trengs det store datamengder og datakraft for å vekte alle nevronene.

2.2.3 Bruk av KI i automatisert massebehandling

KI i masseforvaltningen kommer nok ikke til å være ulikt den automatiserte massebehandlingen uten KI som foregår i dag. For å forstå forskjellen er det nødvendig kort å kartlegge dagens automatisering av massebehandling. De automatiske systemene i forvaltningen i dag er hovedsakelig delt inn i *beslutningsstøttesystemer* og *rettslige beslutningssystemer*.¹⁴ Beslutningsstøttesystemer kan man si legger en sak til rette for saksbehandler med tanke på relevant informasjon, mens rettslige beslutningssystemer har stor grad av automatisering. Når det gjelder rettslige beslutningssystemer kontrollerer ikke mennesker rettsanvendelsen før resultatet legges til grunn som vedtak.¹⁵

Dagens bruk av beslutningsstøttesystemer og automatiserte systemer i norsk masseforvaltning faller i hovedsak utenfor definisjonen vår av KI. Noen av systemene er riktignok innenfor, men det kommer an på kompleksiteten av beslutningssystemene.¹⁶ Systemene er i hovedsak ikke-lærende algoritmer som bygger på «OM X SÅ Y» som blir til beslutningstrær i varierende kompleksitet. Det er dermed litt komplisert å sette et markant skille mellom hvilke systemer som i fremtiden og nå sees på som KI. Det som likevel er sikkert, er at det er en stor satsing på KI i relasjon til forvaltningen nå.

2.2.3.1 Dagens bruk av KI i Velferdsforvaltningen

Cathrine Pihl Lyngstad som er leder for KI-labben hos NAV, forklarte på en forelesning hos Tekna tre hovedområder hvor KI brukes i NAV i dag.¹⁷ Alle disse områdene er beslutningsstøttesystemer.

1. Et system som beregner sannsynligheten for at et individ som har meldt seg arbeidsledig, vil trenge bistand fra NAV.

¹⁴ Schartum (2018) s. 25.

¹⁵ Schartum (2017) s. 82.

¹⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) s. 10.

¹⁷ Tekna (2020).

2. Et system som beregner forventet varighet på sykmelding.
3. Et system som anbefaler arbeidsrettene tiltak for arbeidsledige.

Chatroboten Frida er også et system som faller innenfor vår definisjon av KI. Frida er alltid tilgjengelig på NAVs nettsider og kan svare på generelle henvendelser om velferdsytelser.¹⁸

Lånekassen bruker kunstig intelligens for kontrollformål.¹⁹ Mer spesifikt brukes systemet til å velge ut hvilke av individene som mottar stønad som skal få boplassen sin etterkontrollert. Dette er bruk av kunstig intelligens som det er plausibelt å tenke seg at velferdsforvaltningen også kan dra nytte av, med tanke på avdekking av misbruk.

2.2.3.2 *Anvendelse i fremtiden*

KI-feltets fremtid er vanskelig å spå, men NAV ser for seg at bruken av kunstig intelligens kan i fremtiden hjelpe til å²⁰:

1. Gi veiledere mer relevant informasjon når de skal gi råd til brukerne
2. Hjelp arbeidsgivere og arbeidssøkere med å finne hverandre
3. Effektiv ruting av saker (med automatisert klassifisering av innhold)
4. Avdekke feil i data eller prosesser – inkludert identifisering av feilutbetalinger

Andre aktuelle områder for bruk av kunstig intelligens kan være:

1. Bruke kunstig intelligens for å anonymisere dokumenter i forbindelse med innsyn etter offentleglova. Forslaget er aktuelt for alle som er underlagt offentleglova, og dermed for forvaltningen for øvrig, ikke bare NAV.
2. Dekke rettshjelpsbehovet som finnes i dag.
3. Kontrollere skjønn (samsvarer langt på vei med NAVs punkt nr. 4 over).

KI-systemer utvikles ut fra premissene at utviklingen skjer i samsvar med ulike samfunnshensyn som vi skal komme videre inn på senere. Ved å finne ut hvordan man skal ta stilling til disse samfunnshensynene, kan man iverksette KI-systemer i forvaltningen. Dette er et tverrfaglig arbeid som det jobbes med i hele verden. Det er også nettopp på grunn av den store satsningen på KI at det kan være utfordrende å forutse hva som springer fram i fremtiden, men i EUs rapport på bruken av kunstig intelligens i offentlig sektorskriver de at den europeiske satsningen så langt har sitt hovedfokus på chatboter og digitale assistenter, mens det feltet som det satses minst på er KI-systemer som gir rettigheter eller fordeler.²¹

¹⁸ Sivilombudsmannen (2020) s. 29.

¹⁹ Lånekassen (2019).

²⁰ NAV (2019) s. 5.

²¹ Misuraca (2020) s. 81.

3 Overordnet om gjeldende rett

3.1. Innledning

Norsk rett, blant annet Grunnloven, generelle lover og særlover, inneholder flere bestemmelser som er sentrale for masseforvaltning og KI. Den mest sentrale lovgivningen er forvaltningsloven. Det er også flere internasjonale forpliktelser og føringer som er relevante, blant annet konvensjoner og EØS-direktiver. I tillegg er det relevant å se hen til andre lands regler, men det finnes få land som har regler om masseforvaltning og KI. Derfor trekker vi inn eksempler på regulering av KI i masseforvaltning fremfor å redegjøre for andre lands rett.

3.2. Norske regler

3.2.1 Grunnloven

3.2.1.1 Grunnloven § 110

Det er flere bestemmelser i Grunnloven som er sentrale for masseforvaltning og KI. I Grunnloven § 110 første ledd første punktum er det vedtatt at den som «ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige». For borgerne innebærer dette at de har rett til sosial trygghet. Grunnloven gir ikke så mye mer utover dette, men det finnes en omfattende lovgivning som ivaretar behovet for sosial trygghet og tilfredsstillende levestandard, blant annet folketrygdloven og sosialtjenesteloven.

Retten til sosial trygghet har til formål å sikre beskyttelse dersom man mister inntekt på grunn av sykdom, arbeidsledighet, alderdom med videre, eller dersom man ikke har råd til helsetjenester eller på annet vis ikke har mulighet til å underholde sin familie. Med andre ord innebærer rettigheten rett til å motta sosial støtte enten økonomisk eller i form av varer eller tjenester. Retten til sosial trygghet kan oppfylles gjennom trygdesystemer eller gjennom andre ordninger. Ifølge rapport fra Menneskerettighetsutvalget må et system som ivaretar sosial trygghet tilfredsstillende visse minimumskrav, nemlig at «[s]ystemet bør være lovfestet, og myndighetene må ta ansvar for effektiv administrasjon og overvåkning av systemet».²²

3.2.1.2 Grunnloven § 102

Grunnloven § 102 første ledd første punktum bestemmer at «[e]nhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon». Etter dette har borgerne rett til privatliv, personvern og personopplysningsvern. Grunnloven § 102 gir ingen nærmere holdepunkter for hvor langt retten til privatliv strekker seg. Menneskerettighetsutvalget har presisert at den nærmere vurderingen eller avveiningen «... vil måtte forstås i lys av og suppleres med det internasjonale konvensjonsvernet og med tidligere ulovfestet rett».²³ Det nevnes videre at grunnlovfestingene kan i møte med fremtidens teknologiske utvikling og utfordringer vise seg å bli et viktig rettslig verktøy.

Stortinget tok inn bestemmelsen om retten til privatliv i Grunnloven i 2014 for å styrke vernet om den personlige integritet slik at personvern hensyn ivaretas i lovgivningsprosessen og ved

²² Dokument 16 (2011–2012) s. 238.

²³ Dokument 16 (2011–2012) s. 176.

tolkning av lover.²⁴ Dette har sammenheng med den teknologiske og rettslige utviklingen de siste årene.²⁵ Teknologien har gitt flere muligheter, men kan også misbrukes.

3.2.1.3 Grunnloven § 98

En annen sentral bestemmelse følger av Grunnloven § 98. Ifølge første ledd er alle «like for loven», og annet ledd bestemmer at ingen må «utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». Grunnlovsbestemmelsen er supplert med likestillings- og diskrimineringsloven samt andre sektorlover som for eksempel arbeidsmiljøloven kapittel 13.

Grunnloven § 98 første ledd gir uttrykk for et prinsipp om likebehandling, men de nærmere vilkårene kan ikke leses ut av loven. Det er Høyesterett som da har ansvaret for å tolke likhetsnormen, men foreløpig finnes det ingen praksis etter grunnlovsreformen som angir nærmere bestemte kriterier. Ifølge juridisk teori er det «nærliggende at bestemmelsen vil praktiseres som en avveiningsnorm av et eller annet slag».²⁶

Grunnloven § 98 annet ledd gir på sin side uttrykk for ikke-diskrimineringsprinsippet. Det er bare den forskjellsbehandlingen som er usaklig eller uforholdsmessig som ikke er tillatt. Dette innebærer at Grunnloven definerer diskriminering som den forskjellsbehandling som er usaklig eller uforholdsmessig. Betegnelser som «usaklig» og «uforholdsmessig» er skjønnsmessige, og vil være fleksible på den måten at hva som anses som diskriminering i noen grad kan endre seg over tid.²⁷

3.2.1.4 Grunnloven § 100

En ytterligere relevant grunnlovsbestemmelse er retten til ytringsfrihet, jf. Grunnloven § 100. Utgangspunktet er ifølge § 100 første ledd at «ytringsfrihet bør finne sted». Ytringsfriheten har en lang tradisjon som en av de sentrale menneskerettighetene i Europa, og har en sammenheng med demokrati og samfunnsdeltakelse.

Ytringsfriheten er den friheten alle har rett til for å gi uttrykk for det de mener. Dette innebærer en positiv og negativ rett. Den negative ytringsfriheten omfatter retten til taushet. Den positive ytringsfriheten forstås som statens forpliktelser til å legge til rette for ytringsfrihet i samfunnet.

Videre skiller det mellom materiell ytringsfrihet og formell ytringsfrihet. Materiell ytringsfrihet innebærer at man ikke kan stilles til ansvar for sine ytringer etter at de er fremsatt, mens formell ytringsfrihet innebærer at ytringene ikke skal være gjenstand for forhåndssensur. En viktig side ved ytringsfriheten følger av Grunnloven § 100 femte ledd hvor det bestemmes at enhver har rett til innsyn i offentlige dokumenter og at statens myndigheter skal legge til rette for en åpen og opplyst samtale.

3.2.2 Forvaltningsloven

3.2.2.1 Innledning

Som tidligere nevnt er den mest sentrale generelle lovgivningen forvaltningsloven. Forvaltningsloven ble vedtatt i 1967 og gir alminnelige regler om behandlingen av forvaltningssaker. I utgangspunktet gir loven regler om saksbehandlingen i offentlig

²⁴ NOU 2009: 1 s. 211.

²⁵ Dokument 16 (2011–2012) s. 172.

²⁶ Pedersen (2017) s. 186.

²⁷ Dokument 16 (2011–2012) s. 149.

forvaltning, men den inneholder også noen regler som bestemmer hvilket forvaltningsorgan som kan treffe avgjørelse, og hva slags avgjørelser som kan treffes. Formålet med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven er «å sikre at den eller de som skal avgjøre det materielle spørsmålet, kommer til riktig resultat».²⁸

3.2.2.2 Hvem gjelder loven for

Forvaltningsloven § 1 første ledd bestemmer at loven gjelder for all virksomhet som drives av forvaltningsorganer så lenge annet ikke er bestemt i eller i medhold av lov. Med «forvaltningsorgan» menes organer for stat eller kommune, men dette omfatter også private rettssubjekter dersom subjektet treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift, jf. § 1 første ledd andre og tredje punktum. Dette innebærer at blant annet departementer, kommuner og direktorater omfattes av loven.

3.2.2.3 Enkeltvedtak og forskrift

Forvaltningsloven bygger på et skille mellom enkeltvedtak og forskrifter.²⁹ Med «vedtak» menes en «avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer».³⁰ Vedtak utgjør da fellesnevneren for enkeltvedtak og forskrifter. «Enkeltvedtak» er et vedtak som «gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer», mens «forskrift» er et vedtak som «gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer».³¹ Det som skiller mellom enkeltvedtak og forskrifter er altså hvem det enkelte vedtak retter seg mot.

3.2.2.4 Kapittel II og III

Kapittel II om ugildhet og kapittel III om alminnelige regler om saksbehandlingen gjelder for både enkeltvedtak og forskrifter. Kapittel II gir regler om inhabilitet, det vil si regler om hvilke personer som på grunn av sin tilknytning til saken eller partene i saken ikke kan.³² Kapittel VIII retter seg også mot både enkeltvedtak og forskrifter, og gjelder blant annet en gyldighetsregel som bestemmer når et vedtak likevel er gyldig til tross for eventuelle feil i saksbehandlingen.

3.2.2.5 Kapitlene IV til VII

Kapitlene IV til VI gjelder bare for enkeltvedtak.³³ I kapittel IV er det gitt forskjellige regler om saksforberedelse ved enkeltvedtak. Reglene her «tar sikte på å sikre et godt avgjørelsesgrunnlag for vedtaket som skal treffes, og gi parten mulighet til å ivareta sine interesser i saken».³⁴ Noen eksempler er § 16 om forhåndsvarsling, § 17 om forvaltningsorganets veiledningsplikt og § 18 om partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Kapittel V inneholder regler om vedtaket, bl.a. dets form og innhold. Her bestemmes det at et enkeltvedtak skal være skriftlig og at forvaltningsorganet skal gi begrunnelse for vedtaket, jf. § 23 og § 24. Kapittel VI har regler om klage over og omgjøring

²⁸ Bragdø-Ellenes (2017) s. 104.

²⁹ Jf. forvaltningsloven § 3 første ledd.

³⁰ Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a.

³¹ Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b og c.

³² Jf. forvaltningsloven §§ 11, 11 a og 13.

³³ Jf. forvaltningsloven § 3 første ledd.

³⁴ NOU 2019: 5 s. 105.

av enkeltvedtak. Reglene regulerer blant annet om hvilke vedtak som kan påklages, hvem som har klagerett, og hvem som er rett klageinstans, jf. § 28.

Kapittel VII gjelder bare for forskrifter og gir krav om færre saksbehandlingsregler. Utredningsplikt, formkrav og kunngjøring av forskrifter eller virkningen av manglende kunngjøring nevnes i §§ 37, 38 og 39.

3.2.2.6 Viktige forskrifter

En rekke forskrifter er hjemlet i forvaltningsloven. De mest sentrale er forvaltningslovsforskriften 15. desember 2006 nr. 1456 og eForvaltningsforskriften 25. juni 2004 nr. 988. Forvaltningslovsforskriften gir bestemmelser som utfyller, presiserer og gjør unntak fra forvaltningsloven, jf. forskriftens § 1. Den andre forskriften, eForvaltningsforskriften, som er gitt med hjemmel i forvaltningsloven § 15 a, har regler om bruk av elektronisk kommunikasjon med forvaltningen og informasjonssikkerhet.

3.2.2.7 Forslag til ny forvaltningslov

Våren 2019 leverte Forvaltningslovutvalget en utredning om ny forvaltningslov.³⁵ Det foreslår at gjeldende forvaltningslov i stor grad videreføres. Forvaltningslovutvalget reiste flere relevante problemstillinger da det drøftet digitalisering.³⁶ Utredningen ble likevel kritisert for å ikke i tilstrekkelig grad behandle problemstillingene som ble reist.³⁷ Forvaltningslovutvalgets lovforslag gjorde lite utover å åpne for nærmere regulering i forskrift og tilpasning til GDPR.³⁸

Utgangspunktet for vurderingene virker å ha vært hvordan den eksisterende forvaltningsloven må justeres i møte med digitaliseringen, ikke en vurdering om forvaltningsretten som helhet må endres på grunn av den digitale fremtid. Schartum eksemplifiserer dette ved å vise til at forvaltningslovutvalget fortsatt retter loven mot den enkelte saksbehandler, som fortsatt er i sentrum av forvaltningen, mens utviklerne av programvaren som brukes i forvaltningen ikke nevnes.³⁹

3.2.3 Offentleglova

3.2.3.1 Innledning

En annen generell lovgivning som er viktig for borgerne når det kommer til masseforvaltning og KI er offentliglova. Loven ble vedtatt i 2006 og gir regler om innsyn i den offentlige virksomhetens dokumenter. Denne loven blir supplert av en rekke andre regler som sikrer offentlighet og åpenhet på områder som offentliglova ikke dekker.

Offentliglova bygger på offentlighetsprinsippet. I vid forstand omfatter dette «både dokumentoffentlighet, møteoffentlighet og enkeltopplysninger om en person i et register».⁴⁰ Hvem som får innsyn i det offentlige dokumenter, er et spørsmål om hvilke virksomheter som er omfattet av prinsippet og om unntakene fra prinsippet. Unntakene beror på en avveining av de kryssende hensynene som gjør seg gjeldene. Hensyn som taler for er demokrati, kontroll,

³⁵ NOU 2019: 5.

³⁶ NOU 2019: 5 kapittel 18.

³⁷ Schartum (2019) s. 54–57.

³⁸ Lovutkastets §§ 11-13 er de eneste bestemmelsene som regulerer digital forvaltning direkte.

³⁹ Schartum (2019) s. 54.

⁴⁰ NOU 2003: 30 s. 34.

rettssikkerhet og forvaltningen som en informasjonsbank. Hensyn som kan begrense innsynsretten er offentlige interesser, private interesser og effektive beslutningsprosesser og ressurser.

Forvaltningslovens regler om partsoffentlighet for dokumenter og offentleglovas regler har et nært forhold. Det som skiller dem, er at forvaltningslovens regler gir sterkere rettigheter for partene til dokumentoffentlighet enn det offentleglova gjør.

3.2.3.2 Kapittel 1 om formål og virkeområde

Offentleglova består av fem kapitler. Det første kapitlet har regler om lovens formål og virkeområde. Ifølge § 1 er formålet med loven å «leggje til rette for at offentlig verksemd er open og gjennomiktig» for å styrke blant annet informasjons- og ytringsfriheten og den demokratiske deltakelsen. Loven gjelder for blant annet staten, fylkeskommunene, kommunene og andre rettssubjekter som gjør enkeltvedtak eller utferdiger forskrift, jf. § 2 første ledd.

3.2.3.3 Kapittel 2 om hovedreglene om innsyn

Kapittel to inneholder hovedreglene om innsyn. Hovedregelen er at «saksdokument, journaler og liknande register for organet er opene for innsyn», jf. § 3. Dette gjelder med mindre annet følger av lov eller forskrift. Alle kan kreve innsyn i dette. Videre inneholder § 4 legaldefinisjoner av «dokument» og «saksdokument». Et dokument er «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på et medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande», jf. § 4 første ledd. Denne oppregningen er ikke uttømmende. Dokumentbegrepet er vidare teknologinøytralt med den virkning at begrepet omfatter alle typer informasjon uten hensyn til hvordan informasjonen er lagret. Ifølge annet ledd er saksdokument «dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har opprette, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet». Det er slike dokumenter allmennheten har rett til innsyn i, jf. § 3.

Videre inneholder kapittel to regler om utsatt innsyn, forbud mot forskjellsbehandling, bruk av offentlig informasjon og mer innsyn, jf. §§ 5, 6, 7 og 11.

3.2.3.4 Kapittel 3 om unntak fra innsynsretten

Tredje kapittel har regler om unntak fra innsynsretten. I § 13 til § 26 er det hjemmel for å gjøre unntak fra retten til innsyn i en rekke dokumenter. Blant disse er opplysninger som er underlagt taushetsplikt, jf. § 13, og interne dokumenter. Når det gjelder interne dokumenter, gjøres det unntak for dokumenter utarbeidet for egen saksforberedelse, jf. § 14. Dette gjelder likevel ikke dokumenter som inneholder den endelige avgjørelsen eller generelle retningslinjer for saksbehandlingen til organet, jf. § 14 andre ledd. Dokument innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen er også unntatt innsyn, jf. § 15.

3.2.3.5 Kapittel 4 om saksbehandling og klage

Kapittel fire regulerer saksbehandling og klage. Innsyn kan kreves skriftlig eller muntlig, jf. § 28, og organet som mottar et innsynskrav skal vurdere kravet «konkret og sjølvstendig», jf. § 29 første ledd. Dersom det gis avslag på innsynskravet, skal avslaget være skriftlig og organet skal vise til bestemmelsen som gir grunnlag for avslaget, jf. § 31 første ledd. Ifølge § 32 kan avgjørelser etter offentleglova påklages.

3.2.3.6 Offentlegforskrifta

I medhold av visse bestemmelser i offentleglova, har Justis- og beredskapsdepartementet vedtatt offentlegforskrifta. Her nevnes det blant annet hvilke organer som ikke er omfattet av offentleglova, jf. § 1. Videre har § 6 og § 7 regler om tilgjengeliggjøring av henholdsvis journaler og dokumenter på internett. For journaler har visse organer plikt til å gjøre journalen tilgjengelig på internett. For dokumenter har forvaltningsorganer adgang til å gjøre dokumenter tilgjengelig på internett, men ingen plikt til å gjøre dette.

3.2.4 Personopplysningsloven

På området for personopplysningsvern har borgerne en rekke rettigheter ved behandlingen av personopplysninger. Personopplysningsloven består av personvernforordningen og noen spesifikke nasjonale regler der forordningen overlater til landene å fastsette dem. Loven inneholder presiseringer av blant annet adgang til gjennomføring av enkelte behandlinger av personopplysninger, bestemmelser som etablerer Datatilsynet og Personvernemnda og deres adgang til opplysninger, og taushetsplikt.

Formålet til personvernforordningen kommer frem i artikkel 1. Det følger av første ledd at forordningen fastsetter regler om fri utveksling av personopplysninger og vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger. Videre skal forordningen sikre fysiske personers grunnleggende rettigheter og friheter, spesielt vernet av personopplysninger er viktig. Fri utveksling av personopplysninger i Unionen skal verken forbys eller begrenses av årsaker knyttet til vern av fysiske personer i forbindelse med behandlingen av deres personopplysninger.

Personvernforordningen uttrykker seks prinsipper for personvern i artikkel 5 første ledd.

- Bokstav a) Prinsippet om lovlighet, rettferdighet og åpenhet: personopplysninger skal behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte.
- Bokstav b) Prinsippet om formålsbegrensning: personopplysninger skal samles inn for berettigede og spesifikke formål, og ikke brukt på måter som er inkompatible med opprinnelige mål.
- Bokstav c) Prinsippet om dataminimering: personopplysninger skal begrenses til det som er nødvendig for å oppnå formålene de behandles for.
- Bokstav d) Prinsippet om riktighet: personopplysninger skal være relevante, korrekte, og om nødvendig oppdaterte.
- Bokstav e) Prinsippet om lagringsbegrensning: personopplysninger skal lagres på en slik måte at de registrerte ikke kan identifiseres i lengre periode enn det som er nødvendig for formålene.
- Bokstav f) Prinsippet om integritet og konfidensialitet: personopplysninger skal behandles på en slik måte at de er beskyttet mot uautoriserte forsøk på å behandle, slette, endre, skade eller ødelegge dataene m.m.

Etter artikkel 5 andre ledd er den behandlingsansvarlige ansvarlig for å sørge for at punkt 1 overholdes, og må kunne påvise at de har tatt prinsippene til følge.

Dersom en virksomhet ønsker å behandle personopplysninger, må virksomheten ha et rettslig grunnlag. Dette betyr at det må ligge et behandlingsgrunnlag til grunn før personopplysninger kan behandles. I personvernforordningen artikkel 6 første ledd uttrykkes seks ulike

behandlingsgrunnlag, hvor minst et av dem må være oppfylt før en virksomhet kan behandle personopplysninger.⁴¹ Behandlingen er nødvendig for å:

- *Oppfylle en avtale.* Behandlingen er lovlig dersom behandlingen av personopplysningene er nødvendige for å oppfylle en avtale, eller utføre en tjeneste den registrerte selv har etterspurt.
- *Oppfylle en rettslig plikt.* Den rettslige forpliktelsen må ha hjemmel i lov eller forskrift.
- *Beskytte vitale interesser.* Dette er et veldig snaut behandlingsgrunnlag, og dersom dette skal legges til grunn, må det være i forbindelse med liv og død. På grunn av dette, er dette et behandlingsgrunnlag som normalt ikke kan brukes for å legitimere masseinnhenting av personopplysninger.
- *Utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet.* Denne delen av personvernforordningen er først og fremst gjeldende for offentlige myndigheter som skal behandle personopplysninger.
- *Ivareta legitime interesser.* En slik interesse må være lovlig, reell, saklig og klart definert på forhånd. Virksomheten må også velge den behandlingen som er minst inngripende på den enkeltes personvern. Det vil si at personopplysningene for det første må være nødvendige for denne interessen, og for det andre må virksomheten vurdere om formålet kan oppnås på en måte som bedre varetar personvernet.
- *Behandlingen lovlig dersom den registrerte har gitt et uttrykkelig samtykke.* Samtykke defineres i personvernforordningen artikkel 4 ellefte ledd som en frivillig, informert, spesifikt, informert, spesifikt, utvetydig erklæring eller tydelig bekreftelse til behandling av sine personopplysninger.

Den registrerte skal ha rett til å få uriktige personopplysninger om seg selv rettet av den behandlingsansvarlige uten ubegrunnet opphold, etter personvernforordning artikkel 16. I tillegg har den den registrerte rett til å få ufullstendige personopplysninger komplettert, men da ved å fremlegge en supplerende erklæring.

Den registrerte har «rett til å bli glemt», etter personvernforordning artikkel 17 første ledd. Etter anmodning om sletting, skal den behandlingsansvarlige slette personopplysningene uten ubegrunnet opphold dersom et av følgende forhold gjør seg gjeldene:

- Personopplysningene er ikke lenger nødvendige for det opprinnelige formålet
- Den registrerte trekker tilbake samtykket
- Den registrerte protesterer mot behandlingen
- Personopplysningene blir behandlet ulovlig
- Personopplysningene må slettes for å oppfylle en rettslig forpliktelse som den behandlingsansvarlige er underlagt eller personopplysningene er blitt samlet inn i forbindelse med tilbyd om informasjonstjenester til barn.

⁴¹ Datatilsynet (2019).

I tillegg skal den behandlingsansvarlige etter andre ledd treffe rimelige tiltak for å underrette behandlingsansvarlige som behandler personopplysningene om den registrertes anmodning om sletting dersom den behandlingsansvarlige har offentliggjort opplysningene.

Unntakene for rett til sletting finner vi i personvernforordningen artikkel 17 tredje ledd, der første og andre ledd ikke får anvendelse, er når man:

- utøver ytringsfrihet,
- oppfyller en rettslig forpliktelse den behandlingsansvarlige er underlagt,
- tar hensyn til allmennhetens interesse,
- gjør vitenskapelig, historisk eller statistisk forskning, eller
- fastsetter, gjør gjeldene eller forsvarer rettskrav

Den registrerte kan etter personvernforordningen artikkel 21 protestere mot behandling av egne personopplysninger som brukes etter vilkårene i artikkel 6 første ledd bokstav e) (allmennhetens interesse) eller f) (berettigede interesser). Den registrerte kan etter andre og tredje ledd alltid protestere mot egne personopplysninger som brukes i direkte markedsføring. Da skal de slettes uansett. Informasjon om retten til å protestere skal alltid gis første gang virksomheten tar kontakt med den registrerte, etter personvernforordning artikkel 21 fjerde ledd. Unntakene for denne rettigheten gjelder dersom personopplysningene er nødvendige for å oppfylle en avtale, eller virksomheten er underlagt lov og må følgelig behandle personopplysninger fra den registrerte.

3.2.5 Særlover

En sentral særlov i forbindelse med denne utredningen er folketrygdloven. Et av folketrygdlovens formål er ifølge § 1-1 første ledd å gi «økonomisk trygghet» ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall. Folketrygdloven er bygget opp etter ulike situasjoner hvor borgerne kan ha rett på trygdeytelser. I og med at folketrygden administreres av NAV, reguleres behandlingen av trygdesaker av forvaltningsloven med de særlige bestemmelsene i folketrygdloven, jf. folketrygdloven § 21-1.

En annen sentral særlov er sosialtjenesteloven. Loven har til formål å «bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, for eksempel at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet», jf. § 1. Kommunen har ansvaret for å utføre oppgavene etter sosialtjenesteloven. Noen av oppgavene kan være å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte, gi stønad til livsopphold og gi opplysning, råd og veiledning, jf. §§ 15, 17 og 18.

3.2.6 Andre lover

En annen lov er likestillings- og diskrimineringsloven. Denne loven har til formål å «fremme likestilling og hindre diskriminering», og gjelder på alle samfunnsområder, jf. § 1 første ledd og § 2 første ledd.

Kapittel 2 i loven gir regler om forbud mot diskriminering. Utgangspunktet er at direkte eller indirekte forskjellsbehandling som ikke er lovlig etter §§ 9, 10 eller 11 er å anse som diskriminering, jf. § 6 fjerde ledd. Med direkte diskriminering menes at «en person behandles dårligere enn andre blir, har blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon, på grunn

av» et eller flere av diskrimineringsgrunnlagene som er opplistet i § 6 første ledd, jf. § 7. Eksempler på dette kan være at man ikke ansetter en person på grunn av graviditet, eller at en gutt med kjole blir nektet adgang til et utested. Med indirekte diskriminering menes ifølge § 8 «enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnløstelse som vil stille personer dårligere enn andre, på grunn av» et eller flere diskrimineringsgrunnlag som nevnt i § 6 første ledd. Et eksempel på dette kan være et generelt forbud mot å ha med hund inn i bygninger. Dette kan i realiteten føre til diskriminering av blinde og svaksynte.

Forskjellsbehandlingen er ifølge § 9 første ledd lovlig hvis den har et saklig formål, hvis den er nødvendig for å oppnå formålet og hvis den ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles. Med «uforholdsmessig inngripende» menes at det må foretas en proporsjonalitetsvurdering, altså en avveining mellom mål og middel, og konsekvensene for den eller de som utsettes for forskjellsbehandlingen.⁴² Det skal foretas en konkret vurdering av om vilkårene i § 9 første ledd er oppfylte. Denne vurderingen avhenger blant annet av hvilket diskrimineringsgrunnlag som rammes, om det er tale om direkte eller indirekte forskjellsbehandling, hvilke rettigheter som er berørt og hvilket samfunnsområde forskjellsbehandlingen har skjedd på.

3.3. Internasjonale forpliktelser og føringer

3.3.1 Innledning

Staten har påtatt seg forskjellige internasjonale forpliktelser gjennom avtaler med stater og internasjonale organisasjoner. Disse forpliktelsene har betydning for statens, og dermed også for forvaltningens, virksomhet på flere måter.

Folkerettslige lover må vedtas som norsk rett før de kan gjelde. Dette bygger på det dualistiske prinsippet som legger til grunn at nasjonal rett og folkerett er to ulike rettssystemer slik at konvensjoner ikke kan fungere som rettsgrunnlag.⁴³ En metode for å innarbeide folkerettslige regler til gjeldende nasjonal rett er transformasjon. Aktiv transformasjon innebærer at man oversetter og innfører en tilsvarende norsk lovregel, mens passiv transformasjon innebærer at man konstaterer at det allerede finnes en norsk regel eller at man gjør en justering av en tilsvarende norsk regel.⁴⁴ En annen metode er inkorporasjon som skjer ved at det internasjonale dokumentet i sin helhet blir tatt inn i loven uten endring i dokumentets ordlyd.⁴⁵

Gjeldende norsk lovgivning vil så langt det er mulig, bli tolket på en måte som er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser på området.⁴⁶ Dette blir kalt for presumsjonsprinsippet.

Det finnes ingen internasjonal konvensjon som regulerer bruken av KI ved masseforvaltning. Til tross for dette kan noen alminnelige konvensjoner ha betydning for regler om bruk av KI ved masseforvaltning. I tillegg kan enkelte anbefalinger og avgjørelser i internasjonale organer som ikke er folkerettslig bindende ha betydning i den forstand at de stiller alminnelige krav og

⁴² Prop. 81 L (2016–2017) s. 316.

⁴³ Aarli (2018) s. 18 og 117.

⁴⁴ Backer (2013a) s. 177 og 178.

⁴⁵ Backer (2013a) s. 177.

⁴⁶ Aarli (2018) s. 19.

kan ses som uttrykk for en anbefalt minstestandard eller «best practice».⁴⁷ Slike typer dokumenter blir kalt for «soft law».⁴⁸

3.3.2 Menneskerettslige forpliktelser og føringer

3.3.2.1 Den rettslige stillingen til menneskerettslige forpliktelser

Ifølge Grunnloven § 92 skal statens myndigheter «respekttere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i [...] for Norge bindende traktater om menneskerettigheter». Det følger av avgjørelsen inntatt i HR-2016-2554-P (Holship) at denne bestemmelsen ikke skal tolkes som en inkorporasjonsbestemmelse. Hvilken rettslig stilling de menneskerettslige forpliktelsene har i norsk rett, vil bero «på det nivå de er gjennomført i norsk rett».⁴⁹

3.3.2.2 Verdenserklæringen om menneskerettighetene

Et viktig folkerettslig dokument er Verdenserklæringen om menneskerettighetene. Denne erklæringen består av 30 artikler, og gjelder for alle medlemslandene i FN. Ifølge artikkel 1 er alle mennesker «født frie og med samme menneskeverd og menneskerettigheter». Mennesker har en ukrenkelig egenverdi, og har derfor rett på en privat sfære som de selv kontrollerer. Dette innebærer blant annet at man kan handle uten tvang eller innblanding fra staten eller andre mennesker. Grunntanken er altså at individene skal beskyttes mot innblanding utenfra slik at de kan råde over seg og sitt eget. Et inngrep som blander seg inn i det private liv kan få alvorlige konsekvenser for individet og andre individer med relasjon til vedkommende.

I forbindelse med at alle mennesker er født frie og med samme menneskeverd, er likhet og ikke-diskriminering sentrale menneskerettslige prinsipper. Dette kommer frem iblant annet i Verdenserklæringen om menneskerettigheter artikkel 2 og artikkel 7. Videre er det nevnt i artikkel 22 at enhver har rett på sosial trygghet.

3.3.2.3 FNs konvensjon om sosiale og politiske rettigheter

FN har flere konvensjoner som Norge har inkorporert i norsk rett, og som gjelder i sin helhet som norsk lov etter menneskerettsloven § 2. Den første konvensjonen er FNs konvensjon om sosiale og politiske rettigheter. Artikkel 17 i denne konvensjonen handler om retten til privatliv.

3.3.2.4 FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Den andre konvensjonen er FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Denne konvensjonen inneholder bestemmelser om retten til likebehandling og forbudet mot diskriminering, jf. artiklene 2 og 3. Videre går det frem av ØSK artikkel 9 at Norge som konvensjonsstat anerkjenner retten for enhver til sosial trygghet, inkludert sosialtrygd. Dersom vi ser dette i sammenheng med artikkel 2 nr. 2 om forbud mot forskjellsbehandling, kan det utledes at ressursene i sosialtjenestene skal være tilgjengelige for alle på like vilkår. Videre følger det av ØSK artikkel 11 nr. 1 at konvensjonspartene skal anerkjenne «retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig, samt til stadig bedring av sine leveforhold». Det nevnes her også at

⁴⁷ NOU 2019: 5 s. 116.

⁴⁸ Aarli (2018) s. 118.

⁴⁹ HR-2016-2554-P (Holship) avsnitt 70.

konvensjonspartene skal «treffe de nødvendige tiltak for å sikre virkeliggjørelsen av denne rett».

FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering

En tredje konvensjon er FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering. Denne er ikke gjennomført i norsk rett etter menneskerettsloven, men gjennom likestillings- og diskrimineringsloven § 5. Denne konvensjonen forplikter statene til å føre en politikk som bekjemper alle former for rasediskriminering, jf. artikkel 2. I den forbindelse fastslår artikkel 2 bokstav a og b at statene skal avstå fra handlinger og praksis som innebærer rasediskriminering og sikre likebehandling i egen forvaltning.

3.3.2.5 FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

En annen relevant konvensjon er FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 2013, men er i motsetning til de nevnte konvensjonene ikke inkorporert i norsk rett. Norge har ifølge Prop. 106 S (2011–2012) vurdert det slik at norsk rett anses for å være i samsvar med konvensjonens bestemmelser, og at det ikke er behov for inkorporering. Konvensjonen har til formål å sikre lik tilgang til menneskerettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne og å forebygge hindringer som vanskeliggjør dette, jf. artiklene 1 og 9 første ledd. Statene har forpliktet seg til å realisere rettighetene som er nedfelt i konvensjonen og bekjempe diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne, jf. artikkel 4 første ledd bokstav a og b.

3.3.2.6 EMK

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) med tilleggsprotokoller gir enkeltindivider en rekke rettigheter som staten ikke kan gripe inn i med mindre EMK-rettighetene gir hjemmel til å gjøre det. De fleste rettighetene har betydning for innholdet i forvaltningens avgjørelser, men stort sett legger EMK beskjedne føringer på saksbehandlingen i offentlig forvaltning.

Blant relevante rettigheter nevnes EMK artikkel 8 om å verne individets privatliv fra statsmaktens inngrep. Hva som ligger i «privatliv» er ikke klart definert. Av Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) blir begrepet ansett for å dekke de andre rettighetene i bestemmelsen, altså retten til vern av familieliv, hjem og korrespondanse. EMD har i forlengelsen av dette påpekt at «privatlivet» er et bredt begrep som ikke egner seg for en uttømmende definisjon.⁵⁰ Moreham har i en analyse av EMDs rettspraksis analysert hva som ligger innenfor kjerneområdet i retten til privatliv. Han har delt disse inn i fem ulike kategorier, blant annet frihet fra uønsket innsamling og avsløring av informasjon.⁵¹

I enkelte situasjoner går likevel sterke samfunnsbehov foran enkeltindivids rett til privatliv. Unntaksbestemmelsen følger av EMK artikkel 8 nr. 2. Vilkårene for at det kan gjøres inngrep i retten til privatliv er hvis det har skjedd i samsvar med lov, hvis det er begrunnet i et legitimt formål og hvis det er nødvendig. Det bemerkes at EMD har lagt til grunn at rettighetshavere, altså borgerne, kan gi avkall på enkelte rettigheter etter EMK. For at avkall skal være gyldig, må to vilkår være oppfylte. For det første må det foreligge et tilstrekkelig opplyst samtykke. For det andre må avkallet være avgitt på en klar måte, og jo større betydning avkallet har, jo viktigere er det at avkallet gis på en klar måte. Avkallet skal ikke stride mot viktige offentlige interesser.

⁵⁰ Rt. 2012 s. 2039 avsnitt 70 med videre henvisninger til Klass og andre mot Tyskland (1978) avsnitt 41 og Ünér mot Nederland (1999) avsnitt 59.

⁵¹ Moreham (2008) s. 49 flg.

Videre forbyr EMK artikkel 14 diskriminering. Det er viktig å merke seg at artikkel 14 forbyr diskriminering i forbindelse med utøving av rettighetene i den aktuelle konvensjonen. Dette blir kalt for en aksessorisk diskrimineringsbestemmelse. For at en forskjellsbehandling for eksempel skal være en krenkelse av EMK artikkel 14, må den innebære et inngrep av en rettighet som beskyttes av en av de øvrige EMK-bestemmelsene.⁵² I dag har Europarådet vedtatt tilleggsprotokoll 12 til EMK som etablerer et generelt vern mot diskriminering. Også denne bestemmelsen har et unntak fra forbudet mot diskriminering tilsvarende EMK artikkel 8 nr. 2.

EMK inneholder også en bestemmelse om retten til yringsfrihet, jf. artikkel 10. Denne bestemmelsen har også et unntak fra retten til yringsfrihet tilsvarende EMK artikkel 8 nr. 2.

3.3.3 EØS-rettslige forpliktelser og føringer

3.3.3.1 EØS-avtalen og TEUV

EØS-avtalen er en folkerettslig avtale som omfatter EU-landene og Norge, Island og Liechtenstein. Avtalen har til formål å opprette et ensartet EØS hvor samarbeidet blant annet omfatter fritt varebytte, fri bevegelse for personer og nærmere samarbeid slik som sosialpolitikk, jf. EØS-avtalen artikkel 1. Denne avtalen gir Norge og norske borgere de samme rettighetene og pliktene som andre EØS-land og deres borgere når det gjelder handel med varer, kjøp og salg av tjenester, rett til å ta arbeid i andre land i EØS-området og samme rett til trygd.

Ikke-diskrimineringsprinsippet i EØS-avtalen artikkel 4 er regulert på samme måte som i traktaten om Den europeiske unions virkeområde (TEUV) artikkel 18. Det gjelder et generelt forbud mot nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling, og deretter spesielle diskrimineringsforbud for hver av de fire friheter nevnt i artikkel 2 bokstav a til d. Det nevnes at anvendelsesområdet for ikke-diskrimineringsprinsippet er snevrere etter EØS-avtalen enn etter TEUV, siden EØS-avtalen ikke dekker like mange rettsområder som TEUV. Norge har i flere tilfeller likevel forpliktet seg, enten rettslig eller politisk, til ulike direktiver. Et direktiv er «snarere et krav til medlemsstatene om å vedta nasjonale regler av et bestemt innhold».⁵³ Hvor detaljerte slike direktiver er vil variere med direktivet. De fleste av EUs ikke-diskrimineringsdirektiver anses som EØS-relevante, og er dermed tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i nasjonal rett. Dette gjelder for eksempel EUs likebehandlingsdirektiv (2006/54/EF). Verken EUs rammedirektiv (2000/78/EF) eller EUs rasediskrimineringsdirektiv (2000/43/EF), som omhandler blant annet etnisitet, alder og funksjonsnedsettelse, er EØS-relevante. Til tross for dette har Norge politisk forpliktet seg til å gjennomføre disse to direktivene, jf. LDN-2017-2.

3.3.3.2 Direktiv om tilgjengelighet til offentlige virksomheters nettsider og mobilapplikasjoner

Formålet med direktiv om tilgjengelighet til offentlige virksomheters nettsider og mobilapplikasjoner (2016/2102/EF) er todelt. For det første er direktivet et ledd i EUs digitale agenda, og skal bygge ned hindringer mot et felles digitalt marked i EU ved å etablere standarder for nettsider og mobilapplikasjoner. For det andre skal direktivet bidra til at EU oppfyller sine forpliktelser etter FNs konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 9 til å sikre tilgjengelighet til IKT for personer med nedsatt

⁵² Dokument 16 (2011–2012) s. 41.

⁵³ Arnesen (2011) s. 51.

funksjonsevne. Direktivet pålegger dermed medlemslandene en plikt til å sikre at offentlig organers internettsider og mobilapplikasjoner er tilgjengelige.

Direktivet er ansett som EØS-relevant, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet arbeider med å innarbeide direktivet i norsk rett. Intensjonen er at de nye reglene som følger av direktivet, skal gjelde fra 1. januar 2021.

3.3.3.3 EUs rasediskrimineringsdirektiv

EUs rasediskrimineringsdirektiv (2000/43/EF) handler om gjennomføring av prinsippet om likebehandling av alle uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse. Direktivet pålegger å innføre vern mot diskriminering på grunn av rase og etnisk opprinnelse. Direktivet er ikke en del av EØS-avtalen, men er likevel gjennomført i norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringsloven.⁵⁴

3.3.3.4 Forslag til rådsdirektiv om lik behandling uavhengig av religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, alder eller seksuell orientering utenfor arbeidslivet

EU-kommisjonen la den 2. juli 2008 frem et forslag til nytt direktiv med sikte på å implementere prinsippet om lik behandling uavhengig av religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, alder eller seksuell orientering utenfor arbeidslivet. Forslaget angir et felles rammeverk for forbudet mot diskrimineringsgrunnlagene og etablerer et felles minimumsnivå for beskyttelse innen EU. Det følger av forslagens artikkel 3 at medlemslandene skal forby diskriminering på grunn av religion eller overbevisning, funksjonsevne, alder og seksuell orientering når det gjelder sosial beskyttelse, inkludert trygdeordninger og helsetjenester, sosiale goder, utdanning og tilgang til varer og tjenester tilgjengelige for allmennheten, herunder bolig.

Siste nytt er at Rådssekretariatet har lagt frem et notat om veien fremover den 11. juli 2018. Forslaget er ikke vedtatt av EU, men EU-kommisjonen har merket direktivet som EØS-relevant, slik at dette må vurderes hvis EU vedtar forslaget.⁵⁵

3.3.3.5 Rådsforordning om anvendelse av trygdeordninger

Rådsforordning nr. 1408/71 handler om anvendelse av trygdeordninger for arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familiemedlemmer som flytter innen fellesskapet, samt tilknyttede dokumenter og nr. 574/72 inneholder grunnleggende bestemmelser om koordineringen av trygdeytelser i EØS og er en del av de reglene som fastlegger rammevilkårene for det felles arbeidsmarkedet.

EØS-avtalen tar ikke sikte på å harmonisere de nasjonale trygdesystemene til en fastlagt norm, men på å koordinere anvendelsen av de enkelte avtalelandenes trygdlovgivning i forholdet til yrkesaktive personer som er eller har vært omfattet av ordningene i flere land. Dette gjelder i utgangspunktet i arbeidslivet, og dersom vedkommende kommer fra et annet EØS-land.

⁵⁴ Prop. 81 L (2016–2017) s. 82 og Prop. 88 L (2012–2013) s. 22.

⁵⁵ Europalov (u.å.).

3.4. Rettslige problemstillinger ved bruk av KI i masseforvaltning i andre land

3.4.1 Innledning

Det finnes ikke mange land som har regler om masseforvaltning og KI. Noen land har prøvd å regulere bruken av KI i masseforvaltning. Utvalget trekker inn eksempler på hvordan disse landene har gjort det. Et eksempel er en avgjørelse avsagt av nederlandske domstoler om en lov som hjemlet bruk av system for å kartlegge risikoen for at ulike enkeltpersoner driver med trygdesvindler. Et annet eksempel er Frankrike som har vedtatt en lov om digital republikk. Et tredje eksempel er Canada som har startet å bruke KI i sin forvaltning overfor innbyggerne. Et fjerde eksempel er Danmark som bruker profilering i forvaltningen.

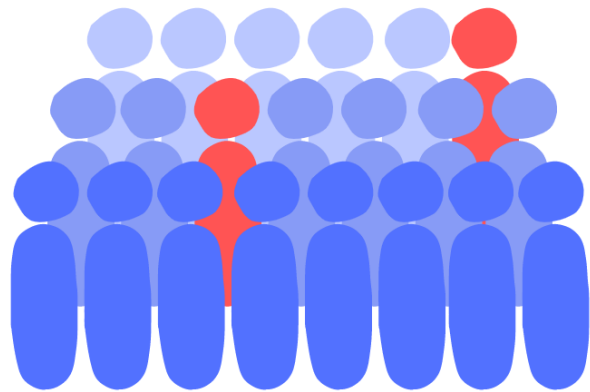
3.4.2 Særlig om SyRI-saken⁵⁶

Et relevant eksempel fra utenlandsk rett er SyRI (System Risk Indication). SyRI var et system som ble laget i Nederland, for å kartlegge risikoen for at ulike enkeltpersoner gjennomførte svindel på diverse ytelser fra staten.⁵⁷ Bruksområdet tilsvarte dermed langt på vei et av eksemplene våre for hvordan kunstig intelligens kan være aktuelt for NAV i Norge.⁵⁸ SyRI fungerte også blant annet innenfor skatt.

Det rettslige grunnlaget for å sammenstille filer og datasett hadde eksistert siden 2004. I 2014 kom en lov som på direkte måte rettet seg mot, og legitimerte, det automatiske systemet SyRI. I 2020 ble loven, og dermed også SyRI selv, kjent ugyldig av nederlandske domstoler, med utgangspunkt i brudd på EMK artikkel 8. Bakgrunnen for dette skisserer og kommenterer vi kort nedenfor.

Domstolene oppfattet det at systemet skulle unngå trygdesvindler som et legitimt formål. Dette skyldes i stor grad at arbeid som forebygger svindel sparer Nederland mye penger. Per dommens dato kostet svindelen milliarder. I tillegg kan arbeid som forebygger svindel innebære andre positive effekter for samfunnet, som tiltro til finansielle institusjoner og økonomien.

Domstolen konkluderte med at SyRI likevel er et for stort inngrep i privatlivet etter EMK artikkel 8, på grunn av prinsippene om dataminimering, formålsbegrensning og transparens. Den nederlandske stat har laget og bruker et system som i for liten grad er åpen for innsyn fra publikum. Det er ikke nedfelt regler om at den registrerte skal få beskjed om at personopplysningene til vedkommende brukes til å danne en profil, eller beskjed om at den registrerte har fått en profil. Fordi ingen, heller ikke domstolene, får innsyn i hvordan risiko beregnes, og dermed hvordan profilene dannes, er det vanskelig å vurdere hvor riktig risikoberegningen er. Da er det også vanskelig for den registrerte å motsi en risikoprofil, og den



Figur 2 - Illustrasjon av profilering.

⁵⁶ C-09-550982-HA ZA 18-388.

⁵⁷ C-09-550982-HA ZA 18-388 punkt 3.1.

⁵⁸ Se kapittel 2.2.3.

registrerte har få muligheter til å vite at personopplysningene behandles på lovlig måte. Domstolene påpeker også at transparens er viktig for å sikre at profilene ikke er diskriminerende eller liknende, og at det er en risiko for at SyRI har tendenser til fordommer. I tillegg mener domstolene at det er nødvendig med omfattende vurderinger i forkant av bruk av slik profilering, gjerne også gjennomgått av en uavhengig tredjepart, for å sikre at bruk av profileringsverktøyet til spesifikke formål er lovlig. Dette arbeidet har også klare tilknytninger til personvernforordningen artikkel 35 om vurdering av personvernkonsekvenser.

Domstolen nevner for øvrig også at foregangsstaten på ny teknologi bør være ekstra nøye med å ikke innføre teknologi som går for mye utover borgernes rett til privatliv.

SyRI innebærer prosessering av en stor mengde data, fra mange kilder, og resultatet har stor betydning for enkeltindividet. Det er til gjengjeld manglende mulighet for innsyn i avgjørelsene og behandlingen av personopplysningene, og ikke gode nok krav til gjennomganger og vurderinger av formål og bruksområder. I tillegg finnes det ikke andre tilstrekkelige sikringer i lovverket. Dermed kjennes loven/SyRI ugyldig.

Det kommer frem av dommen at sentrale vurderinger er hvilke data som skal være lovlig å sammenstille til bruk i profilering, åpenhet både rundt datatyper og reglene for profileringen og gjennomføring av tiltak for å sikre at bruken av profileringsverktøyet er lovlig. Disse tiltakene kan bestå av omfattende konsekvensutredninger av personvern og lovlighet for øvrig, gjerne også med gjennomgang av uavhengige tredjeparter. Det fremkommer også av dommen at det kanskje kunne vært mulig med andre tiltak som måtte stått i loven, men ikke hvilke tiltak det i så fall skulle vært.

3.4.3 Særlig om den franske loven om digital republikk

Frankrike har de siste årene endret lover som følge av den teknologiske utviklingen. De franske lovene er relevante fordi de viser hvilke bestemmelser som kan gjennomføres med tanke på å regulere utviklingen av bruk av kunstig intelligens.

I 2016 kom Frankrike med en ny lov kalt Digital Republic Act.⁵⁹ Loven inneholder blant annet regler om fri adgang til offentlige dokumenter og data, retten til å bli glemte, mindreåriges rettigheter og den «digitale døden». Loven er foranlediget av personvernforordningen. En bestemmelse som skiller seg ut i loven er artikkel 311L-3-1. Ifølge denne bestemmelsen skal individet få beskjed dersom en individuell beslutning om individet eller individets sak blir avgjort ut fra algoritmiske prosesser. Dersom individet ber om det, skal den som foretar beslutningen på bakgrunn av algoritmiske prosesser forklare reglene som gjelder for den algoritmiske prosessen og hovedtrekkene ved denne prosessen. Den franske loven legger vekt på individers rett til personvern og informasjon.

I 2019 kom den franske regjeringen med en lov som forbyr bruk av kunstig intelligens som kan forutse hvordan dommerne dømmer i en sak. Denne bestemmelsen er gjennomført i artikkel 33 i Justice Reform Act. I en artikkel om dette er det tydelig at «[t]he identity data of magistrates and the members of the judiciary cannot be reused with the purpose of or effect of evaluating, analysing, comparing or predicting their actual or alleged professional practices».⁶⁰ Det er ikke klart hvorfor Frankrike forbyr denne type bruk av KI, men det har blitt diskutert at grunnen er behovet for anonymitet eller at slik type KI vil føre til avdekking av et tydelig skille mellom

⁵⁹ International Association of Law Libraries (2016).

⁶⁰ Above the Law (2019).

objektive rettslige normer og virkeligheten. Det må her bemerkes at avgjørelser i Frankrike blir anonymisert slik at man ikke vet hvem dommerne er, i motsetning til Norge hvor avgjørelser med dommernes navn blir publisert.

3.4.4 Særlig om regulering av KI i Canada

Sammenlignet med andre land har Canada kommet langt i bruken av nye og moderne teknologi overfor kanadiske borgere i forvaltningen. Canada bruker teknologi i forvaltningen for å forbedre hvordan forvaltningen står til disposisjon for borgerne i Canada. En av disse teknologiene er KI.⁶¹

Canada utforsker bruken av KI i statlige programmer og etater. I den forbindelse er Canada bevisst sitt ansvar, og sørger for at dette arbeidet blir ledet av klare verdier, etiske prinsipper og regler. Kanadiske myndigheter har derfor laget en liste med fem prinsipper som skal lede Canada i deres bruk av KI.⁶² Canada bygger inn disse fem prinsippene i bruken av KI for å ivareta borgernes rettssikkerhet.

- Det første prinsippet er at staten skal forstå og bedømme virkningen av KI ved å utvikle og dele verktøy og tilnærminger.
- Det andre prinsippet er at staten skal være transparent med hvordan og når de bruker KI.
- Det tredje prinsippet er at staten skal sørge for relevante forklaringer om KI som brukes i beslutninger og åpne opp for evaluering av resultatene og kritikk av beslutningene.
- Det fjerde prinsippet er at staten skal være så åpen som mulig ved å offentliggjøre kildekode, læringsdata og annen relevant informasjon samtidig som staten beskytter blant annet personlig informasjon.
- Det femte prinsippet er å sørge for tilstrekkelig læring slik at statlige ansatte som utvikler og bruker KI har de kunnskapene de trenger for å gjøre KI-baserte tjenester bedre.

I tillegg til å utarbeide prinsipper, har Canada andre tiltak av betydning for KI. De har en strategiplan for teknologi, noe som de startet med allerede i 2016. Videre har Canada laget en liste over organisasjoner som er kvalifiserte til å selge KI-løsninger til Canada. Sist, men ikke minst, har Canada et direktiv om automatiske beslutninger kalt Directive on Automated Decision-Making. Dette direktivet inneholder forventninger og vilkår rundt bruken av automatiske beslutninger som Canada er forpliktet til å følge, og er ikke det samme som en formell lov. En interessant bestemmelse er punkt 1.3 som bestemmer at direktivet blir vurdert regelmessig etter at det er tredd i kraft. Formålet med direktivet er ifølge punkt 4.1 å sikre at automatiske beslutningssystemer er utnyttet på måte som «reduces risks to Canadians and federal institutions, and leads to more efficient, accurate, consistent, and interpretable decisions made pursuant to Canada law». Etter dette direktivet skal det ifølge punkt 6.1 foretas en vurdering, kalt Algorithmic Impact Assessment, før produksjonen av automatiske beslutningssystemer. Denne vurderingen utgjør et spørreskjema bestående av 60 spørsmål som skal hjelpe utviklerne av automatiske beslutningssystemer med å evaluere og forebygge risikoer

⁶¹ Government of Canada (2020a).

⁶² Government of Canada (2020b).

ved utviklingen av et automatisk beslutningssystem.⁶³ Videre følger det av punkt 6.2.1 og punkt 6.2.3 at det skal gis forhåndsvarsel om at automatiske beslutningssystemer vil bli tatt i bruk og at det skal gis meningsfull forklaring om hvorfor og hvordan beslutningen ble tatt. Brudd på dette direktivet vil føre til tiltak ifølge punkt 7.1.

3.4.5 Særlig om bruk av profilering i forvaltningen i Danmark

Profilering defineres i personvernforordningen artikkel 4 nr. 4 som enhver form for automatisert behandling der man bruker personopplysninger fra flere for å vurdere personlige aspekter knyttet til en fysisk person. Aspekter man kan ønske å analysere eller å forutsi ved personen, er med mer. For å profilere ved hjelp av algoritmer brukes algoritmene til å finne korrelasjon mellom ulike datasett.⁶⁴

Danmarks Gladsaxe-modell er et eksempel på bruk av profilering i forvaltningen.⁶⁵ Modellen skal oppdage barn i svakstilte familier tidligere enn de oppdages i et manuelt system i dag. Den er et profileringssystem som baserer seg på en kombinasjon av «risikofaktorer». Systemet har et poengbasert analysesystem med ulike parametere for å vurdere risiko. For eksempel får man 500 poeng for å være arbeidsløs og 1000 poeng for å gå glipp av en legetime. Skilsmisse er også inkludert som en parameter. Jo høyere score et barn har, jo høyere sannsynlighet er det for at barnet har behov for støtte.

Med denne modellen ønsker man å løse samfunnsproblemer ved bruk av kvantitative prosesser på individnivå. Spørsmål man kan stille seg er hvordan borgernes tillit til forvaltningen påvirkes av slike modeller. Profilering ved bruk av algoritmer vil i mange tilfeller være usynlig for borgene⁶⁶, og mange borgere vet ikke hvordan profilering fungerer eller hvordan det kan påvirke dem. Formålet med Gladsaxe-modellen er ikke å bruke modellen som en beslutningstaker, men heller som et beslutningsstøttesystem som hjelper saksbehandleren til å ta en avgjørelse. Gladsaxe-modellen kommer sannsynligvis til å påvirke saksbehandlerens avgjørelse. Dette betyr at borgere blir påvirket av en algoritme de ikke forstår. Slik kan tilliten til forvaltningen svekkes, fordi forvaltningen oppleves som urettferdig og skjult.

4 Politiske føringer

4.1. Innledning

Slik gjennomgangen av regelverket ovenfor tyder på, er reguleringen av kunstig intelligens og maskinlæring i dag ikke klar og tydelig. Det finnes få eller ingen konkrete bestemmelser for teknologien. Rammeverk som er teknologiavhengige,⁶⁷ og som derfor likevel er relevante for kunstig intelligens, er for eksempel anti-diskriminering, personvern, og menneskerettighetene. Regelverkene er like fullt gamle, og de tar ikke direkte for seg de nye utfordringene som kunstig intelligens oppstiller. Derfor er det behov for å vurdere supplerende regler.

⁶³ Government of Canada (2020c).

⁶⁴ Information Commissioner's Office (u.å.).

⁶⁵ Alfter (u.å.).

⁶⁶ Se kapittel 6.2.

⁶⁷ Se mer om teknologinøytralitet i kapittel 7.2.1.3.

Politisk er dette et felt som er under arbeid i svært mange land. Innenfor EU og EØS har mange enkeltland kommet med egne strategier for kunstig intelligens, også Norge.⁶⁸ I tillegg har EU kommet med mange uttalelser, heriblant et White Paper on AI, som tar for seg potensielle momenter å regulere.

Det er fire dokumenter som vi anser som særlig betydningsfulle for Norges videre arbeid for kunstig intelligens:

- Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025,
- Nasjonal strategi for kunstig intelligens,
- European Ethical Charter on the use of Artificial Intelligence, og
- White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust.

Vi skisserer kort relevant innhold i hvert enkelt dokument nedenfor.

4.2. Nasjonale politiske føringer

4.2.1 Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025⁶⁹

I juni 2019 publiserte regjeringen strategien «Én digital sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025». Strategien legger føringer for NAVs arbeid og utvalgets arbeid. Den er en oppfølging av stortingsmeldingen «Digital agenda for Norge: IKT for en enklere hverdag» fra 2016. Strategien viderefører en del av målene som fulgte av Digital agenda, for å definere mål- og satsningsområder for Norges digitaliseringsarbeid.

Strategien trekker fram en rekke målsettinger som skal bidra til Norges forvaltning tilbyr borgerne mer sammenhengende tjenester, gjennom digitaliserte løsninger med god sikkerhet. Flere av målene i digitaliseringsstrategien er forutsetninger for å kunne utnytte kunstig intelligens, som for eksempel deling av data og et felles økosystem for nasjonal digital samhandling og tjenesteutvikling. Hvis forvaltningen får bedre infrastrukturer for deling av data og kompetanse, blir det lettere å utvikle og dele gode løsninger for maskinlæring. Økt digital kompetanse er også sentralt for å kunne finne områder der maskinlæring kan utnyttes for å forbedre prosessene i forvaltningen.

Strategien påpeker også at lovgiver må gjøre endringer i regelverket for å gjøre det mulig å digitalisere og automatisere. Vi i utvalget håper at utredningen og lovforslaget vårt bidrar til senere lovgivningsprosesser om digitalisering, på en måte som gjør at lovgivningen åpner for innovasjon på velferdsfeltet.

4.2.2 Nasjonal strategi for kunstig intelligens⁷⁰

Norges nasjonale strategi for kunstig intelligens ble publisert 14. januar 2020. Den tar for seg målsettingen for kunstig intelligens i Norge og grunnleggende vilkår for at Norge skal kunne utnytte kunstig intelligens.

Regjeringen ønsker at virksomhetene i offentlig sektor skal fokusere på å løse spesifikke oppgaver, istedenfor å fokusere på å ta i bruk spesifikke tjenester og løsninger, slik at nye

⁶⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020).

⁶⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019).

⁷⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020).

tjenester alltid vurderes i oppgaveløsning.⁷¹ På denne måten skal virksomhetene bruke teknologien som er best egnet til å løse en problemstilling, istedenfor å gå i gamle spor. Utvikling av kunstig intelligens ser imidlertid ellers ut til å være et mål i seg selv i strategien, på grunn av potensialet for å effektivisere og skape bedre tjenester.⁷²

Strategien påpeker at det kan være krevende for virksomheter selv å vurdere hvilke situasjoner der kunstig intelligens er nyttig.⁷³ For å legge til rette for innovasjon, foreslår Regjeringen å opprette en ekspertgruppe som kan stå til rådighet for offentlige og private virksomheter som ønsker å utnytte kunstig intelligens. De ønsker også å legge til rette for deling av beste praksis innenfor offentlig sektor,⁷⁴ slik at de forskjellige offentlige virksomhetene kan lære av hverandre. Strategien er også positiv til bruk av regulatoriske sandkasser som virkemiddel for innovasjon.⁷⁵

Strategien støtter seg til prinsippene som fremkommer i Independent High Level Expert Group on Artificial Intelligence set up by the European Commission (2019): Ethics guidelines for trustworthy AI.⁷⁶ Prinsippene innebærer at kunstig intelligens må utvikles i samsvar med prinsipper om sikkerhet, selvbestemmelse, personvern, inkludering, gjennomsiktighet, demokrati, og ansvarlighet. I tillegg vektlegger Norges strategi for kunstig intelligens spesifikt følgende utfordringer som bruk av kunstig intelligens skaper:⁷⁷

- Personvern, og problemer med å dataminimere når kunstig intelligens ofte forutsetter store mengder data.
- Datakvalitet og orden i eget hus, dvs. å kjenne til hvilke datatyper de ulike forvaltningsvirksomhetene sitter på.
- Mangel på transparens. Strategien peker her på behovet for å finne transparente løsninger som ikke går på bekostning av personvernet (innsyn i data) eller opphavsrett (innsyn i programkode), men som heller kan forklare grunnen til at vedtaket ble som det ble.
- Autonomi, og hvem som skal stå til ansvar for resultatet av (semi)autonome systemer/løsninger.

4.3. Internasjonale politiske føringer

4.3.1 European Ethical Charter on the use of Artificial Intelligence⁷⁸

Et relevant dokument er «European Ethical Charter on the use of Artificial Intelligence in judicial systems and their environment». Dokumentet ble vedtatt av Den europeiske kommisjonen for effektivisering av justissektoren (CEPEJ) i 2018. Kommisjonen er satt

⁷¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) s. 8.

⁷² Sml. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) s. 53.

⁷³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) s. 53.

⁷⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) s. 47.

⁷⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) s. 25.

⁷⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) s. 59–60.

⁷⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) s. 57–58.

⁷⁸ CEPEJ (2018).

sammen av eksperter fra medlemslandene i Europarådet. De utarbeidet retningslinjer som bidra til effektivitet og godt fungerende justisvesen i Europa.

Charteret utgjør et rammeverk av prinsipper som politikere, jurister og andre som forholder seg til utviklingen av KI i nasjonale rettslige prosesser kan bruke som retningslinjer. Dette charteret inneholder fem prinsipper som kommisjonen mener er grunnleggende for etisk bruk av KI, og et vedlegg med fordypning av hvordan KI brukes i rettslige systemer.

Disse fem prinsippene er:

- Det første prinsippet går ut på å ha respekt for fundamentale rettigheter, for eksempel å sørge for at bruken av KI er i overensstemmelse med fundamentale rettigheter.
- Det andre prinsippet er prinsippet om ikke-diskriminering.
- Det tredje prinsippet er om kvalitet og sikkerhet. Prinsippet går ut på at man i behandlingen av rettslige avgjørelser og data, bruker «certified sources and intangible data with models conceived in a multi-disciplinary manner, in a secure technological environment».⁷⁹
- Det fjerde prinsippet er prinsippet om transparens, objektivitet og rettferdighet.
- Det femte og siste prinsippet er prinsippet om brukerkontroll. Dette prinsippet går ut på at autonomien ikke skal begrenses ved bruken av KI, men sikre at brukerne skal være informerte og være i kontroll over deres valgmuligheter.

4.3.2 White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust⁸⁰

Europakommisjonen har laget styringsdokumentet White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust. Dokumentet setter søkelyset på behovet for å lage et felles regelverk for kunstig intelligens i Europa, for å unngå at markedet hemmes av ulike regelverk i ulike land.⁸¹ Det er dermed grunn til å forvente at EU kommer til å fastsette et internasjonalt rammeverk for utnyttelse og bruk av kunstig intelligens i løpet av de neste årene.

Etttersom Norge bare er en del av EØS-avtalen,⁸² er det ikke enda avklart om et nytt regulatorisk rammeverk i EU kommer til å gjelde direkte i Norge. Vi kommer heller ikke til å påvirke prosessen med å lage et slikt rammeverk, fordi vi ikke har noen stemmerett i EU. Det er ikke dermed sagt at vi bør vente passivt på at EU-organene ferdigstiller rammeverket. Vi kan tidlig bestemme oss for å sette standarder for utvikling og bruk av kunstig intelligens, og dermed påvirke arbeidet med kunstig intelligens også utenfor våre landegrensener.

Europakommisjonen foreslår en rekke regulatoriske tiltak som kan bidra til å sikre grunnleggende rettigheter, og skape forutsigbarhet for individer og virksomheter.

Disse tiltakene retter seg spesifikt mot kunstig intelligens som brukes i en «høyrisiko»-situasjon.⁸³ Hva som skal til for at en situasjon er «høyrisiko» er basert på to faktorer. For det

⁷⁹ Europarådet (2018) s. 10.

⁸⁰ Europakommisjonen (2020).

⁸¹ Europakommisjonen (2020) s. 10.

⁸² Jf. EØS-loven § 1.

⁸³ Europakommisjonen (2020) s. 17.

første må den sektoren som kunstig intelligens brukes innenfor være av stor betydning for individene, for eksempel på velferdsområdet. For det andre må bruk av kunstig intelligens ha faktisk betydning for individene, for eksempel som ledd i en enkeltvedtaksprosess. Bruk av kunstig intelligens som ledd i NAVs myndighetsutøvelse er dermed et typisk eksempel på "høyrisiko"-situasjon etter Europakommisjonens definisjon.

De områdene EU-kommisjonen foreslår å regulere innenfor utvikling og bruk av kunstig intelligens er treningsdata, dokumentasjon av data og avgjørelser, informasjonsplikt, sikkerhet, autonomi og spesielle krav til noen typer kunstig intelligens (for eksempel ved bruk av biometri).⁸⁴ Helt spesifikt foreslår Europakommisjonen for eksempel:

- regler knyttet til hvilken treningsdata en virksomhet bruker for å utvikle kunstig intelligens,
- dokumentasjonsplikt knyttet til utvikling av kunstig intelligens (for eksempel en oversikt over kriteriene for treningsdataene som er brukt i utviklingsarbeidet),
- regler om at enkeltpersoner skal vite om de prater med en robot eller et menneske,
- regler om å kunne dokumentere hvor presise algoritmene er,
- regler for hvor autonome systemene skal være.

I tillegg mener kommisjonen at regler om ansvar (*liability*) bør rette seg mot virksomheten som er best egnet til å vurdere risiko på forskjellige tidspunkter i systemets levetid. Utviklere og brukere er best egnet til dette. Kommisjonen forventer at et EU-regelverk vil gjelde uavhengig av hvor virksomheten er plassert, forutsatt at bruken av kunstig intelligens retter seg mot europeiske borgere,⁸⁵ slik tilfelle også er for personvernforordningen.⁸⁶

Kommisjonen foreslår at hvert medlemsland har egne ekspertgrupper for kunstig intelligens som bistår andre organer med kunnskap under tilsynssaker eller klagesaker knyttet til kunstig intelligens.⁸⁷ EU-kommisjonen foreslår dermed ikke egne tilsynsorganer for kunstig intelligens, men forutsetter istedenfor at tilsynene som allerede finnes på ulike felter tilpasser seg behovet for å føre tilsyn med kunstig intelligens.

Datatilsynet i Norge har allerede påtatt seg en rolle med å vurdere lovligheten av kunstig intelligens etter personvernforordningen.⁸⁸ Tilsvarende kommer Finanstilsynet til å spille en rolle med å følge opp bruk av kunstig intelligens innenfor finanssektoren, og så videre. Dette forutsetter selvsagt at ikke Norge oppretter et eget tilsynsorgan.

4.4. Utfordring med politiske føringer uten regelverk

Utvalget har sett ut fra dagens politiske styringsdokumenter, at Regjeringen i stor grad ser ut til å forvente utvikling og bruk av kunstig intelligens eller annen form for automatisering av

⁸⁴ Europakommisjonen (2020) s. 18.

⁸⁵ Europakommisjonen (2020) s. 22.

⁸⁶ Jf. personvernforordningen artikkel 3 nr. 1.

⁸⁷ Europakommisjonen (2020) s. 25.

⁸⁸ Se mer om dette i kapittel 5.7.

prosesser i det offentlige. Dette skal legge til rette for en forvaltning som setter borgeren i sentrum, og som er effektiv og sammenhengende.⁸⁹

Noen av de politiske føringene innebærer inngrep i borgernes private sfære, for eksempel dersom forvaltningen må behandle ytterligere personopplysninger om en borger for å kunne tilby en mer sammenhengende tjeneste. Dette kan for eksempel skje dersom NAV deler data mellom arbeidstakerregisteret sitt og stønadstjenesten sin, for å kunne tilby arbeidsledighetstrygd når en borger har mistet jobben. Dette forutsetter likevel lovhjælp.

Så vidt utvalget vet, er det foreløpig liten grad av regelverksendring som legger til rette for kunstig intelligens og automatisering. Det oppstår derfor et avvik mellom de politiske målene, og de mulighetene for deling av data og bruk av kunstig intelligens som ligger i lovverket.

Denne utredningen skal være et bidrag i tilretteleggingen for gjennomføring av de politiske føringene på velferdsområdet.

5 Borger- og demokratiperspektivet

5.1. Innledning

Kunstig intelligens og maskinlæring trekkes gjerne fram som teknologier med store effektivitetsgevinster for forvaltningen, og dermed også for samfunnet. Det er likevel viktig at de grunnleggende prinsippene og rettighetene i rettsstaten og demokratiet ikke blir glemt i effektivitetsønsket.

Fra demokratiets perspektiv må borgerne kunne delta i debatter, delta i valg og kunne kontrollere politikernes og forvaltningens arbeid og avgjørelse. Vi må sørge for at de nye formene for teknologi som innføres ikke er til hinder for dette.

Borgernes perspektiv i en digital forvaltning som i stadig større grad tar i bruk ulike teknologier – for eksempel maskinlæring og automatisering av vedtak – er viktig i et demokratisk samfunn der borgernes rettigheter skal ivaretas. På den ene siden må forvaltningen ivareta borgernes rettigheter ved å for eksempel å gi veiledning etter veiledningsplikten. På den andre må borgerne selv benytte seg av de lover og regler som gir dem rettigheter. Borgerne må altså være klar over hvilke rettigheter og friheter de har i møte med forvaltningen.

Ut fra lovstrukturen i dag, er det i stor grad borgernes rettigheter overfor staten som er lovfestet. Det er mindre behov for å lovfeste hensynet til effektivitet, da dette er et hensyn som blir ivaretatt gjennom statens instruksmyndighet overfor egen forvaltning. Effektivitetshensynet og rettssikkerhetshensynet er tilsynelatende motstridende hensyn, fordi økt effektivitet ofte kan gå på bekostning av rettssikkerheten. Likevel kan hensynene også utfylle hverandre. Hurtig saksbehandling kan være et spørsmål om rettssikkerhet, f.eks. omplassering av barn i vanskelige situasjoner eller utbetaling av dagpenger. Forvaltningen har også en fastsatt mengde ressurser til sin disposisjon, og mer effektiv saksbehandling kan frigi penger og saksbehandlingstid som kan brukes til å sikre borgernes rettssikkerhet på andre måter.

⁸⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s. 9.

5.2. Åpenhet og kontroll

En borger har rett til å kreve innsyn, som følge av Grl. § 100 femte ledd, EMK artikkel 10 og offentleglova.⁹⁰ For å legge til rette for offentlighetsprinsippet, skal forvaltningsorganet vurdere merinnsyn når organet har anledning til å gjøre unntak. Det følger av offentlegforskrifta § 6 og § 7 at journaler og dokumenter fra en rekke offentlige organer skal gjøres tilgjengelig for allmennheten på nett, slik at det er mulig å søke etter dokumenter.

I NOU 2003: 30 om ny offentlighetslov begrunnes prinsippet med at borgerne skal kunne få mulighet til å gjøre seg opp en mening om hvilke partier de ønsker å stemme på og til å delta i samfunnsdebatten.⁹¹ Media er en viktig aktør som kan sette seg inn i forvaltningsvirksomheter og saker og dele det med allmennheten. I dag ligger mange dokumenter forhåndsklassifisert og tilgjengelig på nett, slik at det ikke skal være nødvendig å fremsette krav om innsyn. Innsynsretten legger til rette for effektiv kontroll i både enkeltsaker og i forvaltningens praksis over tid.⁹² Borgerne kan be om innsyn i et vedtak ved å være part i saken eller i forvaltningsdokumenter etter offentleglova.

Vi sikrer at forvaltningen styrer ansvarlig ved å ta opp igjen saker som er behandlet feil, og ved å få innsyn i dokumenter for å rette opp i feil før vedtakene treffes. I tillegg bør offentliggjøring av dokumenter og annet relevant materiale bidra til å ansvarliggjøre forvaltningen selv. Når forvaltningen vet at andre kan føre kontroll med dem, øker det terskelen for eksempel for usaklige hensyn. Dette vil motvirke overtramp som korrupsjon, og motvirke maktmisbruk generelt hos forvaltningen og private aktører som driver virksomheter der allmennheten berøres.⁹³ Hensynet til personvern kan i mange tilfeller sette grenser for offentlighetsprinsippet. Fra et borgerperspektiv i møte med forvaltningen kan dette være ønskelig eller nødvendig av hensyn til privatlivets fred.

Borgeren har også rett til innsyn i egne personopplysninger som behandles, etter personvernforordning artikkel 15 første ledd. Artikkelen gir borgeren rett til informasjon om formål, kategorier av personopplysninger, mottakere av personopplysningene, (om mulig) lagringstid, rettigheter til sletting, retting, begrensning og klage, hvor opplysningene stammer fra og forekomsten av automatiserte avgjørelser. Personvernforordning artikkel 12 krever at informasjonen som gis fra den behandlingsansvarlige skal være åpen, kortfattet, forståelig, lett tilgjengelig og være på et klart og enkelt språk. Både artikkel 15 og 12 sørger altså for at borgerne får muligheten til å kontrollere at personopplysninger som er lagret om dem er korrekte, og at borgerne får rett til å få personopplysningene rettet hvis de skulle være feilaktige eller utdaterte. Slik kan borgerne sikre at forvaltningen treffer vedtak basert på riktige opplysninger.

For å oppsummere er innsyn og åpenhet hos forvaltningen viktig for å sikre et velfungerende demokrati og rettssikkerheten til borgere i møte med forvaltningen. Både privatpersoner, de folkevalgte og domstolene skal kunne kontrollere forvaltningens arbeid for å sikre at forvaltningen følger de gjeldende reglene. Dette betyr i praksis at vi, ved vurdering av om, hvordan, og eventuelt når, forvaltningen kan benytte kunstig intelligens, må vurdere i hvilken grad kunstig intelligens ivaretar innsynsretten, og dermed befolkningens mulighet til å følge

⁹⁰ Se mer om dette i kapittel 3.

⁹¹ NOU 2003: 30 s. 42.

⁹² Sml. NOU 1999: 27 s. 6.

⁹³ NOU 2003: 30 s. 42.

med i samfunnsdebatten, kontrollere forvaltningen og sikre at egne personopplysninger er riktige.

5.3. Forutsigbarhet

Forutsigbarhet er prinsippet om at borgerne ikke blir utsatt for uforventede resultater eller handlinger. Dette har en sammenheng med Grunnloven § 113 om legalitetsprinsippet. Legalitetsprinsippet går ut på at inngrep, inkludert rettslige beslutninger som har virkning for borgerne, skal ha hjemmel i lov. Eksempler på dette er forbud og regulering av borgernes innbyrdes rettigheter. Ved at forvaltningen må ha hjemmel i lov ved inngrep, vet borgerne hva forvaltningen kan eller ikke kan gjøre.

I tillegg er forvaltningen forpliktet til å ivareta forutsigbarhet for borgerne på andre måter. For det første skal parter som ikke allerede har uttalt seg i en sak, gjennom søknad eller på andre måter, forhåndsvarsles om vedtak etter forvaltningsloven § 16. I forhåndsvarslet skal parten få informasjon om hva saken gjelder og informasjon som ellers lar den kunne ivareta interessene sine på «en forsvarlig måte». Dette gjør parten i stand til å forstå saken og til å komme med faktiske eller rettslige innsigelser.⁹⁴

5.4. Kontradiksjon

Kontradiksjon er prinsippet om at partene har rett til å bli hørt før retten avgjør en sak eller før forvaltningen treffer et vedtak. Partenes uttalelser er med på å sikre et godt faktisk grunnlag for de avgjørelsene som blir tatt. EMK artikkel 6 inneholder bestemmelser om kontradiksjon. Alle har rett til rettferdig rettergang, det innebærer blant annet at enhver har rett til å forsvare seg og få nok tid til å forberede forsvaret sitt. I forvaltningsretten er retten til å bli hørt ivaretatt av forvaltningsloven § 16 om forhåndsvarsling, der parten skal varsles og gis mulighet til å uttale seg før et vedtak treffes. Videre gir forvaltningsloven § 17 andre og tredje ledd parten uttalerett. Fra et borgerperspektiv gir kontradiksjon borgeren mulighet til å uttale seg og bli hørt før en eventuell beslutning tas.

5.5. Klage

En grunnleggende rettsikkerhetsgaranti er at borgerne kan klage på forvaltningens vedtak. Det følger av forvaltningsloven § 28 at en part, eller annen med rettslig klageinteresse i saken, har rett til å klage på et enkeltvedtak. Klageinstansen er forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som traff vedtaket (underinstansen). Dette betyr at dersom en borger ikke er fornøyd med det vedtaket som forvaltningsorganet har truffet, kan borgeren benytte seg av retten til å klage på vedtaket. Forutsetningen er at borgeren overholder klagefristen etter forvaltningsloven § 29.

5.6. Begrunnelse

Forvaltningens vedtak skal begrunnes. Begrunnelsen har flere funksjoner, blant annet gjør den det mulig for overordnede forvaltningsorgan og domstolen å etterprøve vedtaket. I tillegg er begrunnelsen viktig for at borgerne skal være i stand til å vurdere om et vedtak kan klages på. Begrunnelsen skal gis fra forvaltningsorganet samtidig som vedtaket treffes, etter forvaltningsloven § 24 første ledd. Unntak fra kravet om at det skal gis samtidig, er hvis det ikke er grunn til å tro at parten vil bli misfornøyd med vedtaket, etter forvaltningsloven § 24

⁹⁴ NOU 2019: 5 side 333.

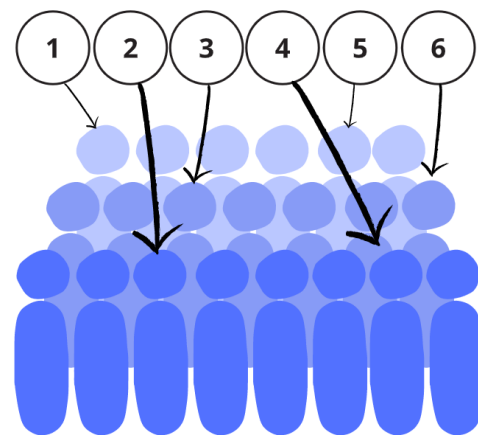
andre ledd. Det samme gjelder i fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter hvis det er grunn til å tro at partene ikke vil bli misfornøyde. Hvis det er grunn til å tro at en part vil være misfornøyd med vedtaket skal man gi begrunnelse. En part har også rett til å be om begrunnelse selv om den er fornøyd med vedtaket.

5.7. Rettferdighet og likhet

De to forvaltningsrettslige verdiene rettferdighet og likhet kan være vanskelige å definere, men de henger tett sammen. For eksempel kan borgerne mene at hvis de blir behandlet likt, så er behandlingen rettferdig. Et vedtak kan også være rettferdig hvis behandlingen av vedtaket er skjedd i samsvar med reglene i forvaltningsloven om innsyn, inhabilitet, kontradiksjon og begrunnelse.

Likhetsprinsippet utledes av Grunnloven § 98. Forvaltningsloven kan anses for å inneholde bestemmelser som har til formål å ivareta likhetsprinsippet i Grunnloven § 98 ved å inneholde regler som skal sørge for at en sak blir behandlet mest mulig rettferdig. Det finnes forskjellige måter å oppnå likhet på, enten ved formell eller reell likhet. Formell likhet innebærer at mennesker skal behandles direkte likt.⁹⁵ Reell likhet innebærer at man i likebehandlingen må ta hensyn til historiske, sosiale og kulturelle strukturer «som kan forklare hvorfor noen grupper er mer sårbare og kommer dårligere ut enn andre».⁹⁶ Man må gjennomføre tiltak for å oppnå reell likhet. Hva som skal til for å oppnå formell eller reell likhet, varierer fra situasjon til situasjon og fra sak til sak. Hver enkelt situasjon og sak vurderes individuelt, men saker med fellestrekk kan bli behandlet likt. Disse måtene å oppnå likhet på kan fra borgernes perspektiv være rettferdig.

Et eksempel på hvor viktig det er at et vedtak er rettferdig, er Datatilsynets avgjørelse om IBO (International Baccalaureate Organization).⁹⁷ Våren 2020 preget koronaviruset verden, noe som innebar at mange avgangstudenter på videregående skoler rundt om i verden ikke kunne gjennomføre sine avsluttende eksamener. IBO innførte i den sammenheng et automatisert graderingssystem som skulle forutsi hvilke karakterer den enkelte student sannsynligvis ville oppnådd. Studentens tidligere arbeid, lærerens antagelser om karakteren og tidligere karakterer fra elevene på den enkelte skole, ble brukt i systemet. Det ble klaget inn for det norske Datatilsynet. Datatilsynet mente at personvernforordningen gjaldt for personopplysningene om elevenes karakter, og at IBO i tillegg profilerte elevene.⁹⁸



Figur 3 - Illustrasjon.

Tilsynet påla IBO å endre algoritmen, endre karakterene som hadde blitt satt basert på algoritmen og være mer transparente. Datatilsynets avgjørelse bygde hovedsakelig på personvernforordningens prinsipper om åpen og rettferdig behandling i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav a, og om korrekte personopplysninger i

⁹⁵ Strand (2016) s. 138.

⁹⁶ Strand (2016) s. 138.

⁹⁷ Datatilsynet (2020).

⁹⁸ Jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 4.

personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav d. Disse bestemmelsene tolket tilsynet i lys av at avgjørelser om karakterer har stor betydning for den enkelte. Datatilsynet mente at måten karakterene ble satt på verken var rettferdig eller riktig, gitt formålet om å sette en karakter som sier noe om den enkelte elevs faglige prestasjoner. Når prestasjonene til tidligere elever ved skolen inngikk i beslutningsgrunnlaget, gjenspeilte ikke karakteren *elevens* faglige prestasjoner. Det er viktig å merke seg at Datatilsynet ikke så på saken i lys av personvernforordningen artikkel 22 om helautomatisert behandling av personopplysninger, med blant annet profilering.

Av saken kommer det frem at transparens – kravene til informasjon og innsyn – ikke er begrenset til bestemmelsene i personvernforordningen artiklene 12 til 15, men at transparens er relevant ut fra behandlingens betydning for den registrerte. Datatilsynet bestemte basert på dette grunnlaget at IBO ikke hadde vært transparente nok når de ikke ønsket å dele vektingen mellom ulike faktorer i vurderingssystemet eller andre detaljer om vurderingssystemet.

Grunnen til at vi trekker fram eksempelet om IBO, er fordi at de brukte en *prediksjonsalgoritme* som bygger på data om andre enn den registrerte for å konkludere med noe som har stor betydning for den registrerte. I Datatilsynet vurderinger kommer det tydelig fram at systemer som etablerer rettigheter, plikter eller andre konsekvenser med stor betydning for den registrerte, må være rettferdige og må belage seg på riktige opplysninger. Hvis NAV eller andre skal bruke prediksjonsalgoritmer for å konkludere i saker som har stor betydning for den enkelte, får derfor disse vurderingsmomentene betydning. Hvilke avgjørelser KI medvirker til, har betydning for hvor strenge reglene rundt personvern er.

6 utfordringer ved innføring av kunstig intelligens i forvaltningen

6.1. Digital kompetanse

For at en borger skal kunne benytte seg av innsyn og øvrige rettigheter i dag, må borgeren ha flere digitale ferdigheter enn tidligere. Borgeren må søke opp dokumenter som ligger offentlig tilgjengelig på nett istedenfor å få dem tilsendt. Visse grupper i samfunnet risikerer å miste muligheten til å ivareta egne rettigheter i møte med forvaltningen hvis de mangler digitale ferdigheter.⁹⁹ Disse må derfor ha grunnleggende digitale ferdigheter for å ikke bli ekskludert.

En felles europeisk undersøkelse om IKT-kunnskap viser at Norge ligger i Europatoppen på digitale ferdigheter.¹⁰⁰

I 2016 hadde 45 prosent av nordmenn mellom 16 og 74 år gode generelle digitale ferdigheter, 29 prosent hadde grunnleggende ferdigheter og 22 prosent har mangelfulle digitale ferdigheter. Resultatene er fra undersøkelsen «Bruk av IKT i husholdningene», som er et av EU-kommisjonens verktøy for å måle digital kompetanse i Europas befolkning. EU-organet DG Connect og EUs statistikk-konto Eurostat har utviklet målemetoden *Digital Skills Indicator* som beskriver fire ulike felt for digital erfaring og kompetanse: informasjonssøking, kommunikasjon, oppgaveløsning og programvareferdigheter. Det er i disse fire ulike feltene Norge gjør det bra.¹⁰¹

⁹⁹ Se mer om borgernes rettigheter i kapittel 5.

¹⁰⁰ Fjørtoft (2017).

¹⁰¹ Fjørtoft (2017).

Ferdigheter i informasjonssøking

87 prosent mellom 16 og 74 år i Norge har gode ferdigheter for informasjonssøking). Man ser lignende tendenser i EU generelt, og dermed underbygger det at informasjonssøk er noe av det vanligste folk gjør på nettet. Gjennomsnittlig har 78 prosent av nordmenn mellom 16 og 74 år brukt internett og funnet informasjon på offentlige myndigheters nettsider). Den laveste prosentandelen finner vi hos de mellom 65 og 74 år, hvor 58 prosent har brukt internett for å finne informasjon fra offentlige myndigheter.

Ferdigheter i kommunikasjon

De fleste har mye erfaring med digital kommunikasjon. Man ser at de vanligste aktivitetene er sending av e-post og bruk av sosiale medier. Ni av ti nordmenn brukte e-post, og tre av fire nordmenn brukte sosiale medier. Hos nordmenn mellom 65 og 74 år er det 71 prosent som har svart på at de har sendt og mottatt e-post de siste tre månedene på tidspunktet for undersøkelsen.

Ferdigheter i oppgaveløsning

Når det gjelder digital oppgaveløsning ser man at hele 91 prosent brukte nettbank, og 78 prosent handler på nett. Å løse ulike oppgaver digital, for eksempel bruke nettbank regnes som mer avansert enn informasjonssøking. Det er allikevel kun 1 prosent av nordmennene i undersøkelsen som har mangelfulle eller ingen oppgaveløsningsferdigheter.

Ferdigheter i programvare

Det er færre som har erfaring med bruk av programvare i undersøkelsen. 54 prosent har gode ferdigheter, 22 prosent har mangelfulle eller ingen ferdigheter. Rundt halvparten av nordmennene har brukt programvarer som regnearkprogram (Excel), redigere mediefiler og lage presentasjon (PowerPoint), mens nærmere 70 prosent har brukt tekstbehandlingsprogram (Word). Man ser spesielt at de over 65 år har lite erfaring med bruk av programvare. I utgangspunktet er ikke dette et tegn på mangelfulle digitale kunnskaper, i mange tilfeller har man trolig ikke hatt behov for å benytte seg av ulike dataprogrammer. Kun 10 prosent av de som var med i undersøkelsen har kunnskap om å skrive programmeringsspråk.

Tilgang til internett og riktig utstyr

Den internasjonale telekommunikasjonsunionen (ITU) har målt antall internettbrukere i verden gjennom spørreundersøkelser og måling av bruk. I 2018 hadde hele 96,5 prosent av Norges befolkning brukt internett de siste tre månedene på tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført.¹⁰² Det er likevel et behov for tilgang til riktig utstyr og hjelp for å ta i bruk digitale tjenester. For eksempel opplever Trondheim bibliotek at halvparten av de som henvender seg til skranken har behov for digital hjelp. Det er spesielt innvandrere og eldre som er overrepresentert. FNs spesialrapportør om digitalisering og fattigdom peker på mangel på utstyr som et problem. Man ser at de som lever i fattigdom ikke har like stor tilgang til oppdatert og fungerende utstyr. Digitale velferdstater bør derfor sikre at borgere har enkel tilgang til det nødvendige utstyret for å kunne bruke digitale velferdstjenester.

For å konkludere har de fleste nordmenn grunnleggende digitale ferdigheter, og nesten alle har tilgang til internett. Dette betyr at de får mulighet til å benytte rettighetene sine i møte med forvaltningen selv flere og flere funksjoner, som innsyn, flyttes over på nett. Den digitale forvaltningen gir også borgerne muligheter til å søke om ulike tjenester og ytelser. Det er likevel viktig å påpeke at ikke alle borgere har tilgang til utstyret som kreves for å benytte seg av digitale velferdstjenester. Heller ikke benytter alle seg av digitale tjenester selv om de har mulighet til det. Fra Sivilombudsmannens årsmelding for 2019 ser man at 1927 av 3882 (50 %

¹⁰² FN (u.å.).

prosent) klager ble sendt inn via elektronisk skjema på nettsidene.¹⁰³ Dette viser at selv om borgerne generelt har grunnleggende digitale ferdigheter, er det ikke alle som benytter seg av de digitale løsningene som forvaltningen tilbyr.

Utvalget kjenner til at det arbeides med en JOU om digital ekskludering, og går ikke nærmere inn på problemer rundt digital kompetanse og risikoen for ekskludering.

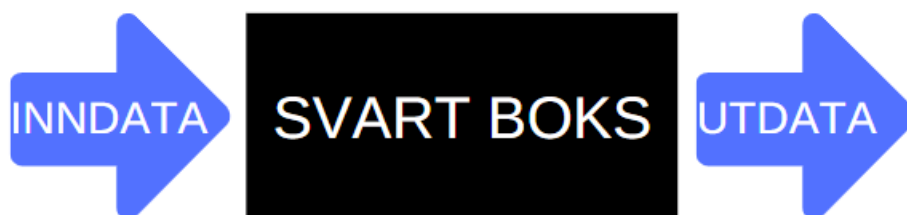
6.2. Utfordring med transparens og forklarbarhet

6.2.1 Kort om svarte bokser

Det er en risiko for at borgeren ikke klarer å gjøre innsyn i forvaltningens arbeid hvis forvaltningen benytter seg av vedtakssystemer med maskinlæring.¹⁰⁴ Dette er fordi det finnes noen maskinlæringsmodeller som mennesker ikke kan forstå. Da kalles modellen gjerne for en svart boks. Bakgrunnen for at modellen regnes som en svart boks kan være at:¹⁰⁵

1. modellen er så komplisert at den er umulig å forstå for mennesker,
2. modellen er så komplisert at bare mennesker med ekspertkunnskap forstår den, eller
3. private eller offentlige aktører velger å ikke gi innsyn i algoritmene sine.

Nedenfor er svart boks-problematikken illustrert.



Figur 4 - Illustrasjon av svarte bokser¹⁰⁶

Som figuren viser, er det bare mulig å vite hva man legger inn i en svart boks-modell og hva som kommer ut av den. I NAVs tilfelle vil det være naturlig å anse personopplysningene til borgere som inndata, mens vedtak eller andre beslutninger er utdata. I en svart boks-modell er problemet å forstå hva som skjer mellom inndata og utdata, nemlig hvilke operasjoner som utføres på inndata som leder til en spesiell utdata.

6.2.2 Om mangel på transparens på grunn av at mennesker ikke kan forstå maskinlæringsmodellene

Det er mest utfordrende å få innsyn i en algoritme som mennesker ikke *kan* forstå. Det er stor forskjell på maskinlæringsalgoritmer, som nevnt i kapittel 2.2.2.¹⁰⁷

¹⁰³ Sivilombudsmannen (2020) s. 2.

¹⁰⁴ Se mer om behovet for slikt innsyn i kapittel 5.2.

¹⁰⁵ Ferretti (2018) s. 326–330.

¹⁰⁶ Black Box Technology (u.å.).

¹⁰⁷ Teknologirådet (2018) s. 50.

Teknologigrenen som er en viktig bidragsyter i slike problemstillinger, er *Explainable AI* (XAI). Den skal legge til rette for at mennesker forstår bedre hva som skjer i beslutningsprosessen der kunstig intelligens brukes. Det å kunne bruke modeller som i praksis er svarte bokser innebærer å lage en ny modell som forklarer den opprinnelige og ikke-transparente modellen. Ulike XAI-tilnærminger belyser ulike deler av beslutningsprosessen. Det er arbeid både i retning av å forklare bakgrunnen for den enkelte beslutning (hvilke vurderingsmomenter ble trukket fram i akkurat *ditt* tilfelle), og å forklare hele modellen (hvilke vurderingsmomenter trekkes generelt fram i modellen).¹⁰⁸

For en borger som lurer på hva som har skjedd i et konkret tilfelle, er en forklaring av hele modellen neppe egnet til å gi en forståelig tilbakemelding på et innsynskrav/begrunnelseskrav. En forklaring av den enkelte beslutning tar istedenfor utgangspunkt i inndata og utdata fra modellen, og gir et bilde av hvilke endringer borgeren kan gjøre i sin inndata, for å få en annen utdata.¹⁰⁹ Etter utvalgets mening er en slik forklaring mest meningsfull for den gjengse borger. Det kan likevel være nyttig med innsyn i hele modellen, for eksempel av hensyn til demokratisk kontroll av forvaltningen.

Ulike aktører har altså behov for informasjon og innsikt i ulike deler av en maskinlæringsbeslutning. I forbindelse med en klagesak på et enkeltvedtak fattet av forvaltningen, er det kanskje nok å få innsikt i bakgrunnen for den enkelte beslutning, og hva det er som har gjort at akkurat den saken har fått det utfallet den fikk. Et kontrollorgan som ønsker å vurdere hvorvidt en maskinlæringsalgoritme konsekvent forskjellsbehandler én gruppe i samfunnet, har sannsynligvis behov for en mer helhetlig forklaring på modellen.

Utviklingen innenfor forklarlige maskinlæringsalgoritmer har stor betydning for bruksområdene til kunstig intelligens. Det er rett og slett vanskelig å se for seg forsvarlig bruk av kunstig intelligens hvis bruken gjør at det er umulig å forstå bakgrunnen for forvaltningens avgjørelser. Det er verdt å merke seg at enkelte akademikere tar til orde for at maskinlæringsmodeller som ikke er mulige å forstå uten å lage en ny modell (XAI), ikke bør brukes når beslutningen er alvorlig («høyrisiko»)¹¹⁰ Dette skyldes blant annet at det er en risiko for at XAI-modeller ikke gir en nøyaktig nok forklaring på den svarte boksen, eller at forklaringen ikke stemmer overens med svart boks-modellens egentlige begrunnelse.¹¹¹

6.2.3 Om mangel på transparens på grunn av hemmelighold av drifts- eller forretningshemmeligheter

Selv hvis en maskinlæringsmodell er mulig å forstå, kan den i praksis være en svart boks, fordi eieren til maskinlæringsmodellen ikke *ønsker* å gi innsyn i modellen. Slik utvalget har diskutert tidligere, er forvaltningen pålagt å gi borgere innsyn i mye av sitt virke.¹¹² Utvalget mener likevel at dette standpunktet må drøftes nærmere.

I dommen mot staten i Nederland, som gjaldt bruk av kontrollsystemet SyRI,¹¹³ trakk dommerne nemlig særlig fram mangelen på gjennomsiktighet i algoritmene. Utvalget forutsetter at også Nederland har lover som skal tilrettelegge for innsyn av demokratiske

¹⁰⁸ Ordish (2020) s. 11–12.

¹⁰⁹ Edwards (2017) s. 56–58.

¹¹⁰ Se for eksempel Rudin (2019).

¹¹¹ Rudin (2019) s. 207–208.

¹¹² Se kapittel 3.2.3.

¹¹³ Se kapittel 3.4.2.

hensyn. Staten ga likevel ikke borgere (eller domstolene) innsyn i prosessen for validering av modellen eller verifisering av riskidentifikatorene.¹¹⁴ Utvalget kjenner ikke til at en tilsvarende sak som SyRI har vært fremme for domstolen i Norge, og må derfor basere seg på anslag om hvordan dommere vil vurdere saken.

I Norge følger det av tvisteloven § 22-10 at partene kan få bevisfritak for drifts- eller forretningshemmeligheter. Offentleglova forutsetter som nevnt generelt at forvaltningsorganer må offentliggjøre dokumenter, jf. offentliglova § 3 og § 11. Dokumentbegrepet er teknologinøytralt, noe som vil si at begrepet ikke tar hensyn til hvordan informasjonen er lagret og hvordan informasjonen kommer til uttrykk.¹¹⁵ Dette taler for at dokumentbegrepet muligens også omfatter algoritmer. Ifølge offentliglova § 24 skal man likevel gjøre unntak fra å gi innsyn i opplysninger der innsyn kan motvirke offentlige kontrolltiltak, eller føre til fare for at tiltakene ikke kan gjennomføres. Uavhengig av om en algoritme vil regnes som et dokument etter offentliglova, er det derfor grunn til å mistenke at forvaltningen ikke er pålagt å gi innsyn i et vedtakssystem med kontrollformål.

Utvalget mener at dersom kunstig intelligens skal brukes på måter som har betydning for den enkeltes liv, bør domstolene uansett ha innsyn i programkode og andre relevante deler av beslutningsgrunnlaget til algoritmene. Dette bør gjelde uavhengig av om virksomheten er offentlig eller privat. Dommere og andre som er involverte i prosessen bør ha taushetsplikt om forretningshemmeligheter og annet konfidensielt materiale, hvilket uansett følger av tvisteloven § 22-12.

6.2.4 Om mangel på transparens på grunn av manglende kompetanse

Selv om forvaltningsorganene er pålagt å gi innsyn i modellene sine, er det en risiko for at modellene ikke blir transparente på grunn manglende kompetanse hos jurister, dommere og borgerne. Dette gjelder uavhengig av om borgerne får innsyn i koden, en form for pseudokode, eller andre former for forklaringer gjennom bruk av XAI.

Slik utvalget har diskutert i kapittel 6.1, er det varierende grad av digital kompetanse i Norge. Den digitale kompetansen tar utgangspunkt i bruk av nettsider og applikasjoner, og det må antas at det er færre av borgerne som har kunnskap om kode og programmering. Derfor må innsyn i programkode eller et vedtakssystem gis på en slik måte at det er mulig for borgerne å forstå dem. Utvalget mener det er lite sannsynlig at innsyn i programkoden gir vanlige borgere forståelse for bakgrunnen for et vedtak som baserer seg på kunstig intelligens eller maskinlæring. Innsyn for å sikre muligheten til kontradiksjon og en rettfærdig saksgang må i så fall gjøres på en måte som ligger nærmere vanlig dagligtale, for eksempel i form av pseudokode eller visualiseringer.

Ved innsyn i algoritmene i forbindelse med kontroll, for eksempel når tilsyn behandler påklagede vedtak eller klagesaker, risikerer også jurister og dommere å ikke forstå innholdet i et innsyn i programkode. Også her mener utvalget at det bør være forventet at innsyn tilpasses mottaker. Kontrollorganene kan imidlertid ha grunn til å få innsyn i programkoden *i tillegg* til mer forklarende pseudokode eller liknende.¹¹⁶

¹¹⁴ C-09-550982-HA ZA 18-388 punkt 6.89.

¹¹⁵ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 121.

¹¹⁶ Se mer om dette i kapittel 7.7.1.

6.3. Skjønn

6.3.1 Innledning

Det er allment antatt at skjønnspregede vilkår ikke er godt egnet for automatisering.¹¹⁷ Årsaken er at datamaskiner er grunnleggende regelstyrte og trenger klare vilkår i lovteksten som den kan prøve mot faktum. Resultatet som den kommer fram til, er en slutning som følge av vilkårene.

Skjønn utøves når lovbestemmelsen legger opp til å velge om man vil handle etter den (kan-skjønn) eller når lovtekstens vilkår består av ord med såpass relativ betydning at man selv må presisere hva som går under ordene. Hva man legger vekt på når man presiserer vilkårene er argumenter i lovtekster, lovforarbeid, rettspraksis eller andre reelle hensyn. Det er ofte usikkert hvordan man skal veie argumentene opp mot hverandre, og hvert arguments relative vekt kan avhenge av den faktiske situasjon i saken.

Hvis regelverket skal tilrettelegges for automatisering, bør rettsreglene være mindre skjønnsbaserte. En ulempe med klare regler er at de blir såpass rigide at private personers spesielle situasjoner ikke blir dekket av reglens ordlyd. En annen ulempe er at lovgiver oftere må forhåndsbestemme hvilke argumenter som avgjør hvordan ordene skal presiseres. Dette kan føre til uforutsette tilfeller som vanskeligere lar seg rette opp når regelverket allerede er vedtatt eller rettes i domstolen.

6.3.2 Skjønn og KI

Utviklingen av KI gjør at det tradisjonelle synet på skjønn og automatisering må nyanseres. Lærende algoritmer¹¹⁸ kan i teorien analysere eldre vedtak og på den måten fastslå hvordan forvaltningen i praksis har vektet de rettslige momentene.

Forutsetningene for at KI skal kunne lære av tidligere praksis, er at det finnes nok sammenlignbare vedtak som KI kan analysere. Vedtakene må også være begrunnet godt nok til at de kan analyseres og lagret på en form som gjør dem egnet for analyse. Man må være oppmerksom på at prosessen ikke nødvendigvis er en algoritme som utøver skjønn i henhold til loven, men en algoritme som utøver skjønn slik forvaltningen tidligere har praktisert det.

Det kan være en effektivitetsgevinst i en systematisering av forvaltningens tidligere praksis. Det kan også være en rettssikkerhetsgevinst i at skjønnsutøvelsen er konsistent i tråd med etablert praksis.

6.3.3 Problemer med automatisert skjønnsutøvelse

Bruk av KI ved skjønnsutøvelse kan reise flere problemer:

Kostnader: Et grunnleggende problem er at utviklingen av KI kan være kostbar, og det er ikke sikkert at et prosjekt produserer en algoritme som er god nok til å erstatte menneskelig skjønn. Kostnadene ved å endre lovverket, slik at det sjeldnere bygger på skjønn, kan være langt lavere enn å utvikle og bruke KI som utøver skjønn.

Private personers tillit: Det kan også være problematisk for private personer å akseptere automatiserte enkeltvedtak som gjelder dem. Det kan gjøre at flere klager på vedtakene. Forvaltningen er avhengig av at private har tillit til deres arbeid. Desto mer alvorlig, eller

¹¹⁷ Schartum (2015) s. 167 flg.

¹¹⁸ Se kapittel 2.2.

inngripende, et vedtak er, desto mer forventer man grundig behandling. I dagens samfunn kan vi anta at en grundig behandling innebærer krav om menneskelige vurderinger.

Vedtaketts begrunnelse: Det kan være vanskelig for KI å gi begrunnelse for et vedtak. Algoritmens vurdering bygger på kompliserte utregninger og vurderinger. Det er ikke gitt at leseren klarer å vurdere begrunnelsen. Dette vil være problematisk både for den private part saken gjelder og for en eventuell klagebehandling eller domstolskontroll.

Videreføring av saksbehandlingsfeil: Et rettslig problem er at svakheter i forvaltningens praksis kan bli videreført, for eksempel konsekvent uforholdsmessig vektning av vilkår og andre relevante momenter. Samtidig kan dette være positivt for kontrollen av forvaltningen, siden svakheter i skjønnsutøvelsen da blir synlige. Det kan for eksempel vise seg at lovfestede momenter i vurderingen ikke blir vektet tilstrekkelig, eller i praksis ikke får betydning.

Skjønnets utvikles ikke: En annen ulempe er at det ikke vil være rom for utvikling av skjønn. Denne ulempen kan riktignok veies opp av at det fortsatt gjøres noe manuell behandling, og av at algoritmen vektet data fra nye vedtak tyngre enn eldre vedtak. Siden algoritmen fortsatt vil være avhengig av eldre vedtak, vil utviklingen likevel gå tregt.

Vanskelig overgang ved endring av praksis eller lov: Bevisst endring av forvaltningspraksis eller endring av lovverket, kan også gjøre at det automatiserte systemet må begynne på ny. I mangel på nye vedtak KI kan lære av, må forvaltningen gå over til manuell behandling igjen. Det i seg selv kan skape motvilje mot endring i forvaltningspraksis, noe som er uheldig for samfunnet.

6.4. Behovet for balanse mellom statlig kontroll og borgernes rettigheter

Kontroll av borgerne er et fristende mål ved bruk av maskinlæringsalgoritmer, slik vi blant annet har sett i Nederland med bruk av SyRI, et system for kontroll av om borgerne svindlet til seg ytelse.¹¹⁹ Kontroll har tradisjonelt vært en ressurskrevende prosess, men med introduksjonen av IKT er nye kontrollmuligheter introdusert. Ikke bare endrer det kravene til ressurser som er krevd for kontroll, det endrer også muligheten for omfanget av kontroll.

Myndigheter i rettstatene må ha hjemmel i lov for å gjøre inngrep i borgernes liv. Av forskjellige grunner kan myndighetene ha behov for kontroll av borgerne. For å kunne gjøre dette må myndighetene i rettstatene ha hjemmel i lov dersom kontrollen utgjør inngrep i borgernes rettslige sfære, noe som følger av Grunnloven § 113. Selv om kontrollen fører til effektivitet, kan kontrollen ikke anses for å være lovlig dersom den strider med Grunnloven § 113. Dermed setter Grunnloven § 113 skranker for myndighetenes kontrollutøvelse. Siden myndighetene i visse tilfeller har et behov for kontroll, må dette behovet vurderes opp mot Grunnloven § 113.

Forholdsmessighet mellom ekstern og intern kontroll med tanke på digital forvaltning er viktig med hensyn til kravet om god opplysningskvalitet.¹²⁰ Opplysninger kan være feil på grunn av eksterne og interne feil. Kontrollen som blir gjennomført ved mistanke om feil i opplysninger bør reflektere at det kan være både behandlingsansvarlig (intern) og borgeren i saken (ekstern) som er har skylden. Ekstern kontroll er kontroll av opplysningene som er gitt av eksterne parter. Intern kontroll er kontroll av de opplysningene forvaltningsorganet sitter på. Forholdsmessighet

¹¹⁹ Se kapittel 3.4.2.

¹²⁰ Schartum (2016) s. 46.

i intern og ekstern kontroll betyr ikke nødvendigvis balanse, men forholdet i intensiteten bør være begrunnet.

Videre er det et krav om at kontrollen bør være i samsvar med hvor mye veiledning som tilbys. Veiledningen vil være til hjelp med å bryte ned normer som gjør at borgeren i en sak i mindre grad overtrer handlingsnormer.¹²¹ Om det er mindre grunnlag for brudd i handlingsnormer vil det også være mindre behov for kontroll. Dermed bør behovet for kontroll vurderes i sammenheng med hvor vidt det er tilstrekkelig informasjon og veiledning som kan være et alternativ til kontroll.¹²²

Kontroll har ofte en negativ konnotasjon, men kontroll kan både komme til gunst og ugunst. Til ugunst om påbud og forbud er brutt og det fører til en form for straff, men til gunst om rettigheter ikke er fulgt opp og gjennomført ordentlig.¹²³ Det skal være en forholdsmessighet mellom kontroll til borgerens gunst og til deres ugunst. I denne sammenhengen er det ofte gunst som blir oversett, på grunn av fordelene kontrollør har av å oppdage ugunst og ulempene gunst kan medbringe for kontrollør. Forholdsmessigheten kommer ikke direkte til uttrykk i lovgivningen, men det er i personverndirektivet artikkel 6 nr. 2, krav om at behandlingen skal være rettferdig.¹²⁴

6.5. Datakvalitet

Utvalget kjenner til at det parallelt med denne JOU-en skrives en JOU om automatisk kontroll, og går derfor ikke nærmere inn på forslag til regulering på dette området. Vi nøyer oss med å påpeke at kontrolltiltak bør innføres med varsomhet, slik at ikke maktbalansen mellom borger og forvaltning blir for stor.

For vedtakssystemer er datamengde og datakvalitet viktig for at systemet skal kunne fatte riktige avgjørelser. Datakvalitet er om dataen har muligheten til å brukes til formålet sitt.¹²⁵ Datakvaliteten måles ut fra er fullstendigheten, nøyaktigheten, aktualiteten og påliteligheten.¹²⁶

- *Fullstendige* data handler om hvor dekkende dataene er og om de på noen måte er ufullstendige.
- *Validitet* er om dataene er sanne og reflekterer virkeligheten.
- *Aktualitet* er om dataen som er lagret er oppdatert.
- *Pålitelighet* går på pålitelighet og nøyaktighet til en verdi i dataen.

Utvalgsskjevhet i datasett kan være problematisk ved bruk av kunstig intelligens.¹²⁷ Utvalgsskjevhet kan man få om man ikke har god nok datakvalitet. Det kan gjøre at noen faktorer ved behandling av data blir over- eller understimulert. Dette kan for eksempel resultere i at et KI-system som lærer av et datasett som inneholder utvalgsskjevheter ender opp med å

¹²¹ Schartum (2016) s. 43.

¹²² Schartum (2016) s. 44.

¹²³ Schartum (2016) s. 45.

¹²⁴ Schartum (2016) s. 46.

¹²⁵ Redman (2013).

¹²⁶ Nasjonalt servicemiljø for medisinske kvalitetsregistre (u.å.).

¹²⁷ European Union Agency for Fundamental Rights (2019).

fatte diskriminerende avgjørelser. Et eksempel kan være et KI-system som kun bruker mannlige stemmer i treningsdataen. KI-systemet vil da kunne ha problemer med å forstå kvinnelige stemmer. Her er datakvaliteten dårlig ettersom den ikke representerer de ulike stemmene i befolkningen. Ved å fokusere på datakvalitet vil man kunne senke sannsynligheten for at KI-systemer blir diskriminerende som følge av treningsdataen.

Organene som ønsker å bruke dataen, bør bevise at datakvaliteten er god nok til å benyttes til ønsket formål. Dette er også viktig med tanke på utvalgsskjevhet som for eksempel kan resultere i digital diskriminering eller andre uønskede resultater. Et slikt bevis bør innebære:¹²⁸

- Kunnskap om hvilke typer data som skal prosesseres.
- Hva dataene innebærer.
- På hvilket grunnlag dataene prosesseres.
- Hvor dataene skal brukes.
- Hvorvidt det finnes et rettslig grunnlag for deling av dataene.

6.6. Kontroll av kunstig intelligens

6.6.1 Forvaltningens egen kontroll og domstolskontroll

Forvaltningsloven § 28 fastslår at en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken har rett til å klage på et enkeltvedtak. Det betyr at borgeren kan klage på vedtaket sitt hvis han eller hun ikke er fornøyd med det. I første omgang vurderer forvaltningsorganet som har truffet vedtaket om de ønsker å opprettholde vedtaket, eller velger å gjøre om vedtaket på bakgrunn av klagen. Hvis forvaltningsorganet opprettholder vedtaket sitt, sendes klagen til klageinstansen, som er det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet dem. Det er først etter at klageinstansen har behandlet partens klage, at parten kan gå til sak for domstolene mot forvaltningsorganet.

Ifølge Grunnloven § 95 har alle har rett til å få saken sin avgjort av en uavhengig og upartisk domstol. Domstolene har dermed en viktig rolle som kontrollorgan for myndighetsutøvelsen til forvaltningen.¹²⁹ Denne domstolskontrollen av forvaltningens vedtak fulgte inntil nylig av konstitusjonell sedvanerett, men fremkommer nå av Grunnloven § 89. Domstolene kan prøve rettsanvendelsen, bevisbedømmelsen og saksbehandlingen rundt et enkeltvedtak eller forskrift.¹³⁰ I denne sammenheng er det særlig prøving av enkeltvedtak som er relevant. Det er forvaltningsorganet og parten, eller representanter for disse, som skal begrunne hvorfor deres syn på saken er riktig. Dommerne avgjør til slutt hva som blir utfallet av saken. Domstolene prøver ikke forvaltningskjønnet.¹³¹

I Norge er det først og fremst privatrettslige tvister som prøves i domstolene,¹³² og vi skiller oss ut som et land som i liten grad prøver forvaltningsvedtak.¹³³ Noe av grunnen til dette kan

¹²⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) s. 57.

¹²⁹ NOU 2020: 11 s. 64.

¹³⁰ Nisja og Reusch (2009) s. 257 og 261.

¹³¹ Nisja og Reusch (2009) s. 256.

¹³² NOU 2020: 11 s. 65.

¹³³ NOU 2020: 11 s. 65–67.

skyldes at forvaltningen har stor tillit i Norge, og at forvaltningens egne klagefunksjon har en viktig rolle. Det er også verdt å merke seg at domstolskontrollen i Norge er tidkrevende og kostbar for private som ønsker å igangsette slik kontroll, og at vi har en begrenset rettshjelpsordning. Det er derfor grunn til å vurdere om domstolskontrollen i tilstrekkelig grad sikrer enkeltborgeres rettigheter. En forvaltning som i økende grad automatiseres, vil sannsynligvis også kreve at domstolene innrettes på en annen måte enn dagens løsning. Utvalget nøyer seg med å påpeke denne problemstillingen, og anbefaler at det settes ned et nytt utvalg for å vurdere hvordan forvaltningen selv og domstolene kan løse utfordringen med kontroll av enkeltvedtak.

6.6.2 Mediene

I St.meld. nr. 17 (2004–2005) ble det utredet viktige sider ved makt- og demokratiforholdene i Norge. Man ser at massemediene i stor grad bestemmer borgernes daglige kilder til informasjon og meningsytringer, og at mediene setter dagsordenen.¹³⁴ Medienes endring fra talerør for politiske partier til en mer kommersiell presse har styrket mediens dagsordenmakt. Seks av ti i departementene svarte i 2018 på en undersøkelse at mediepress hadde påvirket beslutningsprosesser i eget departement det siste året.¹³⁵ I undersøkelsen *Mediepåvirkning i offentlig sektor* svarte 96 prosent av kommunikasjonsansatte i departementene «stemmer ganske god» eller «stemmer helt» på spørsmålet om at mediene har en viktig rolle gjennom å avdekke kritikkverdige forhold, mens 79 prosent fagansatte mente det samme. Mediene har derfor større betydning for beslutningstakere nå enn tidligere, og fungerer i større grad som en kontrollfunksjon.

Mediene kan kontrollere forvaltningen ved å løfte saker opp og frem og gjøre befolkningen oppmerksomme på visse saker. Eksempler på slike saker er «trygdeskandalen» og «Tolga-saken». I tillegg kan kontrollkanaler som Sivilombudsmannen bli gjort oppmerksom på forhold gjennom medieomtale og ta opp sak på eget initiativ.¹³⁶ Når kunstig intelligens blir tatt mer og mer i bruk, stiller det potensielt krav til mediens evne til å forstå teknologien. Hvorvidt, og eventuelt hvordan, dette utfordrer mediens mulighet til å kontrollere forvaltningens arbeid, bør utredes videre.

7 Utvalgets vurderinger og forslag

7.1. Innledning

7.1.1 Grunnleggende prinsipper og føringer

En av de sentrale utfordringene med masseforvaltning, og særlig KI, er at den tekniske utviklingen har et så høyt tempo at det i praksis ikke er mulig for lovgiver å tilpasse regelverket på en god nok måte. Lovgivningsprosessen er normalt så lang at den teknologien som lovgivningen tilpasser seg etter, allerede er utdatert.

Manglende tilpasning fra lovgivers side er problematisk av to årsaker. For det første kan lovverket hindre at man får utvikle og utnytte effektive masseforvaltningssystemer, fordi lovverket ikke er tilpasset de nye behovene. For det andre skaper et utilpasset regelverk

¹³⁴ St.meld. nr. 17 (2004–2005) s. 124.

¹³⁵ NOU 2019: 5 s. 83.

¹³⁶ Sivilombudsmannen (2012) s. 14.

usikkerhet for rettstilstanden til tekniske nyvinninger som ikke var tenkt på da regelverket ble utarbeidet. Uklart regelverk kommer til å gjøre det mindre attraktivt for utviklere å prøve nye løsninger, siden det er vanskelig å vite om man opererer innenfor det. Risikoen for å bli sanksjonert for ikke å tolke regelverket riktig, kan innebære at terskelen for å ta i bruk nye løsninger blir høyere. En viktig del av utvalgets oppgave er å foreslå hvordan regelverket kan tilpasse seg teknologien uten at problemene beskrevet ovenfor skjer.

7.1.2 Utvalgets forslag

Vi har fokusert særlig på forvaltningsloven når vi har sett etter løsninger. Dette skyldes at det er lite rom for tilpasning i EU-lovgivning. Det som er av nasjonalt handlingsrom innenfor personvernforordningen, har ikke utvalget ansett for å være av betydning for effektiv masseforvaltning. Personvernforordningen er uansett til dels tilpasset en mer digital hverdag, slik at forvaltningsloven i langt større grad er «utdatert» i sin form.

Utvalgets forslag er at det åpnes for et alternative saksbehandlingsregler i forvaltningsloven for automatiske prosesser. Et forvaltningsorgan kan søke om unntak fra saksbehandlingsreglene i forvaltningslovens kapittel IV–VI. Vilkår og forutsetninger for unntak følger av nytt kapittel VI A. Det nye regelverket er hovedsakelig formålsstyrt, med færre kasuistiske regler enn de eksisterende reglene. Utvalget foreslår å opprette en ny Automatiseringsnemnd, som skal vurdere søknadene.

Begrunnelsen for en slik løsning er at det kan være stor variasjon mellom forskjellige automatiske prosesser og hvilke forvaltningsrettslige utfordringer de har. Det er også vanskelig for lovgiver å vite hvilke tekniske hindringer som til enhver tid eksisterer for disse automatiske prosessene. Den nye løsningen er ment å gi utviklerne muligheten til å selv finne gode løsninger på de grunnleggende rettssikkerhetsproblemene som automatiske prosesser skaper. Automatiseringsnemnda vil dermed fungere som en forhåndskontroll av forvaltningsorganets foreslåtte løsning.

7.2. Lovtekniske vurderinger

7.2.1 Lovspråket

7.2.1.1 Innledning

Norske lovtekster er tradisjonelt korte og konsise. Det er flere årsaker til at dette fungerer. For det første er det utstrakt bruk av skjønnspregede ord. For det andre er det stort rom for delegering, typisk i form av forskrifter. For det tredje har forarbeidene stor rettskildevekt, slik at de blir en viktig kilde for tolkning.

Vi har i lovforslaget forsøkt å holde oss til denne tradisjonelle stilen. Vi har derfor brukt flere skjønnspregede ord, for eksempel «i vesentlig grad», i ny § 36 e. Det er utstrakt bruk av delegasjonshjemler (se for eksempel ny § 36 c annet ledd, eller ny § 36 d tredje ledd).

7.2.1.2 Algoritmevennlige lover

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler blir i juridisk teori omtalt som «saksbehandlingsbestemmelser».¹³⁷ Bestemmelsene er regler om hvordan den enkelte sak skal

¹³⁷ Schartum (2017) s. 75.

behandles. Det skal blant annet varsles¹³⁸, utredes¹³⁹, gis innsyn¹⁴⁰ og begrunnes.¹⁴¹ Følger man disse reglene i hver sak, skal man kunne være trygg på at de grunnleggende rettighetene til borgerne blir ivaretatt.¹⁴²

Alternativet til en slik lovgivningsteknikk er å bruke «systembestemmelser». Disse bestemmelsene er regler for hvordan det generelle opplegget skal være for forvaltningsoppgavene i den aktuelle loven. Schartum trekker frem personvernforordningen som et eksempel på en slik lov.¹⁴³

Hensikten med å benytte systembestemmelser fremfor saksbehandlingsbestemmelser, er at den som anvender bestemmelsene har større frihet til å selv finne ut hvilken fremgangsmåte som passer best i en bestemt sak. Forutsetningen er at anvenderen innfrir vilkårene som systembestemmelsene måtte kreve.

Utvalgets lovforslag går ut på at det kan gis unntak fra saksbehandlingsbestemmelsene i forvaltningsloven. Forutsetningen er at forvaltningsorganet istedenfor tilbyr en løsning som er i tråd med de nye bestemmelsene som blir lagt til i kapittel VI A. Utvalget har derfor i lovforslaget forsøkt å utarbeide en lovt tekst som i større grad bygger på et prinsipp om systembestemmelser, fremfor saksbehandlingsbestemmelser. Forvaltningsorganet kan da selv bygge opp et system for å løse forvaltningsoppgavene, hvor rammene følger av lovens system, snarere enn de enkelte saksbehandlingsreglene.

7.2.1.3 Teknologinøytralitet

Forvaltningsloven er ment å være teknologinøytral.¹⁴⁴ Hva som faktisk ligger i teknologinøytralitetsbegrepet, er ikke helt klart.¹⁴⁵ Den allmenne oppfatningen er at teknologinøytralitet innebærer at lovt teksten ikke har spesifikke tekniske uttrykk og begreper. Dokumentdefinisjonen i forvaltningsloven¹⁴⁶ ble for eksempel utvidet på starten av 2000-tallet. Også digital data er blitt omfattet av ordlyden, uten at ord som «digital» eller «data» er brukt i lovt teksten.¹⁴⁷

Det finnes flere grunner til å forsøke å være teknologinøytrale ved utforming av lover. Én grunn er for eksempel at lovgiver ønsker å unngå at visse teknologier får et konkurransefortrinn gjennom å være regulert.¹⁴⁸ Motsatt kan visse teknologier få et konkurransefortrinn gjennom *ikke* å være regulert. Løsningen blir i begge tilfeller å unngå å regulere én spesifikk teknologi, og heller sikte seg inn på et område som skal reguleres. Slik slipper spesifikke teknologier å bli unødvendig begrenset på grunn av lovens ordlyd.

¹³⁸ Jf. forvaltningsloven § 16.

¹³⁹ Jf. forvaltningsloven § 17.

¹⁴⁰ Jf. forvaltningsloven § 18.

¹⁴¹ Jf. forvaltningsloven § 24 og § 25.

¹⁴² Se kapittel 5.

¹⁴³ Schartum (2017) s. 76.

¹⁴⁴ NOU 2019: 5 s. 255.

¹⁴⁵ Se for eksempel Kaltenborn (2019) s. 148f.

¹⁴⁶ Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav f.

¹⁴⁷ Ot.prp. nr. 56 (1999–2000) s. 11f.

¹⁴⁸ Hildebrandt (2013) s. 510.

En annen begrunnelse for å velge teknologinøytral lovgivning er at definisjonen kan være uklar eller skiftende. Loven må da oppdateres oftere og den vil være mindre forutberegnelig.¹⁴⁹ Manglende oppdatering kan føre til at loven blir mindre anvendelig med tiden, eller føre til at loven bremser teknologisk utvikling ved å holde fast på utdaterte formuleringer. I tillegg gjør teknologinøytralitet at man kan regulere i en generell lov framfor i flere lover.

Bakgrunnen for at utvalget velger å være teknologinøytral og å regulere «vedtakssystemer» istedenfor kunstig intelligens, er først og fremst at utvalget ønsker at endringene i regelverket skal stå seg over tid. På denne måten håper utvalget å unngå at regelverket blir utdatert som følge av små teknologiske endringer, og at regelverket gir stabilitet og forutberegnelighet for forvaltningen.

7.2.2 Lovhierarkiet

Lovgivningen er hovedsakelig fordelt på tre nivå. Disse er Grunnlov, lov og forskrift. Konflikter mellom rettsregler på forskjellig nivå løses av tolkningsprinsippet *lex superior*. Prinsippet sier at en rettsregel fra et høyere nivå alltid går foran en fra et lavere nivå. Det innebærer at Grunnloven alltid går foran lov, og lov alltid går foran forskrift.

Et grunnleggende spørsmål for utvalget er hvor i hierarkiet et forslag skal plasseres. Det er både et prinsipielt og et praktisk spørsmål. Det prinsipielle spørsmålet er om forslaget er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til forslaget.¹⁵⁰ Det praktiske spørsmålet er hvor detaljert forslaget er. Detaljregulering kan ofte plasseres på forskriftsnivå slik at endringer ikke må gjennom Stortinget.

Utvalget foreslår å gjøre unntak fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Det følger da av *lex superior* at hjemmelen for unntaket må være på samme nivå som regelen det gis unntak for. Følgelig må forslaget hovedsakelig plasseres på lovs nivå, men det kan gis hjemmel for forskrift dersom det er behov for mer detaljerte regler.

Automatisering og KI er et dynamisk felt hvor mye kan endre seg. På forskriftsnivå kan forvaltningen gjøre tekniske justeringer i reglene, f.eks. når det oppstår en endring i KI-feltet. Det er nødvendig at Stortinget skal behandle lovforslag om slik detaljer.

Regulering på forskriftsnivå reiser også spørsmål om hvem forskriften retter seg mot. Brukernes rettigheter bør ivaretas på lovs-/Grunnlovsnivå. NAVs myndighetsutøvelse kan derimot reguleres gjennom instruks. For andre forvaltningsorganer som må samarbeide med NAV, kan det likevel være naturlig å regulere i forskrift for å sikre at alle har tilgang til regelverkene og at regelverkene bruker felles begreper. For eksempel kan dato for når lovbestemmelsene gjelder være lovfestet, mens reglene om hvilke format og hvor lenge lovbestemmelsene skal gjelde kan reguleres i forskrift.

Utvalget foreslår derfor at rettsregler som sikrer borgerne rettigheter plasseres i lov. Dette gjelder for eksempel når det settes nye vilkår for unntak fra høring og krav til høring. Regler som skal gjøre prosessen enklere for forvaltningen – for eksempel krav til søknad og saksbehandlingsregler – blir på den annen side plassert på forskriftsnivå.

Et annet spørsmål er om det skal lages egen lov, eller om det skal gjøres endringer i eksisterende lovgivning. Utvalgets forslag er at en Automatiseringsnemnd får gi unntak fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler. I de fleste lover blir unntaksregler tatt inn i tilknytning til eller rett etter den regelen som de gjør unntak fra. Backer har uttalt at hvis loven

¹⁴⁹ Schartum (2017) s. 81.

¹⁵⁰ Justis- og beredskapsdepartementet (2000) s. 23.

inneholder en rekke unntak som gjelder samme situasjon eller begrensede adressatkrets, kan «... det være hensiktsmessig å samle unntaks- og særreglene i stedet for å knytte dem til hver enkelt hovedregel».¹⁵¹ Utvalget foreslår derfor at det settes et nytt kapittel inn i forvaltningsloven.

Forvaltningsloven gjelder for all forvaltning. Utvalgets mandat er avgrenset til velferdsretten. En generell adgang til å gi unntak kan føre til uforutsette konsekvenser i annen særlovgivningen, hvor andre hensyn og utfordringer gjør seg gjeldende. Utvalget foreslår derfor at Automatiseringsnemndas kompetanse til å gi unntak begrenses ved også å stille krav om hjemmel i særlovgivning for unntak.

7.2.3 Forholdet til særlovgivning og internasjonale forpliktelser

7.2.3.1 Særlovgivning

De alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder med mindre annet følger av lov.¹⁵² I særlovgivning vil det ofte være egne bestemmelser som regulerer forholdet til forvaltningsloven.¹⁵³ Slike bestemmelser konstaterer som regel at forvaltningsloven gjelder, med unntak av de særlige bestemmelsene som er gitt i den aktuelle loven.¹⁵⁴

Unntak fra saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kan altså ha begrenset virkning i tilfeller hvor det er andre saksbehandlingsregler i særlovgivningen. De særlige saksbehandlingsreglene vil da i utgangspunktet gjelde foran de tilsvarende saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Dersom Automatiseringsnemnda kun har kompetanse til å gi unntak fra saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, vil unntak i slike tilfeller ha liten verdi.

Særlovgivning utarbeides under forutsetningen av at forvaltningslovens saksbehandlingsregler vil gjelde, med mindre annet følger av særlovgivningen. Særlovens saksbehandlingsregler er derfor utformet med forvaltningslovens regler som utgangspunkt. Hvis Automatiseringsnemnda får fri kompetanse til å gjøre unntak fra saksbehandlingsreglene, så vil det undergrave særlovgivningens saksbehandlingsregler.

Det kan være forskjellige hensyn og formål som ligger bak de særskilte reglene, men det avgjørende er at lovgiver har sett det nødvendig å gi dem. Automatiseringsnemnda har i utgangspunktet ikke faglig kompetanse innen de enkelte særlovene, selv om den kan innhente slik kompetansen.¹⁵⁵ Det bør likevel være en høyere terskel for unntak fra særlovgivningens saksbehandlingsregler, enn unntak for forvaltningslovens saksbehandlingsregler. For å sikre at særlovgivningens saksbehandlingsregler blir tilstrekkelig ivaretatt, bør Automatiseringsnemnda kun ha myndighet til å gi unntak fra særlovgivning dersom det gis særskilt hjemmel for det.

På bakgrunn av disse vurderingene mener utvalget at Automatiseringsnemnda må ha hjemmel til å gi unntak både fra saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og saksbehandlingsreglene i særlovgivningen. Disse hjemlene må følge av særlovgivningen, og det må gis særskilt

¹⁵¹ Backer (2013b) s. 121.

¹⁵² Jf. forvaltningsloven § 1 første punktum.

¹⁵³ Se for eksempel psykisk helsevernloven § 1-6, plan- og bygningsloven § 1-9 og folketrygdloven § 21-1.

¹⁵⁴ Ett unntak er skatteforvaltningsloven § 1-3 som uttrykkelig sier at forvaltningsloven, med et par unntak, ikke får anvendelse.

¹⁵⁵ Se kapittel 7.4.

hjemmel dersom nemnda også skal ha kompetanse til å gi unntak fra saksbehandlingsreglene i særlovgivningen.

Automatiseringsnemndas kompetanse bør være avgrenset til unntak fra saksbehandlingsregler som erstatter tilsvarende regler i forvaltningsloven. Saksbehandlingsregler i særlovgivning som ikke har noen tilknytning til forvaltningsloven faller derfor utenfor nemndas kompetanse.¹⁵⁶

Utvalget foreslår å endre folketrygdloven § 21-1 slik at det gis hjemmel til unntak fra de alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningslovens kapittel IV–VI. Utvalget foreslår derimot ikke at det gis unntak fra de særlige saksbehandlingsreglene i folketrygdloven kapittel 21. Forutsetningen er at reglene er nødvendige, og utvalget ønsker ikke å åpne for unntak uten at det gjøres grundigere vurderinger. Utvalget kan heller ikke se at de særlige saksbehandlingsreglene i folketrygdloven vil være til stort hinder for bruken av de nye unntaksreglene.

En konsekvens av kravet om hjemmel i særlovgivningen er at det ikke kan gis unntak fra saksbehandlingsreglene for forvaltningsområder uten særlovgivningen. Utvalget antar dette får liten betydning, ettersom de fleste forvaltningsområder har særlovgivning. Det kan uansett lages nye lover som gir nødvendig hjemmel dersom det er ønskelig.

7.2.3.2 Internasjonale forpliktelser

Borgerne har ifølge internasjonale forpliktelser visse rettigheter. Noen av disse forpliktelsene er allerede en del av norsk rett gjennom for eksempel menneskerettsloven. Utvalget ønsker å fremheve at Automatiseringsnemndas kompetanse er bundet av alle internasjonale forpliktelser.

Norsk rett et dualistisk rettssystem. Utvalget mener at selv om folkerettslige forpliktelser kan være vage og uklare, bør internasjonale forpliktelser som Norge ikke har gjennomført i norsk rett være bindende for Norge, blant annet for de norske forvaltningsorganene. Siden bruk av KI i forvaltningen er et nytt og lite utviklet rettsområde og siden misbruk av KI kan medføre store konsekvenser for borgerne, bør KI i forvaltningen reguleres på forsiktig vis. Vi vektlegger hensynet til borgernes rettssikkerhet, og lar dette hensynet gå foran hensynet til forvaltningens interesser og handlingsrom. I tråd med dette implementerer vi i forslaget sektormonisme. Med dette menes at «folkerettslige prinsipper gjøres til norsk lov på et avgrenset saksområde».¹⁵⁷ Dermed er Automatiseringsnemnda forpliktet til å følge internasjonale forpliktelser som Norge er en del av, men som ikke er inkorporert i norsk rett.

7.3. Formål

Formål sier noe om den virkningen man ønsker å oppnå med en lov. Derfor kan formål spille en rolle ved tolkningen av lovbestemmelser. Formålet med en lov kan skrives i loven selv, forskrifter eller i forarbeidene. I og med at bruken av KI i masseforvaltningen endrer seg stadig, er det praktisk å ha et formål i loven selv. På denne måten kan lovanvender lett finne frem til formålet med loven samtidig som tolkningen av regelverket lettere skjer i tråd med formålet.

Formålet med de reglene vi foreslår, er at det gis unntak til å bruke alternative saksbehandlingsregler i enkeltvedtak som helt eller delvis er fattet ved hjelp av et vedtakssystem. I utgangspunktet skal forvaltningslovens regler følges siden de sørger for at saksbehandlingen blir så riktig og rettferdig som mulig. Bruken av KI i masseforvaltningen

¹⁵⁶ Se forslaget § 36 c annet ledd.

¹⁵⁷ Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) s. 14.

utfordrer dette utgangspunktet, ved at den gjør unntak fra forvaltningslovens øvrige regler nødvendig. Formålet med de foreslåtte reglene er å åpne opp for dette.

Selv om de foreslåtte reglene åpner opp for unntak fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler, understrekes det at det må gjelde alternative saksbehandlingsregler. Å vike totalt fra forvaltningslovens regler er til ugunst for borgerne, siden det da ikke kan sikres at saksbehandlingen blir forsvarlig. Derfor forplikter forvaltningen å sørge for at de alternative saksbehandlingsreglene ivaretar de prinsipper, formål og hensyn som ligger til grunn i forvaltningsloven. Det er nettopp disse prinsippene, formål og hensyn som skal ivareta en forsvarlig saksbehandling. Formålet bør derfor si noe om at selv om det gjøres unntak for saksbehandlingsregler, bør det gjelde alternative saksbehandlingsregler som ivaretar de prinsipper, formål og hensyn som ligger til grunn i forvaltningsloven.

Automatiseringsnemnda får med dette ansvaret for å vurdere om de alternative saksbehandlingsreglene ivaretar prinsippene, formål og hensyn som ligger til grunn for saksbehandlingsreglene. Dette gjelder for eksempel reglene om innsyn, inhabilitet, forhåndsvarsel, kontradiksjon, veiledning og begrunnelse. Da er det opp til forvaltningsorganet som har fått innvilget unntak å følge opp de alternative saksbehandlingsreglene slik at det som ligger til grunn for saksbehandlingsreglene blir ivaretatt.

7.4. Automatiseringsnemnda

Automatiseringsnemnda skal bestå av personer som kan vurdere unntaket fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Nemnda kan settes sammen på flere måter utover det vi gir forslag om, men da må Kongen gjøre dette i forskrift.

Ulike faktorer kan spille inn på hvor mange medlemmer Automatiseringsnemnda skal ha, hvor mange av disse som skal til for at en avgjørelse er gyldig og hvilken kompetanse medlemmene skal ha. Antall medlemmer i nemnda bør bero på antall søknader nemnda kommer til å få og kunnskapsnivået som uttrykkes i søknaden. Med utgangspunkt i personopplysningsloven § 22 om Personvernemnda, foreslår utvalget at Automatiseringsnemnda også skal ha syv medlemmer med personlige varamedlemmer som utnevnes av Kongen. Tanken er at disse syv medlemmene skal rullere på hvem som behandler de enkelte søknadene, og at syv medlemmer er tilstrekkelig til å behandle de søknader nemnda får.

I og med at nemnda er et forvaltningsorgan, er det naturlig at nemnda har noen til å lede den. Derfor bør nemnda ha en leder og en nestleder. Disse to bør ha juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap, fordi slik kompetanse er nødvendig for å sikre at avgjørelsen blir så riktig og rettferdig som mulig.

For at saksbehandlingen skal være så effektiv og riktig som mulig, bør Automatiseringsnemnda i den enkelte sak settes med fem medlemmer. Fem medlemmer er tilstrekkelig for å unngå en lang saksbehandlingstid og for å se og drøfte alle sider av saken. For å oppnå riktige og rettferdige drøftelser, bør nemnda bestå av medlemmer med både juridisk og teknisk kompetanse. Statsvitere, sosiologer og humanister kan også være personer med relevant kompetanse fordi det ofte vil være spørsmål om det etiske rundt søknadene. Sammenlignet med jurister og teknologer er det ellers vanskelig å se hva annet statsvitere, sosiologer og humanister kan bidra med.

Vi foreslår derfor at når nemnda settes i den enkelte sak, skal den ledes av et medlem som har juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap samtidig som to av medlemmene skal ha tilsvarende type kompetanse og to av medlemmene skal være teknisk sakkyndige. Dette innebærer at når Kongen utnevner medlemmer, må sammensetningen av medlemmene være slik.

Utvalget tar ikke stilling til hvilket departement som bør være administrativt ansvarlig for nemnda.

7.5. Vedtakssystem

7.5.1 Definisjon

7.5.1.1 Behovet for et begrep

Objektet for søknaden er en automatisk prosess. Det er når forvaltningsorganet bruker denne prosessen, at det er fritatt fra saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

Utvalgets utfordring er at «automatiske prosesser» ikke har et klart innhold. KI og andre algoritmer vil alltid være under utvikling. Det kan for eksempel være vanskelig å si når en automatisk prosess er endret så mye at det må gjøres en ny vurdering. Vi mener derfor det er nødvendig å lage et begrep for objektet for søknaden, slik at vi kan definere betydningen av begrepet på en måte som både skaper forutsigbarhet for forvaltningsorganet, samtidig som lovendrings formål kan ivaretas.

Vårt forslag er å la forvaltningsorganet søke om unntak fra saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven for automatiske prosesser. En utfordring med et søknadssystem, er da å klargjøre hvilke automatiske prosesser det kan søkes om unntak fra – «objektet for søknaden». De rettslige virkningene av et unntak vil være knyttet til objektet for søknaden, det er derfor nødvendig at objektet for søknaden kan defineres.

7.5.1.2 Bruk av legaldefinisjoner

En legaldefinisjon er en lovfestet definisjon av et begrep.¹⁵⁸ Utgangspunktet er at det ikke bør være definisjoner i en lov, med mindre det er et særskilt behov for det.¹⁵⁹ Det kan for eksempel være tilfellet dersom begrepet skal ha et innhold som ikke er klart av ordlyden i lovbestemmelsene.

Unntak fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler kan være gunstig for forvaltningen. Men siden unntak kan gå utover private parters rettssikkerhet, bør adgangen for unntak være snever. Ved å benytte et begrep som kan gis en legaldefinisjon, kan man sette rammer for nemndas kompetanse. Kompetansen strekker seg ikke lenger enn rekkevidden av begrepets legaldefinisjon.

Legaldefinisjonen vil derfor fungere noenlunde på samme måte som de andre definisjonene i forvaltningsloven § 2. Man må vurdere om objektet for søknaden faller innenfor definisjonen. Dersom det ikke gjør det, skal søknaden avvises. Det er på denne bakgrunnen at begrepet defineres.

7.5.1.3 Innholdet av legaldefinisjonen

Hensikten er å avgrense rekkevidden av hva det kan søkes unntak for. At det må være en eller annen automatisk prosess, og ikke en manuell prosess, må følge av definisjonen. En automatisk prosess inkluderer enhver algoritme eller ethvert program som helt eller delvis kan bearbeide

¹⁵⁸ Se for eksempel forvaltningsloven § 2.

¹⁵⁹ Justis- og beredskapsdepartementet (2000) s. 113.

inngangs- og utgangsverdier uten menneskelig deltakelse. Dette inkluderer kunstig intelligens eller annen form for maskinlæring. Det kan også være andre, enklere prosesser.

Objektet for søknaden bør også være noe som er klart til bruk eller testing. Helt ferdig kan man ikke kreve at det er, ettersom programvare som regel går gjennom mange iterasjoner, også etter at det blir ansett for å være ferdig. Legaldefinisjonen må derfor ikke være til hindre for videreutvikling eller vedlikehold av programmet eller algoritmen.

Det er vanskelig å si når et program er ferdig nok, selv for utviklerne. Det er heller ikke noe det er naturlig at nemnda skal ta stilling til, da det raskt vil være en skjønsmessig vurdering. Ettersom det kan påløpe store utviklingskostnader for slike systemer, er det naturlig at interessenter tar avgjørelsen om når de er ferdig på egne premisser.

Utvalget foreslår derfor at man definerer objektet for søknaden med definerte verdier på inndataen og utdataen, og et definert formål. Siden det primært er disse parameterne nemnda vil gjøre sine vurderinger ut fra, er det naturlig at disse må være endelig fastsatt før det søkes om unntak. Forvaltningsorganet må da selv ta stilling til om det er kommet langt nok i utviklingen til at man kan låse disse parameterne. Krav om formålsdefinisjon er der også for sikre at programvaren brukes til andre formål enn det det gis unntak for.

Dersom man ikke kan si sikkert hvilke inngangs- og utgangsverdier man trenger, er det heller ikke grunnlag for nemnda til å gjøre en vurdering i tråd med loven. Søknaden skal da avvises.

Utvalget mener at definisjonen også bør avgrensnes til automatiske prosesser som inngår i utøvelse av offentlige myndighet. Det er teknisk sett en unødvendig avgrensning. Automatiske prosesser som ikke inngår i utøvelse av offentlig myndighet, vil heller ikke lede til enkeltvedtak. Slike prosesser er dermed ikke underlagt saksbehandlingsreglene i kapittel IV–VI. Det er da ikke grunn til å søke om unntak fra disse saksbehandlingsreglene.

Det er flere grunner til at utvalget likevel vil inkludere avgrensningen i definisjonen. For det første vil det være lettere for nemnda å avvise søknader uten å realitetsbehandle dem, dersom det er klart at en automatisk prosess ikke inngår i offentlig myndighetsutøvelse. For det andre er ordet «vedtak» en del av begrepet (mer om dette lenger nede). Med hensyn til forvaltningslovens system er det da naturlig at en sentral del av definisjonen av et vedtak videreføres. For det tredje har det en pedagogisk funksjon ved at forvaltningsorgan lettere kan se hva slags automatiske prosesser det er aktuelt å søke om unntak for.

Ved vurderingen av om vedtakssystem skal forutsette helautomatisert behandling eller bare delautomatisert, har utvalget sett til den kritiske diskusjonen rundt personvernforordningen artikkel 22.¹⁶⁰ Bestemmelsen gir enkeltpersoner rett til å ikke bli utsatt for helautomatiserte beslutninger, som i betydelig grad påvirker vedkommende. Systemer som har stor konsekvens for den enkelte, fungerer ofte som beslutningsstøtte, og er derfor ikke helautomatisert. Avgrensninger til helautomatiserte systemer begrenser dermed verdien av personvernforordningen artikkel 22.

Vi slutter oss til kritikken. Et skille mellom helt og delvis automatiserte systemer vil skape unødvendige skillelinjer. Utvalget valgte derfor å ikke skille mellom helautomatiserte og delvis automatiserte systemer.

Utvalget landet på følgende definisjon:

¹⁶⁰ Se for eksempel Edwards (2017) s. 45.

En automatisert prosess som har definerte inngangs- og utgangsverdier, som skal operere etter et forhåndsdefinert formål, og som inngår i utøvelse av offentlig myndighet.

7.5.2 Begrepet «vedtakssystem»

Utvalget må så finne et begrep som passer til definisjonen. «Objektet for søknaden» egner seg ikke i seg selv, fordi «objekt» vanskelig lar seg legaldefinere i tråd med momentene vi har redegjort for.

Objektet for søknaden vil forutsetningsvis være algoritmer eller programvare. Begge disse termene er imidlertid generiske, og kan gi ulike assosiasjoner avhengig av kontekst og subjektive forutsetninger hos leseren. Ingen av begrepene har legaldefinisjoner. Utvalget mener derfor det bør brukes et begrep som ikke er godt etablert i andre sammenhenger, og som kan gis en legaldefinisjon i lovverket uten at det skaper forvirring eller konflikt i andre sammenhenger.

Et alternativt som ble vurdert var «beslutningssystem». Ordet «beslutning» er mer nøytralt enn «vedtak», samtidig som det viser at objektet for søknaden er et verktøy for beslutninger, uten at det nødvendigvis er objektet for søknaden som i seg selv skal fatte beslutninger. Et annet alternativ er «avgjørelse».

Språklig sett er det stor likhet mellom begrepene «avgjørelse», «beslutning» og «vedtak». Alle viser til et endepunkt i en vurdering. Det kan stilles spørsmål ved om objektet for søknaden alltid vil ha disse egenskapene. Trolig har de det, ettersom formålet med det nye kapitlet er at det kan gis unntak fra saksbehandlingsreglene for et enkeltvedtak. Dersom det ikke er noen sammenheng mellom objektet for søknaden og fremtidige enkeltvedtak, er det heller ikke nødvendig å søke om unntak. Objektet for søknaden må derfor antas å på en eller annen måte bidra til at det fattes et enkeltvedtak, selv om systemet i seg selv verken er en nødvendig eller tilstrekkelig betingelse for at det fattes vedtak.

At det er et «system», gir assosiasjoner til algoritmer og programvare. Det viser at det ikke nødvendigvis er de enkelte delene av objektet for søknaden som alene er sentralt, men at det er helheten som skal vurderes i søknaden. På den andre siden kan objektet for søknaden også tenkes å være en liten del av et større system som leder til et enkeltvedtak. Snakker man om et «system av noe», er det objektet som utgjør et system, ikke objektet som en del av et større system. Å bruke begrepet «system» til å vise til noe som viser seg å bare være en liten del av et større system kan derfor være misvisende.

Begrepet «beslutningssystem» er allerede definert av Schartum.¹⁶¹ Definisjonen er annerledes enn det utvalget ønsker å definere det som. I lys av målet om å finne et begrep som ikke har definisjon i andre kontekster, er det lite tjenlig å omdefinere begrepet «beslutningssystemer».

En naturlig tilnærming er å skape et begrep ved å sette sammen to eller flere deskriptive ord, og på den måten lage et nytt, men umiddelbart gjenkjennelige, begrep. Som nevnte ovenfor, er «system» et godt ord. Aktuelle alternativer kan da være «algoritmesystem», «vedtakssystem», «avgjørelsessystem» eller «masseforvaltningssystem». Et alternativ til «system» er «prosess».

Utvalget falt ned på begrepet «vedtakssystem». Ved å bruke ordet «vedtak», får begrepet en naturlig plass i forvaltningsloven. Det klargjør også at det er automatiske prosesser som er en del av forvaltningens myndighetsutøvelse. «Vedtaksalgoritme» ble også vurdert, men «algoritme» har en noe snevrere betydning enn «system». «System» passer bedre med den definisjonen utvalget har valgt.

¹⁶¹ Schartum (2018) s. 25.

7.6. Saksbehandling

7.6.1 Innledning

Automatiseringsnemnda kan gi unntak fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Det innebærer at unntaket er bestemmende for private personers rettigheter og det vil gjelde for et ubestemt antall personer. Unntaket er derfor en forskrift.¹⁶² Saksbehandlingsreglene for forskrift¹⁶³ gjelder da også for utarbeidelsen av unntak.

7.6.2 Søknad

Forvaltningsorganet må søke om unntak. Automatiseringsnemnda har fritt skjønn når den vurderer om unntak skal gis. En grunnleggende forutsetning for at det gis unntak fra en eller flere saksbehandlingsregler, er at forvaltningsorganet kan ivareta borgerens rettigheter på annet vis.¹⁶⁴

Det er viktig at søknaden gir tilstrekkelig grunnlag for Automatiseringsnemnda til å vurdere om det kan og bør gis unntak. For å skape forutsigbarhet for forvaltningsorganet bør derfor minstekravene til søknad følge av lov eller forskrift. Utvalget antar det kan være stor variasjon blant vedtakssystemene det søkes unntak for. Lovforslaget må derfor sikre at nemnda kan få den informasjonen den trenger, uten at søknadsprosessen i seg selv blir så omfattende at forvaltningsorganet lar være å søke.

Utvalget foreslår at minstekravene til søknad lages som forskrift av Departementet, slik at det enklere kan gjøres nødvendige justeringer. Nemnda kan ikke gi unntak med mindre vilkårene i ny § 36 d er oppfylt. Dersom søknaden ikke har tilstrekkelig informasjon til å vurdere dette, har ikke nemnda kompetanse til å gi unntak. Automatiseringsnemnda bør derfor ha hjemmel til å kreve annen «nødvendig» informasjon.

For at det skal være tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om unntak kan gis, antar utvalget at søknaden i det minste bør inneholde:

- Formålet med vedtakssystemet
- Hvilke inngangsverdier som skal benyttes
- Hvilke utgangsverdier vedtakssystemet produserer
- Hvilke saksbehandlingsregler det søkes unntak for
- Begrunnelse for hvor det er nødvendig med unntak
- Redegjørelse for hvordan rettigheter som er sikret av saksbehandlingsregler blir ivare tatt
- Unntakets varighet

Et særlig spørsmål er om nemnda også kan kreve innsyn i kildekoden. Offentliggjøring av kildekoden kan være forretningsmessig og sikkerhetsmessig problematisk.¹⁶⁵ Utvalget antar kildekoden i mange tilfeller vil være «nødvendig» for at nemnda skal kunne vurdere søknaden.

¹⁶² Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c.

¹⁶³ Jf. forvaltningsloven kapittel VII.

¹⁶⁴ Se utvalgets forslag § 36 d.

¹⁶⁵ Se kapittel 7.7.1.3.

Nemnda vil da etter ny § 36 d ha kompetanse til å kreve den. For å sikre at kildekode ikke kommer på avveie, er kildekode unntatt offentligheten.¹⁶⁶

7.6.3 Vilkår og tilbakekall

Grunnvilkåret for å gi unntak for et vedtakssystem, er at forvaltningsorganet oppretter alternative saksbehandlingsregler som ivaretar de grunnleggende hensyn og formål bak saksbehandlingsregelen det søkes om unntak fra.¹⁶⁷ Alternative saksbehandlingsregler trenger ikke nødvendigvis å være integrert i vedtakssystemet. Det sentrale er at de eksisterer og kommer til anvendelse ved bruken av vedtakssystemet. Rekkevidden av unntaket fra saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven er avgrenset til rekkevidden av de alternative saksbehandlingsreglene.

Automatiseringsnemnda gis også kompetanse til å stille andre vilkår for unntaket. Det kan også i særlige tilfeller endre vilkår eller sette nye vilkår etter at unntaket er gitt.¹⁶⁸

Unntaket er bare gyldig så lenge vilkårene for unntaket er oppfylt. Dersom forutsetningene for unntaket ikke lenger er til stede, kan Automatiseringsnemnda tilbakekalle unntaket.

7.6.4 Midlertidig unntak

Det kan bare gis midlertidig unntak første gang det søkes om unntak for et vedtakssystem. Hensikten er at det skal være en form for prøveperiode for vedtakssystemet. Det vil antakeligvis være mange feil i prosessene som brukes, og det kan på søknadstidspunktet være uklart hvordan systemet kommer til å fungere i praksis.

Bruken av midlertidige unntak kan også bidra til å senke terskelen for at det gis unntak. På den måten vil det være lettere for forvaltningsorganet å få prøve ut vedtakssystemer. Utvalget antar også at det i praksis kan være vanskelig å si om et vedtakssystem oppfylder alle vilkårene. Ved å gi midlertidig unntak, er det ikke nødvendig for nemnda å fastslå brudd på vilkår. De kan istedenfor la det midlertidige unntaket løpe ut, og i kraft av sitt frie skjønn avslå ny søknad.

Unntak på ubestemt tid forutsetter at søknaden som leveres bygger på et empirisk grunnlag som er godt nok til å vurdere hvor godt vedtakssystemet fungerer i praksis.

Når unntak på ubestemt tid ikke kan gis for nye søknader, må det klargjøres hva som menes med nye søknader. Dersom forvaltningsorganet gjør store endringer på vedtakssystemet, bør det testes på nytt. Samtidig må det være mulig for forvaltningsorganet å gjøre mindre justeringer etter prøveperioden, uten at det gjør at prosessen må starte helt på nytt. Det er vanskelig for utvalget å si hvor denne grensen går. Vi foreslår at prosessen starter på ny hvis søknaden er «endret i vesentlig grad». Departementet gis kompetanse til å gi forskrift om nærmere avgrensning.

7.6.5 Unntaket

Unntaket gis som forskrift. Hensynet til offentligheten tilsier at det bør stilles strengere krav til innholdet av unntaket enn for søknaden. Departementet eller Automatiseringsnemnda bør ikke kunne begrense innholdet av unntaket, siden det gjør det vanskeligere for offentligheten å

¹⁶⁶ Se utvalgets forslag § 36 j annet ledd.

¹⁶⁷ Se utvalgets forslag § 36 c tredje ledd.

¹⁶⁸ Utvalgets forslag bygger i stor grad på lov om utprøving av selvkjørende kjøretøy § 5 og § 7.

etterprøve nemndas vedtak. Utvalget mener derfor at kravene til innholdet av et unntak skal følge av lov.

Utvalget mener følgende alltid må være med i unntaket:

- *Beskrivelse av vedtakssystemet det gis unntak for.* Beskrivelsen skal gi en overordnet forklaring for hvordan systemet fungerer. Beskrivelsen bør ha en tilknytning til formålet med vedtakssystemet.
- *Bestemmelsene det gis unntak for.* Dette er forvaltningsorganets hjemmel for unntak fra konkrete saksbehandlingsregler.
- *Begrunnelse for at det gis unntak.* Redegjørelse for hvorfor det er nødvendig med unntak fra en eller flere saksbehandlingsregler.
- *Vilkår og forutsetninger for unntak.* Unntaket er bare gyldig så lenge vilkår og forutsetninger er oppfylt. Det er derfor viktig at de fremkommer av unntaket.
- *Hvem som får unntak.* Avgrensning av personell kompetanse. Om unntaket er begrenset til et organ, eller en del av et organ, eller enkeltpersoner, vil være avhengig av vedtakssystemet det søkes om.
- *Unntakets varighet.* Det må være tydelig når unntaket trer i kraft og hvor lenge unntaket varer. Dersom det er på ubestemt tid, må det fremkomme av forskriften.
- *Hjemmel for at det kan gjøres unntak.* Det må vises til hjemmel for at det kan gis unntak i særlovgivningen.
- *Hvilke endringer som kan gjøres i vedtakssystemet.* Det vil alltid være nødvendig å gjøre justeringer i programvaren. For lærende algoritmer vil også vektingen hele tiden endre seg. Det er derfor nødvendig å klargjøre hvilke endringer som er tillatt, og dermed ikke vil være brudd på vilkår eller forutsetninger.

7.6.6 Høring

Unntaket er en forskrift. Det er antatt at krav om høring av forskrifter følger av forvaltningsloven § 37, selv om det ikke fremkommer ikke eksplisitt av lovteksten.¹⁶⁹ Utvalget kan ikke se grunner til ikke å legge unntak ut på høring. Vi foreslår derfor at det lovfestes krav om offentlig høring. Siden det kan være tidkrevende å gjennomgå grunnlaget for unntaket som gis, finner utvalget det nødvendig å lovfeste et krav om offentlig høring som skal vare minst to måneder.

7.7. Andre vurderinger

7.7.1 Offentlighet og taushetsplikt

7.7.1.1 Innledende om innsyn og offentlighet for vedtakssystemer

Slik utvalget diskuterte i kapittel 6.2, innebærer bruk av maskinlæringsalgoritmer en risiko for at prosessen fram til en beslutning eller et vedtak blir uforståelige eller lite gjennomsiktede for allmennheten.

¹⁶⁹ Graver (2019) s. 539.

I sin artikkel fra 2014, gjennomgår Denaielle Keats Citron og Frank Pasquale bruken av rangeringssystemer for kredittvurderinger.¹⁷⁰ Selv om NAV ikke gjennomfører kredittvurderinger, mener utvalget at eksempelet er sammenliknbart, fordi NAVs virksomhet får store konsekvenser for enkeltpersoners liv, for eksempel i form av bevilgning av stønader eller avslag på søknader om stønader.

Citron og Pasquale avslutter artikkelen sin med å gå gjennom noen mulige måter å regulere virksomhetene som driver med kredittvurderinger på. Det er særlig to forslag vi ønsker å gjennomgå som muligheter for å regulere bruken av kunstig intelligens hos NAV:

- 1) gi brukere/borgere innsyn i ulike deler av utviklings- og beslutningsprosessen, og
- 2) gi et uavhengig tilsynsorgan innsyn i ulike deler av utviklings- og beslutningsprosessen.

7.7.1.2 *Gi borgere innsynsrettigheter i prosessen*

Som parter i en beslutning, har borgerne i Norge allerede mange rettigheter til innsyn i beslutningsgrunnlaget for et vedtak, både etter forvaltningsloven og etter personopplysningsloven. Det nevnes at borgernes rett til innsyn er begrenset av forvaltningens taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13. Denne taushetsplikten er ikke absolutt, da det gjelder flere unntak fra taushetsplikten. Blant disse er reglene som gir opplysningsrett. For eksempel følge det av forvaltningsloven § 13 a at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig. Dette taler for at borgernes rett til innsyn i prosessen ikke er begrenset av taushetsplikten.

Det første innsynskravet Citron og Pasquale stiller, er innsyn i personopplysningene som ligger til grunn for en beslutning, slik at borgeren kan bestride eventuelle feil eller mangler i datagrunnlaget.¹⁷¹ Dette dekkes allerede av bestemmelser i personvernforordningen, forvaltningslovens bestemmelser om veiledning og partsoffentlighet.¹⁷²

Det andre innsynskravet for borgeren er innsyn i hvordan en avgjørelse tas, det vil si hvilke avveininger som har blitt gjort.¹⁷³ En typisk innsigelse mot slikt innsyn er at virksomhetene er bekymret for at borgerne kommer til å misbruke informasjonen for å omgå systemet.¹⁷⁴ Tanken er at borgerne kan omgå kontrolltiltaket dersom de har tilgang til (logikken bak) systemet, og på denne måten gjøre systemet uegnet til kontrollen. Dette kjenner vi for eksempel fra dommen om SyRI i Nederland, der myndighetene ikke ønsket å gi innsyn i bakgrunnen for beslutningene til det automatiske kontrollsystemet for å unngå at borgere fant ut av hvordan de skulle unngå det.¹⁷⁵ Slik vi vet, ble dette systemet kjent ugyldig, blant annet på grunn av mangelen på gjennomsiktighet.

Citron og Pasquale forklarer at det ikke er nok som tyder på at dette skjer, og at det derfor ikke er et legitimt motargument. Vi må uansett vurdere om risikoen for misbruk av informasjonen for å omgå systemer er et argument som er tungtveiende nok til å innføre ugjennomsiktige kontrollmekanismer. Det vil i så fall føre til at maktforholdet mellom borger og forvaltningen

¹⁷⁰ Citron (2014).

¹⁷¹ Citron (2014) s. 20.

¹⁷² Se mer om dette i kapittel 3.

¹⁷³ Citron (2014) s. 21.

¹⁷⁴ Citron (2014) s. 30.

¹⁷⁵ Se kapittel 3.4.2.

blir ubalansert.¹⁷⁶ Det er også en mulighet for at misbruk av informasjon om hvordan systemet fungerer innebærer at borgere endrer atferden sin for å tilfredsstille kravene til systemet.¹⁷⁷ I så fall bør slikt «misbruk» anses som et gode.

Slik vi har gjennomgått i kapittel 6.2 kan innsyn i avveiningene til maskinlæringsalgoritmer uansett være vanskelig å gjennomføre. Utvalget mener at forvaltningen er nødt til å sikre at borgere forstår bakgrunnen for vedtak, dersom kunstig intelligens eller maskinlæring skal brukes i et vedtakssystem. Dette er blant annet for å sikre forutberegnelighet og rettferdighet.¹⁷⁸ Dersom slik forklaring ikke er mulig å gjennomføre, bør heller ikke forvaltningen benytte kunstig intelligens i det aktuelle vedtakssystemet.

7.7.1.3 Gi et uavhengig kontrollorgan innsynsrettigheter i prosessen

For at kontrollorganer skal kontrollere bruken av maskinlæring eller annen kunstig intelligens effektivt må de ha muligheten til å forstå bakgrunnen for konklusjonene til algoritmen. Kontrollorganet bør få innsyn både i den enkelte beslutning, der det er relevant, men også i systemet som helhet.¹⁷⁹

Ettersom utvalget foreslår at det opprettes en Automatiseringsnemnd som vurderer søknader for bruk av kunstig intelligens eller maskinlæring, er det naturlig at det er Automatiseringsnemnda som får slikt innsyn. Dette tilrettelegger utvalget for gjennom ny § 36 d, om Automatiseringsnemndas adgang til å kreve opplysninger fra søkere.

Utvalget har også vurdert om Automatiseringsnemnda bør kunne kreve å få tilgang til kildekode til potensielle og eksisterende vedtakssystemer. I hovedsak er det to fordeler med deling av kildekode:

1. Nemnda får innsyn i hvordan programmet fungerer, og kan dermed se om det foreligger funksjoner som det ikke er gjort rede for i søknaden.
2. Nemnda kan foreslå forbedringer i programvaren.

Den første fordelen kan både gi innsikt i hvordan juridiske definisjoner er programmert, men også om det er funksjoner som må redegjøres for i sammenheng med tillatelse for bruk av programmet. Den andre fordelen vil ved tradisjonell åpen kilde være at alle kan være med på en forbedringsprosess. Dette kan samle mye kompetanse om det blir gjort på riktig måte.

Ulempen med deling av kildekode, er i hovedsak sikkerhet. Dersom kildekode utleveres fra en virksomhet til Automatiseringsnemnda, skaper det mulighet for at uvedkommende kan få tilgang til kildekode. Dette kan igjen gjøre at individer med dårlige hensikter benytter seg av svakheter til deres fordel, hvilke er en stor risiko i vedtakssystemer, som potensielt er bestemmende for borgernes rettigheter og plikter.

Utvalget mener likevel at det bør være krav om utlevering av kildekode dersom det kan bidra til at Automatiseringsnemnda får et mer helhetlig bilde av det planlagte vedtakssystemet, eventuelt et vedtakssystem som er i bruk. Automatiseringsnemnda bør i så fall ha taushetsplikt om innholdet av hensyn til potensialet for misbruk.

¹⁷⁶ Se også kapittel 6.4.

¹⁷⁷ Rudin (2019) s. 210.

¹⁷⁸ Se mer om dette i kapittel 5.

¹⁷⁹ Se mer om ulike former for *explainable AI* i kapittel 6.2 ovenfor.

7.7.2 Regulatorisk sandkasse

En regulatorisk sandkasse er et kontrollert testmiljø hvor deltakere kan eksperimentere med nye produkter, teknologier eller tjenester innenfor rammene av sandkassen. En regulatorisk sandkasse kan både være regulert i lov som gir midlertidig unntak fra enkelte regler, og det kan være et samarbeidsprosjekt med tilsynsmyndigheten på et område hvor det gis tett oppfølging og veiledning.¹⁸⁰

Det er åpnet regulatorisk sandkasse for å teste selvkjørende biler¹⁸¹, autonome båter¹⁸² og finansiell teknologi¹⁸³. Datatilsynet arbeider også med å åpne en regulatorisk sandkasse for personvern hvor KI-løsninger kan testes.¹⁸⁴ Som tidligere nevnt er regulatorisk sandkasse et virkemiddel myndighetene fremhever for å fremme KI.¹⁸⁵

En særlig utfordring med KI er at bruken kan gi uforutsette konsekvenser. Å kunne teste den i et kontrollert miljø er derfor gunstig. Utvalget har derfor vurdert om det bør opprettes en regulatorisk sandkasse for testing av KI i masseforvaltningen.

Et av hovedformålene med regulatorisk sandkasser er å fritta utviklere fra sanksjonerbare lovbrudd. Dette formålet gjør seg i liten grad gjeldende for forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Brudd på saksbehandlingsreglene vil som regel bare føre til at vedtak oppheves. Det er dermed ikke samme behov for fritak fra lovgivningen i forvaltningsloven som i andre lover.

En annen side av regulatoriske sandkasser er at de er ment å være midlertidige. Utvalgets forslag tar derimot sikte på å gi varige unntak. Unntaket er riktignok inspirert av regulatoriske sandkasser, ved at det i første omgang er midlertidig. Intensjonen er likevel at unntaket skal kunne gjøres varig.

Utvalget har derfor ikke fremmet forslag om å opprette en regulatorisk sandkasse.

7.7.3 Tilsyn

En hovedutfordring med KI er at det kreves høy grad av teknisk innsikt for å forstå programvaren. Dette er spesielt utfordrende ved tilsynsvirksomhet. Utvalget har vurdert alternative muligheter for tilsynsvirksomhet.

En mulighet er at det opprettes et eksperorgan som kan fungere som tilsynsmyndighet for bruk av kunstig intelligens generelt. En annen mulighet er at en av de eksisterende tilsynsorganene skal få utvidet mandatet til å føre tilsyn med bruk av kunstig intelligens. Fordelen med alternativet om å opprette et eget tilsynsorgan er at vi får et organ med ekspertkompetanse om KI. Ulempen med dette er at det fører til økte kostnader når vi allerede har eksisterende tilsynsorganer som kan utvide deres mandat til å også gjelde kontroll av KI. Utvalget mener at et av de eksisterende tilsynsorganene enten bør få utvidet kompetanse til å føre tilsyn med KI generelt, eller at tilsynene som allerede finnes (for eksempel Forbrukertilsynet, Finanstilsynet og Datatilsynet) bør føre tilsyn på sine respektive området.

¹⁸⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) s. 24.

¹⁸¹ Jf. lov om utprøving av selvkjørende kjøretøy.

¹⁸² Jf. havne- og farvannsloven § 25.

¹⁸³ Finanstilsynet (2019).

¹⁸⁴ Datatilsynet (2020).

¹⁸⁵ Se kapittel 4.2.2.

Utvalget mener at Datatilsynet er det mest nærliggende tilsynet å vurdere, dersom et allerede eksisterende tilsyn skal begynne å føre tilsyn med bruk av kunstig intelligens generelt. I og med at Datatilsynet allerede har en viss kjennskap til teknologien som brukes for å behandle personopplysninger, har Datatilsynet gode forutsetninger for å tilegne seg mer kompetanse om KI som brukes. I dag har Datatilsynet til oppgave å føre kontroll med at personregelverket etterlevs, og medvirke til at enkeltpersoner ikke blir krenket gjennom bruk av opplysninger som kan knyttes til dem. Dersom det blir Datatilsynet som fører tilsyn med kunstig intelligens, risikerer vi at det eneste som vurderes er personvernet i KI-løsningene. Det er i så fall uheldig, ettersom kunstig intelligens potensielt også utfordrer andre verdier, som offentlighet og demokrati. Utvalget mener derfor at eksisterende tilsyn bør ha ansvar for tilsyn av KI som brukes på sine respektive områder.

Utvalget har også vurdert om Datatilsynet bør føre tilsyn med Automatiseringsnemnda og deres kontroll av KI. Dette kan foregå på forskjellige måter. Datatilsynet kan være klageorgan for Automatiseringsnemnda. Videre kan Automatiseringsnemnda rapportere årlig til Datatilsynet. Datatilsynet kan også gjennomføre kontroll hos Automatiseringsnemnda og kontroll av ulike organisasjoners bruk av KI. Disse måtene å gjennomføre tilsyn på kan være kompliserte, vanskelige og krevende, særlig når Automatiseringsnemnda skal være et uavhengig organ som ikke kan instrueres av Kongen eller departementet. Utvalget har kommet fram til at det er mest nærliggende at det er domstolene som fører kontroll med Automatiseringsnemnda, og at ingen forvaltningsorganer får tilsynsmyndighet overfor Automatiseringsnemnda.

Datatilsynet kan i så fall fungere som et rådgivende organ for Automatiseringsnemnda, enten i en midlertidig periode eller på fast basis. Den mest aktuelle måten Datatilsynet kan få innvirkning på Automatiseringsnemndas arbeid er at Datatilsynet har rett til å komme med høringssvar når unntaket skal legges ut på offentlig høring. På denne måten har Datatilsynet rett til å komme med sine meninger som Automatiseringsnemnda kan ta stilling til.

7.7.4 Vurdering av konsekvenser for borgerne

Ved innføring av nye teknologier på områder med stor betydning for borgerne, slik alle områdene som NAV jobber med er, bør eventuelle konsekvenser for borgerne vurderes nøye.¹⁸⁶ Utvalget har vurdert om et krav til gjennomføring av en form for risikovurdering eller konsekvensvurdering skal være lovpålagt. Personvernforordningen har for eksempel krav både til risikovurdering av avvik¹⁸⁷ og vurdering av personvernkonsekvenser ved igangsetting av visse typer behandlingsaktiviteter.¹⁸⁸ Noe tilsvarende er aktuelt også på dette feltet.¹⁸⁹

I Canada benytter myndighetene et skjema kalt Algorithmic Impact Assessment.¹⁹⁰ Skjemaet inneholder spørsmål om en rekke momenter som kan være relevante for å vurdere hvilke konsekvenser en planlagt automatisering kan ha. Spørsmålene handler for eksempel om tar del i prosessen, om hvilket forvaltningsområde systemet skal brukes i og om systemet vil være en svart boks eller ikke. Basert på svarene på disse spørsmålene, gir skjemaet en poengsum for de potensielle konsekvensene til innføringen av det automatiserte systemet. Poengsummen kan innebære at forvaltningsorganet anbefales eller pålegges forhåndsgodkjenning, eller at

¹⁸⁶ Sml. Europakommisjonen (2020) s. 17.

¹⁸⁷ Jf. personvernforordningen artikkel 32.

¹⁸⁸ Jf. personvernforordningen artikkel 35.

¹⁸⁹ Jf. personvernforordningen artikkel 35.

¹⁹⁰ Government of Canada (2020c).

forvaltningsorganet står fritt til å begynne å bruke systemet uten videre godkjenningsmekanismer.

Utvalget mener at et prosjekt for å utarbeide tilsvarende krav til konsekvensutredninger bør vurderes også ved bruk av kunstig intelligens i forvaltningen i Norge. Vi anbefaler at det utarbeides veiledninger for konsekvensvurdering av vedtakssystem, og at forskrifter om krav til innhold i søknader etter ny § 36 d, tredje ledd, inneholder krav om konsekvensutredninger.

8 Administrative og økonomiske konsekvenser

8.1. Innledning

Utredningsinstruksen stiller krav til konsekvensutredninger av lovgivning. Minimumskravene til en utredning følger av utredningsinstruksen punkt 2-1. Der fremgår det at nytte- og kostnadsvirkningene ved tiltak som foreslås i en offentlig utredning skal utredes ved bruk av samfunnsøkonomiske analyser. Av punkt 2-2 følger det at utredningen skal være «så omfattende og grundig som nødvendig». På grunn av tidsrammen for utredningen gjennomfører utvalget ikke slike omfattende analyser. Likevel vurderer vi noen administrative og økonomiske konsekvenser som forslaget kan medføre.

8.2. Økte IKT-utgifter

Utvalget foreslår at det opprettes en egen nemd, Automatiseringsnemnda, som skal ha som hovedoppgave å gi et forvaltningsorgan unntak fra en eller flere saksbehandlingsregler i kapittel IV-VI. Dette vil medføre økte kostnader for staten. Kostnadene avhenger av blant annet antall ansatte og saksmengde. Automatiseringsnemnda vil trolig i stor grad behandle saker fra velferdsforvaltningen, og dersom vi ser til nemndene som håndterer saker fra enkeltpersoner i velferdsforvaltningen, ser vi at disse behandler et stort antall saker i året. For eksempel behandlet Pasientskadenemnda 1 132 saker i første halvår av 2020.¹⁹¹ Automatiseringsnemnda skal hovedsakelig behandle saker fra organer i velferdsforvaltningen, og ikke enkeltpersoner. Derfor er det rimelig å regne med at nemda håndterer bare en håndfull saker sammenlignet med for eksempel Pasientskadenemnda. Samtidig vil sakene som håndteres av Automatiseringsnemnda mest sannsynlig være svært omfattende, fordi søknadene som skal behandles krever at nemda blant annet setter seg inn i omfattende vedtakssystemer, konsekvenser og bruk. Dette krever en tilsvarende mengde ressurser.

Før en søknad kan sendes til Automatiseringsnemnda, må forvaltningsorganet utvikle systemene, foreta konsekvensutredninger m.m. Kostnadene kan øke når man utvikler og vedlikeholder vedtakssystemer. Kostnadene kommer an på systemets størrelse og sikkerhetsnivå. Utviklingen av et IKT-system krever både kompetente utviklere og tid. Tre av fire statlige virksomheter opplever problemer med å ansette IKT-spesialister,¹⁹² og derfor vil det være behov for innleide spesialister som utvikler vedtakssystemene. Dette betyr at de største kostnadene mest sannsynlig vil knyttes til utviklingen og oppstartsfasen til vedtakssystemene.

I tillegg til å leie inn spesialister blir det et behov for å føre tilsyn ved forvaltningsorganer som har innført vedtakssystemer. Datatilsynet kommer trolig til å være det uavhengige kontrollorganet som mest fører tilsyn ved vedtakssystemer. Som nevnt i kapittel 5.4.4.1 *Datatilsynet* begrenses Datatilsynets kontroll til de deler av modellene som behandler

¹⁹¹ Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (u.å.).

¹⁹² Røgeberg (2019).

personopplysninger. Likevel skal vedtakssystemer som brukes i velferdsforvaltningen hovedsakelig behandle personopplysninger. Datatilsynets kontroll vil derfor dekke store deler av disse systemene. Dette medfører økte kostnader for Datatilsynet fordi det er større og mer komplekse systemer enn tidligere som må kontrolleres.

Man har etter loven rett til å klage på godkjente vedtak, men prosessen stoppes ikke automatisk. Dette betyr at forvaltningsorganer kan oppleve tapte kostnader når utviklingen og innføringen av et vedtakssystem stoppes sent i prosessen. Det antas at kun et fåtall av vedtakssystemer stoppes fullstendig, og at forvaltningsorganer heller har muligheten til å gjøre endringer i systemet. Det er ikke rimelig å forvente at et system kan innføres uten endringer i prosessen, og hvert enkelt organ bør derfor foreta en egen utredning om de økonomiske konsekvensene og om de har en økonomi som tillater tapte kostnader i forbindelse med systemene.

Lovendringene som utvalget foreslår, krever at det opprettes en egen nemnd (Automatiseringsnemnda), økt arbeid hos Datatilsynet og økt arbeid rundt utvikling og vedlikehold av vedtakssystemene. Vedtakssystemene krever økt ressursbruk i utviklings- og oppstartsfasen, men det forventes at systemene blir kostnadseffektiviserende på lang sikt. Utvalget regner med at Automatiseringsnemnda bare behandler en håndfull mengde saker, men at sakene krever en viss mengde ressursbruk. Den samme vurderingen gjelder for Datatilsynet. Allikevel tror ikke utvalget at tiltakene som utredningen foreslår, fører til kostnader av stor betydning. Til slutt gjør muligheten for å klage uten at prosessen stoppes, at forvaltningsorganene kan oppleve å få utviklede systemer stoppet og få tapte kostnader i forbindelse med dette. Dette sees allikevel på som lite sannsynlig, og det er urimelig å forvente at systemer utvikles uten endringer og feiltrinn. Forvaltningsorganene bør gjennomføre en egen utredning av økonomiske konsekvenser av vedtakssystemene, inkludert eventuelle tapte kostnader.

8.3. Reduserte driftskostnader hos forvaltningen

Å gjøre rede for et forvaltningsorgans økonomiske og administrative konsekvenser faller noe utenfor vår utredning, fordi det er konsekvensene av lovendringen som i hovedsak bør utredes. Allikevel velger utvalget kort å se til konsekvenser av innføringen av et vedtakssystem som lovendringene åpner for.

Et forvaltningsorgan som innfører et vedtakssystem, får reduserte driftskostnader. Vedtakssystemene fatter nemlig vedtak i langt høyere hastighet enn en saksbehandler. Økt effektivisering av ressursbruk er en positiv konsekvens av IKT-løsninger. NAV har redusert fra om lag 240 årsverk til 81 årsverk i periode 2015 til 2019 i ytelseslinjen.¹⁹³ Ytelseslinjen omfatter arbeid og ytelser, familie- og pensjonsytelser, klageinstans og kontroll. Dette er et resultat av nye digitale løsninger og spesialisering av tjenestene. Utvalget antar at slike positive konsekvenser følger av et vedtakssystem, ikke bare hos NAV, men også hos andre forvaltningsorganer.

Et område som krever færre ansatte, for eksempel NAV familie- og pensjonsytelser, frigir arbeidskraft til andre områder. Et vedtakssystem åpner derfor muligheten for en omfordeling av saksbehandlere og arbeidsområdene deres. NAVs årsrapport for 2019 viser at det brukes mer tid på å behandle manuelle saker på områder som arbeidsavklaringspenger, kontantstøtte og dagpenger. Dette kommer av at regelverket er komplisert og at sakene er mer kompliserte. Det kan tenkes at dersom et forvaltningsorgan, som NAV, får bevilget et vedtakssystem, gir dette systemet større muligheter for automatisk- eller delautomatisk behandling av saker på

¹⁹³ NAV (2020b) s. 68.

tidskrevende områder. Dette gir en kostnadssparende effekt og mulighet for omstilling i enda større grad enn tidligere.

Tiltaket om å innføre vedtakssystemer gir forvaltningsorganer reduserte driftskostnader og muligheter for omstilling på lang sikt.

FORSLAG TIL LOVVEDTAK

Forslag til lov om endringer i forvaltningsloven

I

I lov 22. juni 1967 nr. 83 om behandlingssåten i forvaltningssaker gjøres følgende endringer:

§ 2 første ledd bokstav i skal lyde:

i) vedtakssystem: en automatisert prosess som har definerte inngangs- og utgangsverdier, som skal operere etter et forhåndsdefinert formål, og som inngår i utøvelse av offentlig myndighet.

§ 3 første ledd første ledd annet punktum skal lyde:

Bestemmelsene i kapitlene IV–VI får bare anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak, og bestemmelsene i kapittel VII bare i saker som gjelder forskrifter. Bestemmelsene i kapittel VI A får bare anvendelse i saker hvor det benyttes vedtakssystem. Unntak etter reglene i kapittel VI A gis som forskrift.

Nytt kapittel VI A skal lyde:

§ 36 a. (formål)

Dette kapitlet åpner for bruk av alternative saksbehandlingsregler for enkeltvedtak som helt eller delvis er fattet ved hjelp av et vedtakssystem. De alternative saksbehandlingsreglene skal ivareta de samme prinsipper, formål og hensyn som saksbehandlingsreglene i kapittel IV–VI bygger på.

§ 36 b. (overenskomst med fremmed stat)

Reglene i kapitlet gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmed stat.

§ 36 c. (Automatiseringsnemnda)

Automatiseringsnemnda kan etter søknad for et vedtakssystem gi unntak fra en eller flere saksbehandlingsregler i kapittel IV–VI hvis det er åpnet for det i lov.

Automatiseringsnemnda kan også gi unntak fra en eller flere saksbehandlingsregler i annen lov dersom det er særskilt åpnet for det i lov. Det kan bare gis unntak fra saksbehandlingsregler som endrer eller erstatter saksbehandlingsregler i forvaltningsloven kapittel IV–VI.

Det kan bare gis unntak hvis forvaltningsorganet gir alternative saksbehandlingsregler som ivaretar private parters rettigheter i samme utstrekning som saksbehandlingsreglene i kapittel IV–VI.

§ 36 d. (søknad)

Søknaden skal inneholde de opplysninger som er nødvendige for at Automatiseringsnemnda skal kunne vurdere om unntak kan gis.

Automatiseringsnemnda kan kreve ytterligere opplysninger fra søker dersom det er nødvendig for å vurdere om unntak bør gis.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke opplysninger søknaden skal inneholde.

§ 36 e. (vilkår og midlertidig unntak)

Unntak fra saksbehandlingsregler kan gis på vilkår. Dersom særlige grunner gjør det nødvendig, kan vilkårene i unntaket endres, eller det kan settes nye vilkår etter at unntaket er gitt.

Det kan bare gis midlertidig unntak for nye søknader. En søknad regnes alltid som ny dersom den er endret i vesentlig grad fra en tidligere søknad.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om:

- a) vilkårene for at det kan gis unntak på ubestemt tid,*
- b) hvilke endringer som kan gjøres i en søknad uten at den regnes som en ny søknad,*

§ 36 g. (unntaket)

Unntaket skal minst inneholde følgende:

- a) beskrivelse av vedtakssystemet det gis unntak for;*
- b) bestemmelsene det gis unntak for;*
- c) begrunnelse for at det gis unntak;*
- d) vilkår og forutsetninger for unntak;*
- e) hvem som får unntak;*
- f) unntakets varighet;*
- g) hjemmel for at det kan gjøres unntak;*
- h) hvilke endringer som kan gjøres i vedtakssystemet uten ny søknad*

Unntak er bare gyldig så lenge vilkårene for unntaket er oppfylt.

§ 36 h. (tilbakekall og midlertidig stans av unntak)

Et unntak kan tilbakekalles eller stanses midlertidig dersom forutsetningene for unntaket ikke lenger er til stede. Det samme gjelder ved brudd på vilkår for unntak og ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

§ 36 i. (høring)

Unntaket skal legges ut på offentlig høring. Høringsfristen kan ikke være kortere enn to måneder.

§ 36 j. (offentlighet)

Alle søknader skal offentliggjøres med de begrensninger som følger av lov.

Kildekode eller tilsvarende skal ikke offentliggjøres uten uttrykkelig tillatelse fra rettighetshaver.

§ 36 k. (Automatiseringsnemndas sammensetning)

Automatiseringsnemnda har syv medlemmer med personlige varamedlemmer. Medlemmene og varamedlemmene utnevnes av Kongen for fire år, med adgang til gjenutnevning for ytterligere fire år. Det skal være en leder og en nestleder, som begge skal ha juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap.

Automatiseringsnemnda settes i den enkelte sak med fem medlemmer. Når Automatiseringsnemnda settes med fem medlemmer, skal den ledes av et medlem som har juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap. To av medlemmene skal ha juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap og to av medlemmene skal være teknisk sakkkyndig.

Kongen kan gi forskrift om at Automatiseringsnemnda skal ha en annen sammensetning enn det som følger av denne bestemmelsen.

§ 36 l. (Automatiseringsnemndas saksbehandlingsregler)

Automatiseringsnemnda er uavhengig og kan ikke instrueres om behandlingen av enkeltsaker eller om den faglige virksomheten for øvrig.

Automatiseringsnemnda skal avvise søknader som ikke gjelder vedtakssystem.

Automatiseringsnemnda har taushetsplikt om sikkerhetstiltak som fremkommer av søknadsprosessen etter § 36 d.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke saksbehandlingsregler som gjelder for Automatiseringsnemnda.

**Forslag
til lov om endring i folketrygdeloven**

I

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

§ 21-1 nytt annet og tredje ledd skal lyde:

Det kan for myndighetsutøvelse etter denne lov gjøres unntak fra saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI A.

Det kan ikke gjøres unntak fra de særlige saksbehandlingsreglene i denne lov.

LITTERATURLISTE

Litteratur

- Aarli (2018) Aarli, Ragna og Synne Sæther Mæhle. *Juridisk metode i et nøtteskall*. Oslo: Gyldendal, 2018.
- Above the Law (2019) Above the Law. «France Resists Judicial AI Revolution.» 2019 <https://abovethelaw.com/legal-innovation-center/2019/06/10/france-resists-judicial-ai-revolution/?rf=1> hentet 26.11.2020.
- Alfter (u.å.) Alfter, Birgitte. «Report. Automating society. Denmark.» U.å. <https://algorithmwatch.org/en/automating-society-denmark/> hentet 30.11.2020.
- Arbeids- og sosialdepartementet (u.å.) Arbeids- og sosialdepartementet. «Arbeids- og velferdsetaten (NAV).» U.å. https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/om-arbeids-og-sosialdepartementet/etatstyring/underliggende-etater/arbeids_og_velferdsetaten/id1511/ hentet 15.11.2020.
- Arnesen (2011) Arnesen, Finn m.fl. *EØS-rett*, 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2011.
- Backer (2013a) Backer, Inge Lorange. *Lov og lovgivning – artikler og foredrag*. Oslo: Universitetsforlaget, 2013.
- Backer (2013b) Backer, Inge Lorange. *Loven – hvordan blir den til?* Oslo: Universitetsforlaget, 2013.
- Black Box Technology (u.å.) Black Box Technology. «Black Box.» U.å. www.blackboxtechnology.co.uk hentet 10.10.2020.
- Bragdø-Ellenes (2017) Bragdø-Ellenes, Sunniva Cristina og Terje Abusland. *Forvaltningsrett i et nøtteskall*. Oslo: Gyldendal Juridisk, 2017.
- CEPEJ (2018) Europarådet. «European Ethical Charter on the use of Artificial Intelligence in judicial systems and their environment» 3.12.2018.
- Citron (2014) Citron, Danielle Keats og Frank Pasquale. «The scored society: due process for automated predictions», *Washington Law Review* no. 1 (2014) s. 1–34.
- Datatilsynet (2019) Datatilsynet. «Behandlingsgrunnlag». 2019 <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/behandlingsgrunnlag/veileder-om-behandlingsgrunnlag/> hentet 05.10.2020.
- Datatilsynet (2020) Datatilsynet. «Starter regulatorisk sandkasse for utvikling av ansvarlig kunstig intelligens». 2020 <https://www.datatilsynet.no/aktuelt/aktuelle-nyheter-2020/regulatorisk-sandkasse-for-utvikling-av-ansvarlig-kunstig-intelligens/> hentet 30.11.2020.
- Edwards (2017) Edwards, Lilian og Michael Veale. «Slave to the algorithm? Why a ‘right to an explanation’ is probably not the remedy you are looking for». *Duke Law & Technology Review* (2017) s. 19–84.

- Europa-kommisjonen (2019) Europakommisjonen. «A definition of AI: Main capabilities and disciplines.» 08.04.2019.
- Europa-kommisjonen (2020) Europakommisjonen. «White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust.» 19.02.2020.
- Europalov (u.å.) Europalov. «Vern mot diskriminering utenfor arbeidslivet.» u.å. <https://www.europalov.no/rettsakt/vern-mot-diskriminering-utenfor-arbeidslivet/id-1344> hentet 27.11.2020.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2019) European Union Agency for Fundamental Rights. «Data quality and artificial intelligence – mitigating bias and error to protect fundamental rights» 07.06.2020.
- Ferretti (2018) Ferretti, Agata, Manuel Schneider og Alessandro Blasimme. «Machine Learning in Medicine: Opening the New Data Protection Black Box.» *European Data Protection Law Review* vol. 4, nr. 3 (2018) s. 320–333.
- Finanstilsynet (2019) Finanstilsynet. «Finanstilsynets regulatoriske sandkasse.» 2019 <https://www.finanstilsynet.no/tema/fintech/finanstilsynets-regulatoriske-sandkasse/> hentet 30.11.2020.
- Fjørtoft (2017) Fjørtoft, Torstein Otterlei. «Norge i Eurotoppen på digitale ferdigheter.» 2017 <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/norge-i-eurotoppen-pa-digitale-ferdigheter> hentet 28.10.2020.
- FN (u.å.) FN. «Internettbrukere.» U.å. <https://www.fn.no/Statistikk/Internettbrukere> hentet 01.12.2020.
- Government of Canada (2020a) Government of Canada. «Digital government innovations.» 2020 <https://www.canada.ca/en/government/system/digital-government/digital-government-innovations.html> hentet 25.11.2020.
- Government of Canada (2020b) Government of Canada. «Responsible use of artificial intelligence (AI).» 2020 <https://www.canada.ca/en/government/system/digital-government/digital-government-innovations/responsible-use-ai.html#toc1> hentet 25.11.2020.
- Government of Canada (2020c) Government of Canada. «Algorithmic Impact Assessment (AIA).» 2020 <https://www.canada.ca/en/government/system/digital-government/digital-government-innovations/responsible-use-ai/algorithmic-impact-assessment.html> hentet 25.11.2020.
- Graver (2004) Graver, Hans Petter. «Bevisbyrde og beviskrav i forvaltningsretten.» *Tidsskrift for Rettsvitenskap* vol. 117, nr. 4–5 (2004) s. 465–498.
- Graver (2019) Graver, Hans Petter. *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget, 2019.
- Helsingfors Universitet (u.å.) Helsingfors Universitet, Reaktor og Feed. «Elements of AI.» U.å. <https://course.elementsofai.com/no/> hentet 30.10.2020.

- Hildebrandt (2013) Hildebrandt, Mireille og Laura Tielemans. «Data Protection by design and technology neutral law.» *Computer Law & Security Review* (2013) s. 509–521.
- Information Commissioner's Office (u.å.) Information Commissioner's Office. «What is automated individual decision-making and profiling?» (U.å.) <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/automated-decision-making-and-profiling/what-is-automated-individual-decision-making-and-profiling/#id1> hentet 30.11.2020.
- International Association of Law Libraries (2016) International Association of Law Libraries. «New French Law for a Digital Republic: a step towards open access and much more!» <http://iall.org/new-french-law-for-a-digital-republic-a-step-towards-open-access-and-much-more/> hentet 27.11.2020.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2000) Justis- og beredskapsdepartementet. «Lovteknikk og lovforberedelse: veiledning om lov- og forskriftsarbeid.» Februar 2000.
- Kaltenborn (2019) Kaltenborn, Jul Fredrik. «Teknologinøytralitet og datakriminalitet – særlig om klassifiseringen av begrepet datasystem.» *Tidsskrift for Strafferett*, vol. 19 (2019) s. 148–167.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025.» 11.06.2019.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «Nasjonal strategi for kunstig intelligens.» 14.01.2020.
- Koza (1996) Koza, John R.; Bennett, Forrest H.; Andre, David; Keane, Martin A. «Automated Design of Both the Topology and Sizing of Analog Electrical Circuits Using Genetic Programming. Artificial Intelligence in Design» Springer, Dordrecht. (1996). s.151–170
- Lånekassen (2019) Lånekassen. «Lånekassen bruker kunstig intelligens i bokkontroll» 30.01.2019. <https://www.lanekassen.no/nn-NO/om-lanekassen/media-nyhende/nyhetsarkiv/lanekassen-bruker-kunstig-intelligens-i-bokkontroll/> hentet 31.10.2020.
- Misuraca (2020) Misuraca, Gianluca og Colin van Noordt. «AI Watch – Artificial Intelligence in public services.» *Publications Office of the European Union* (2020).
- Moreham (2008) Moreham, Nicole A. «The Right to Respect for Private Life in the European Convention on Human Rights. A Re-Examination». *European Human Rights Law Review* 44 (2008) s. 44–79.
- Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten. «Saksvolum.» U.å. <https://helseklage.no/forside/om-nasjonalt-klageorgan-for->

- [helsetjenesten/%C3%A5rsrapporter-tall-og-statistikk/saksvolum](#) hentet 01.12.2020.
- Nasjonalt servicemiljø for medisinske kvalitetsregistre (u.å.) Nasjonalt servicemiljø for medisinske kvalitetsregistre. «Om datakvalitet.» U.å. <https://www.kvalitetsregistre.no/om-datakvalitet> hentet 30.11.2020.
- NAV (2019) NAV. «Innspill til strategi for kunstig intelligens.» 04.08.2019. https://www.regjeringen.no/contentassets/0e36c85fcfe143a5b626c53cf292cb3b/strategi-kunstig-intelligens_innspill-fra-nav.pdf hentet 31.10.2020
- NAV (2020a) NAV. «Kva er NAV?» 07.05.2020. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/kva-er-nav> hentet 15.11.2020.
- NAV (2020b) NAV. «Årsrapport 2019.» 30.04.2020.
- NAV (u.å.) NAV. «Barn som har mistet én eller begge foreldre.» U.å. <https://www.nav.no/soknader/nb/person/stonader-ved-dodsfall/barn-som-har-mistet-en-eller-begge-foreldrene/NAV%2018-04.01/brev/avslutning> hentet 10.11.2020.
- Nisja og Reusch (2009) Nisja, Ola Ø. og Christian Reusch. «Domstolsprøving av forvaltningsvedtak – nye avklaringer». *Jussens venner* nr. 4 (2009) s. 254–263.
- Ordish (2020) Ordish, Johan og Alison Hall. «Black Box Medicine and Transparency: Interpretable Machine Learning.» PHG Foundation. 2020.
- Pedersen (2017) Pedersen, Jussi Erik. «Alle er like for loven – likhetsnormen i Grunnloven § 98 første ledd», *Jussens Venner*, nr. 3 (2017) s. 185–201.
- Redman (2013) Redman, Thomas C. «Data Driven: Profiting from Your Most Important Business Asset» Harvard Business Press. 2013
- Rudin (2019) Rudin, Cynthia. «Stop explaining black box machine learning models for high stakes decisions and use interpretable models instead». *Nature Machine Intelligence 1* (2019) s. 206–215.
- Røgeberg (2019) Røgeberg, Ole. «Offentlig sektor sliter med rekruttering av IKT-spesialister.» 29.04.2019 <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/offentlig-sektor-sliter-med-rekruttering-av-ikt-spesialister> hentet 01.12.2020.
- Schartum (2007) Schartum, Dag Wiese. «Massesaksbehandling og automatisering av rettslige beslutninger.» (2007) <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.uio.no%2Fstudier%2Femner%2Fjus%2Fafin%2FFINF4001%2Fh07%2FMassesaksbehandling%2520og%2520automatisering%2520av%2520rettslige%2520beslutninger.ppt> hentet 01.12.2020.
- Schartum (2015) Schartum, Dag Wiese. *Den elektroniske forvaltningen og loven*. Oslo: Kommuneforlaget, 2015.
- Schartum (2016) Schartum, Dag Wiese og Lee A. Bygrave. *Personvern i informasjonssamfunnet. En innføring i vern av personopplysninger*. Bergen: Fagbokforlaget, 2016.

- Schartum (2017) Schartum, Dag Wiese, Arild Jansen og Tommy Tranvik. *Digital Forvaltning – en innføring*. Bergen: Fagbokforlaget, 2017.
- Schartum (2018) Schartum, Dag Wiese. *Digitalisering av offentlig forvaltning – fra lovtekst til programkode*. Oslo: Fagbokforlaget, 2018.
- Schartum (2019) Schartum, Dag Wiese. «Utilstrekkelig forslag om digital forvaltning i ny forvaltningslov.» *Stat & Styring*, vol. 3 (2019) s. 54–57.
- Sivilombudsman
nen (2012) Sivilombudsmannen. «Melding for året 2012 fra Sivilombudsmannen.» 03.2013.
- Sivilombuds-
mannen (2020) Sivilombudsmannen. «Årsmelding for 2019.» 24.03.2020.
- Strand (2016) Strand, Vibeke Blaker. «Håndheving av diskrimineringsvernet i møte med andre lover i velferdsstaten» i *Rettigheter i velferdsstaten – begreper, trender, teorier*. Ingunn Ikdahl og Vibeke Blaker Strand red., 1. utg. Oslo: Gyldendal Juridisk, 2016, 135–166.
- Teknologi-rådet
(2018) Teknologirådet. «Kunstig intelligens – Muligheter, utfordringer og en plan for Norge.» 2018 <https://teknologiradet.no/wp-content/uploads/sites/105/2018/09/Rapport-Kunstig-intelligens-og-maskinlaering-til-nett.pdf> hentet 01.12.2020.

Norske rettskilder

Lover og forskrifter

- 1814 Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov
- 1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- 1992 Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv. (EØS-loven)
- 1997 Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)
- 1999 Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)
- 1999 Lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven)
- 2004 Forskrift 25. juni 2004 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften)
- 2006 Lov 19. mai 2006 nr. 16 om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
- 2006 Forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningslov (forvaltningslovforskriften)
- 2008 Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- 2008 Forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentliglova (offentlegforskrifta)

2009	Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
2016	Forskrift 19. februar 2016 nr. 184 om instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)
2016	Lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven)
2017	Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)
2017	Lov 15. desember 2017 nr. 112 om utprøving av selvkjørende kjøretøy
2018	Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)
2019	Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven)

Forarbeider

NOU 1999: 27	<i>«Ytringsfrihed bør finde Sted».</i>
Ot.prp. nr. 56 (1999–2000)	<i>Om lov om endringer i offentlighetsloven og enkelte andre lover.</i>
Ot.prp. nr. 45 (2002–2003)	<i>Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov).</i>
NOU 2003: 30	<i>Ny offentlighetslov.</i>
St.meld. nr. 17 (2004–2005)	<i>Makt og demokrati.</i>
Ot.prp. nr. 102 (2004–2005)	<i>Om lov om rett til innsyn i dokument i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).</i>
NOU 2009: 1	<i>Individ og integritet.</i>
Dokument 16 (2011–2012)	<i>Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.</i>
Prop. 106 (2011–2012)	<i>Samtykke til ratifikasjon av FN-konvensjonen av 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.</i>
Prop. 88 L (2012–2013)	<i>Diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).</i>
Prop. 81 L (2016–2017)	<i>Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).</i>
NOU 2019: 5	<i>Ny forvaltningslov.</i>
NOU 2020: 11	<i>Den tredje statsmakt – Domstolen i endring.</i>

Rettspraksis

Rt. 2012 s. 2039.

HR-2016-2554-P (Holship).

LDN-2017-2.

Datatilsynet. «Advance notification of order to rectify unfairly processed and incorrect personal data - International Baccalaureate Organization». 07.08.2020.
<https://www.datatilsynet.no/contentassets/04df776f85f64562945f1d261b4add1b/advance-notification-of-order-to-rectify-unfairly-processed-and-incorrect-personal-data.pdf> hentet 23.11.2020.

Internasjonale rettskilder

Traktater, direktiver og forarbeider

EMK	<i>Konvensjon om beskyttelse av menneskerettigheter og de grunnleggende friheter</i> , Roma 4. november 1950.
Menneskerettighets-erklæring	<i>Verdenserklæringen om menneskerettigheter</i> , New York 10. desember 1948.
SP	<i>Konvensjon om sosiale og politiske rettigheter</i> , New York 16. desember 1966.
ØSK	<i>Konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter</i> , New York 16. desember 1966.
RDK	<i>Konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering</i> , New York 21. desember 1965.
CRPD	<i>Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne</i> , New York 13. desember 2006.
TEUV	<i>Traktaten om den Europæiske Unions funksjonsmåte</i> . Konsolidert utgave 2016 (EUT 2016/C 202/01).
EØS-avtalen	<i>Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde</i> , Porto 2. mai 1992.
Dir 2000/43/EF	Rådets direktiv 2000/43/EF av 29. juni 2000 om gjennomføring av prinsippet om likebehandling av alle uanset race eller etnisk opprindelse [rasediskrimineringsdirektiv].
Dir 2000/78/EF	Rådsdirektiv 2000/78/EF av 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om likebehandling i arbeidslivet [rammedirektiv].
Dir 2006/54/EF	Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2006/54/EF av 5. juli 2006 om gjennomføring av prinsippet om like muligheter for og likebehandling av menn og kvinner i forbindelse med arbeid og yrkesdeltakelse [likebehandlingsdirektiv].
Dir 2016/2102/EF	Directive 2016/2102 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on the accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies.
For 1408/71	Rådsforordning (EØF) nr. 1408/71 av 14. juni 1971 om anvendelse av trygdeordninger på arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familiemedlemmer som flytter innenfor Fellesskapet.

- For 574/72 Rådsforordning (EØF) nr. 574/72 av 21. mars 1972 om regler for gjennomføring av forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse av trygdeordninger på arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familier som flytter innenfor Fellesskapet.
- For 2016/679 Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) [PVF].
- KOM (2008) 426 Proposal of 2 July 2008 for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion, or belief, disability, age or sexual orientation.

Rettspraksis

- Klass and others v. Germany *Case of Klass and others v. Germany*, no. 05029/71, 06.09.1978.
- Üner v. the Netherlands *Case of Üner v. the Netherlands*, no. 46410/99, 18.10.1999.

Utenlandske rettskilder

Lover og direktiver

- Digital Republic Act LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique [Frankrike].
- Justice Reform Act LOI n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice [Frankrike].
- Directive on Automated Decision-Making Directive of 1 April 2019 on Automated Decision-Making [Canada].

Rettspraksis

- C-09-550982-HA ZA 18-388.

VEDLEGG

Vedlegg 1. Klarspråk-vedlegg

Hvordan skal klart språk bidra både til å omsette lovspråket til dataspråk og til å gjøre lovspråket forståelig overfor brukerne av masseforvaltning-lovverket?

Forfatter: Jørgen N. Engøy

Et klart digitalt og automatisert lovspråk

Lovspråket omsettes enklere til dataspråk når skjønnsbetingelsene er klare

Et klart lovspråk gjør lovanvendelsen digitaliseringsvennlig. Det er enkelt å skrive om regler til programspråk når lovbetingelsene er skarpe og firkantete og ikke skjønnspregede, sier forvaltningslovutvalget¹⁹⁴, Erik Magnus Boe¹⁹⁵, Jon Bing¹⁹⁶ og Språkrådet¹⁹⁷.

I følge den danske statens «veiledning om digitaliseringsklar lovgivning» kan saksbehandlingen automatiseres ved at lovgivningen utformes med objektive kriterier gjennom klare og entydige begreper, samt fellesbegreper framfor særbegreper. Komplekse regler med mange skjønn og forbehold er vanskelige å fortolke og kan hindre en effektiv digital myndighetsutøvelse.¹⁹⁸ Fordi vi har logiske variabler som fylles inn i dataen, må vi legge inn logiske skjønnsbetingelser.

Et klart digitalisert lovspråk avhenger av at forvaltningsorganer presiser lovbetingelser

Jon Christian Nordrum (UiO) mener at standardisert skjønn med presise og forhåndsbestemte begreper ikke kan skje allerede i de overordnede lovtekstene. For tolker man lovteksten feil når den er i bruk, må man helt til Stortinget for å gjøre om lovteksten. Dette fører til sentralisering av beslutning hos lovgiver, dvs. færre beslutninger av forvaltningsorganer og fagpersoner.¹⁹⁹ Lovverket bør derfor delegere skjønnsbestemmelser til forvaltningen, slik at forvaltningsorganene kan justere regeltekstene basert på hvilke løsninger de finner ut at fungerer best innenfor lovens fullmakt.²⁰⁰ Men dette forutsetter – for at lovbetingelsene kan kodes i maskinen – at forvaltningsorganene spesifiserer nøyaktig hvilke betingelser som må være oppfylt for at et vedtak skal kunne treffes, og at de spesifiserer hvilket innhold vedtaket skal ha. Forvaltningsorganer må også passe på at de spesifiserer innenfor loven som preges av andre rettskildefaktorer, som lovformålet og lovforarbeidene. Ord og formuleringer må derfor henge sammen med andre tekster de ikke kan gjøre noe med.

¹⁹⁴ NOU 2019:5 s. 261 med videre henvisninger

¹⁹⁵ Boe. Grunnleggende juridisk metode. s. 195.

¹⁹⁶ Bing, Automatiseringsvennlig lovgivning, Tidsskrift for rettsvitenskap 1977 s. 195-229

¹⁹⁷ Klarspråk.no. Språk i lover og forskrifter.

¹⁹⁸ Digitaliseringsstyrelsen (Danmark). Mai 2018. Vejledning om digitaliseringsklar lovgivning.

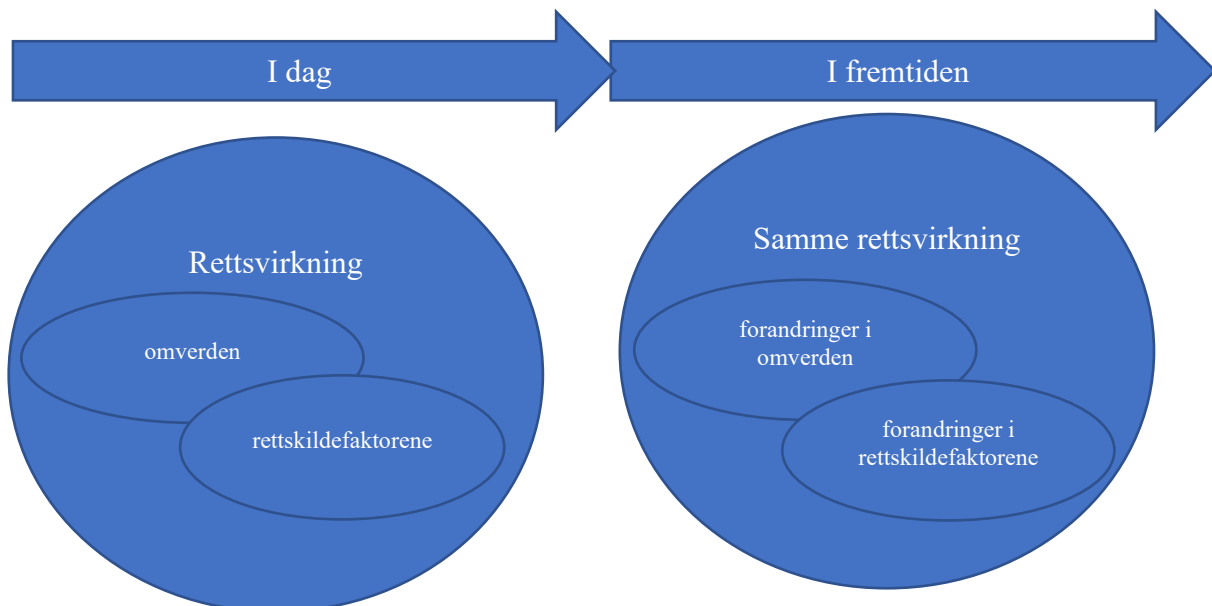
¹⁹⁹ Nordrum, Jon Christian. Lovkonferansen 2019. Lovgivning og lovspråk i det 21. århundre.

²⁰⁰ Eckhoff/Smith (2014) Forvaltningsrett. s. 58-60.

Lovspråket må forhåndsfortolkes

Digitaliseringsvennlig lovgivning innebærer, i tillegg til å kunne uttrykke lovene i programkode, å *forhåndsfortolke* alle mulige tilfeller av saker – endringer i rettskildefaktorer og nye individuelle nyanseringsmuligheter ved brukere – før loven trer i kraft. Man må lage generelle kategorier og «båser» framfor spesifiserte kategorier og «båser» for å klare dette. Boe omtaler en digital kasuistikk der saksforhold a får til følge rettsfølge 1, mens saksforhold b fører til rettsfølge 2, osv.

Kategoriseringen av fakta fra virkeligheten (bevisførselen) innrettes bare mot dataprogrammets kategorier, istedenfor å ta stilling til hvordan det faktaene er uavhengig av kategoriene a, b og c osv. som beskrives i dataprogrammet.²⁰¹ Et forvaltningsorgan må regulere kategorier og båser med passende detaljer for å unngå at de blir altfor trange (f.eks. at brukere urettmessig ikke kommer med inn i en beregning) og altfor store (f.eks. at brukere urettmessig kommer med i beregningen), det som kalles «rettstomme rom» med uønskede beslutninger. Dataene må uttrykkes på en språk som gjør at de fanger opp nye tilfeller av samme slag som de opprinnelige tilfellene man bare kjente til før, uten at dataene må forandres hver gang en ny situasjon oppstår. Å gjøre endringer kan nemlig være tungvint.



Modell: Et klart digitalisert lovspråk må sørge for at alle nye tilfeller i omverden og i rettskildefaktorene fanges opp av ordlyden, slik at dataene regner fram en korrekt og forutsigbar rettsvirkning.

Klart lovspråk må gjøre det lett å studere, plukke ut og endre på dataene

Klart språk må gjøre regelverket enkelt for informatikere å omsette til dataspråk. Erik Magnus Boe foreslår at jurister og informatikere pliktes til å samarbeide om å gjøre dette. Forvaltningsorganer må også fortolke tekstene sine sammen med jurister og informatikere, slik at de elektroniske beslutningsprosessene ikke leder galt av sted.

Arbeidet forutsetter at de sammen

²⁰¹ Boe, Erik Magnus. Grunnleggende juridisk metode. s.197.

- kan standardisere skjønn i klare alternativer
- kan gjøre skjønn om til algoritmer som maskiner kan håndtere
- kan håndtere begrepssammenheng.²⁰²

Forvaltningsorganer må sørge for at forskrifter, veiledninger og standarder er uten skjønnspregete begreper slik lovene må ha, og at de heller har standardiserte skjønnsbetingelser som består av ord med klare betydninger. For eksempel må et eventuelt Automatiseringsnemda lage betingelser for at et vedtakssystem er endret «i vesentlig grad» for å regnes som «nytt».

Informatikere som forstår best hvordan datakoder formes, får det lettere å omsette lovspråket til dataspråk med standardiserte skjønnsbetingelser som består av ord med klare betydninger.

Juristene som kjenner best til hvordan ulovfestete regler utfyller skrevne regler, som sørger for bred rettskildebredde og som kjenner best til rettskildeprinsippene, må formidle klare lovregler til informatikerne. Jurister må delta i transformasjonsprosessen for å sørge for korrekt klargjøring av reglene.

Forandringer i rettskildefaktorene er vanskeligere å forhåndsprogrammere, fordi rettskildebildet må «fryses» når programspråket lages. Grunnlaget for maskinlæringen kommer sannsynlig til å utgjøres av et fortidig materiale, typisk tidligere forvaltningsavgjørelser.²⁰³ Løsningen blir derfor at forvaltere varsler om endringer i praksisen og at jurister varsler om endringer i rettstilstanden. Sammen får de endret dataene med informatikerne. Klare og oversiktlige ord bidrar til

- å påvise hvordan forvandlingsprosessen fra lov til utregnete (eller automatiserte) avgjørelser skjedde. På den måten lar tolknings- og lovanvendelsessvakheter seg etterspore.
- å plukke ut lite digitaliseringsvennlige og egenartete saker over til manuell lovanvendelse
- å kombinere manuell og digital lovanvendelse

Forvaltningsinstanser må bruke samme uttrykk for samme betydninger

Digitaliseringsdirektoratets «Norsk arkitekturrammeverk for samhandling» legger opp til en «verktøykasse» for prinsipper, begrepsdefinisjoner, modeller og retningslinjer for digitalt samhandling. Den skal bidra til økt *interoperabilitet* – dvs. begrepssammenheng.²⁰⁴ Det er nemlig et mål for regjeringen at begrepene brukt i sektorens regelverk betyr det samme i alle regelverkene, og slik at algoritmene kan bruke data fra ulike systemer. For eksempel må *inntekt* bety det samme i Skatteetaten som i NAV, og begrepet *samboer* må ikke defineres på en rekke måter i ulike regelverk. Med samme begreper kommer datasystemene fram til samme løsninger. Hvis begrepene ikke kan bety det samme, er det i så fall viktig å ha informasjon om dette slik at løsningen ikke gir misvisende resultater.²⁰⁵

Forvaltningsorganene må bruke samme variabler. *Variabler* er de verdiene i et logisk resonnement som vi ikke kjenner ved start (F.eks.: Bilens fart – Fartsgrensen = Fartsoverskridelsen). Datasystemet må ha et vokabular så fullstendig forstått at systemet kan

²⁰² Lovgivning og lovspråk i det 21. århundre. Lovkonferansen 2019. Jon Christian Fløysvik Nordrum

²⁰³ Boe. Kap: Rettskildelære i IKT-verden. S.196-197

²⁰⁴ Difi.no. Norsk arkitekturrammeverk for samhandling

²⁰⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Strategi for nasjonal strategi for kunstig intelligens. s. 21-22

passer sammen med de andre systemene, nåværende eller fremtidige, uten at tolkningsproblemer oppstår. Innhold knyttet til håndtering av metadata, masterdata og referansedata bør være likt.²⁰⁶

Hva er klar masseforvaltning-lov for allmennleseren?

Hva er et klart masseforvaltning-regelverk som er enkelt for allmennleseren å bruke?

Allmennleseren betegner ulike mennesker som bruker en lovtekst mest på grunn av at de tilhører ett av lovtekstens spesifikke rettssubjekter. De må ikke ha juridiske kunnskaper for å forstå og bruke lovteksten. De tilhører nemlig lovtekstens *målgruppe* ifølge den internasjonale klarspråk-definisjonen²⁰⁷ og krever en alminnelig språkføring, noe som klassisk rettskildeteori²⁰⁸ og klarspråkgrammatikken dessuten baserer seg på i form av oppdaterte ord og uttrykksformer. For at lovspråket skal være klart, må allmennleseren være i stand til å gjennomgå noen etapper. Vi ser disse etappene ved å sette klarspråk-definisjonen²⁰⁹ sammen med rettsanvendelses-definisjonen²¹⁰:

Enhver **rettsanvendelse** består av:

Klart språk er tekster som gjør:

1. **tolkning** – å finne relevante regler, og å finne meningsinnholdet i dem
2. **bevisbedømmelse** – å finne ut hva fakta virkelig er
3. **subsumsjon** – å bruke regelen på en konkret sak

1. at leserne **finner** informasjonen de trenger
2. at leserne **forstår** informasjonen de finner
3. at leserne kan **bruke** informasjonen til å gjøre det de skal

=

Klart lovspråk

1. lovleseren kan **finne** reglene som er relevante (regelleting)
2. lovleseren kan **tolke og forstå** reglene (tolking)
3. lovleseren kan **bruke** reglene på saken sin (bevisbedømmelse og subsumsjon)

²⁰⁶ Difi.no. Samhandlingsområder

²⁰⁷ «Målgruppe» definert i klarspråkdefinisjonen til International Plain Language Working Group (IPLWG).

²⁰⁸ Boe. Grunnleggende juridisk metode. s. 103

²⁰⁹ Språkrådet.no. Klarspråk – hva og hvorfor?

²¹⁰ Boe. Grunnleggende juridisk metode, s. 66

Kunnskapskriterier for at:

1. lovleseren kan finne reglene som er relevante (regelleting)

1. Hvilke rettsregler passer til saken min / det rettslige spørsmålet mitt?
2. Hvor kan jeg lese disse rettsreglene?

Kunnskapskriterier for at:

2. lovleseren kan tolke og forstå regelen

1. Hvilke andre rettskilder enn rettsreglene er relevante for å tolke rettsregelen?
2. Hvordan skal jeg tolke de enkelte rettskildene (slutning)?
3. Hvordan skal de ulike rettskildene veies mot hverandre når de har forskjellige svar (vekt)?

Kunnskapskriterier for at:

3. lovleseren kan bruke regelen på saken sin

1. Hva er faktaene i saken min?
2. Hvordan passer faktaene i saken min med rettsreglene?
3. Hvordan løses saken vår ut fra disse rettsreglene?

Allmennleseren må lære reglene gjennom lovtekstene

I lovskriningsarbeidet må vi ta utgangspunkt i at allmennleserne skal *opplæres* i rettstenkning og lovspråklig innhold gjennom de tekstlige kanalene – i tråd med *modelleserteori*.²¹¹ De oppnår kunnskapskriteriene og mestrer etappene ovenfor ved at vi tar utgangspunkt i erfaringene, interessene og den språklige og faglige kompetansen som de allerede har. Uten at de blir opplært gjennom teksten, får de nemlig problemer med å slutte seg fram til lovreglenes forutinntatte proposisjonelle innhold – *referanse, reduksjon av flertydighet og kontekstuell utfylling* – og mister dermed muligheten til å forstå de endelige slutningene av lovreglene.²¹²

Allmennleserne kan mangle kunnskaper om måten de tolker lovregelen på

- a. **ved ikke å ha riktig rettstenkning** – ved ikke å vite hvordan finne relevante rettsregler fra samme eller andre lover, ved ikke å vite at man ofte må finne argumenter for hva lovbestemmelsen er utfra andre rettskildefaktorer, og ved ikke å kjenne til kollisjonsprinsippene når reglene strider mot hverandre.

Løsning: Navigeringen bidrar til riktig rettstenkning

Gode nettstedet kan veilede allmennleserne fram til å svare på de spesifikke rettslige spørsmålene deres. Det forutsetter at lovstrukturen har en visuell utforming, ordvalg og struktur som gjør regelverket oversiktlig og instruerende, og at regelteksten ikke krever for stor teknisk forståelse eller koster penger for å kunne leses. Spørsmålet om graden av hjelp handler om *manuell* versus *automatisk* navigering – fra å få servert ferdige konklusjoner om hva loven sier i det rettslige spørsmålet ditt, til å måtte lete, tolke og avgjøre spørsmålet ditt selv. Ved siste tilfelle kan lenker henvise leserne til relevante rettskilder dit de får presisert reglene som gjelder og ord og begreper.

- b. **ved ikke å forstå språket** – oppfatte ord og setninger vanskelige eller uforståelige.

Løsning: Språket må tolkes ut fra kontekst-kunnskaper og språkkunnskaper

²¹¹ (Tønnesson, 2010, s 226)

²¹² (Svennevig, 2020, s. 74)

Når ord og setninger i rettskildene ikke defineres i rettskildene, må vi passe på at vi kan presisere – finne ordenes og setningenes riktige referanse – ved å tolke dem:

1. **utfra sammenhengen, dvs. den språklige og kulturelle konteksten i lovteksten.** Referansen finner vi ved å ha **kontekst-kunnskaper** om hva som hører sammen i kulturen, dvs. *vanlige situasjonskontekster i omverden*. For eksempel forstås «bordplate med understell» ved «bord og stoler», «menn og kvinner som er lesekyndige» som «begge kjønn som er lesekyndige». Vi tolker også utfra den språklige konteksten, dvs. *koherensen* – at referansen til ord finnes i teksten og at det er betydningsrelasjoner (synonym, meronymi, organisk kohesjon) mellom ord og setninger.²¹³

OG

2. **utfra alminnelig leseforståelse** – besvares ved å ha **språkkunnskaper** om hvordan ords leksikalske betydning *vanligvis* er.²¹⁴ At språket må være alminnelig passer med tradisjonen innen klassisk rettskildeteori som gjelder i dag. Den sier at rettsanvenderen skal tolke ordene slik de tolkes som naturlig for folk flest.²¹⁵ F.eks. brukes «tømmer» vanligvis som «trestammer», ikke «bisler», og skal derfor gjelde. Få ord kan kobles til noe konkret i omverden (absolutt betydning), men selv om for eksempel «tømmer» kommer i ulike størrelser og typer, passer ikke den leksikalske betydningen om tømmer («avkvistede og avbarkedede trestammer som materiale») med andre referanser i omverden.

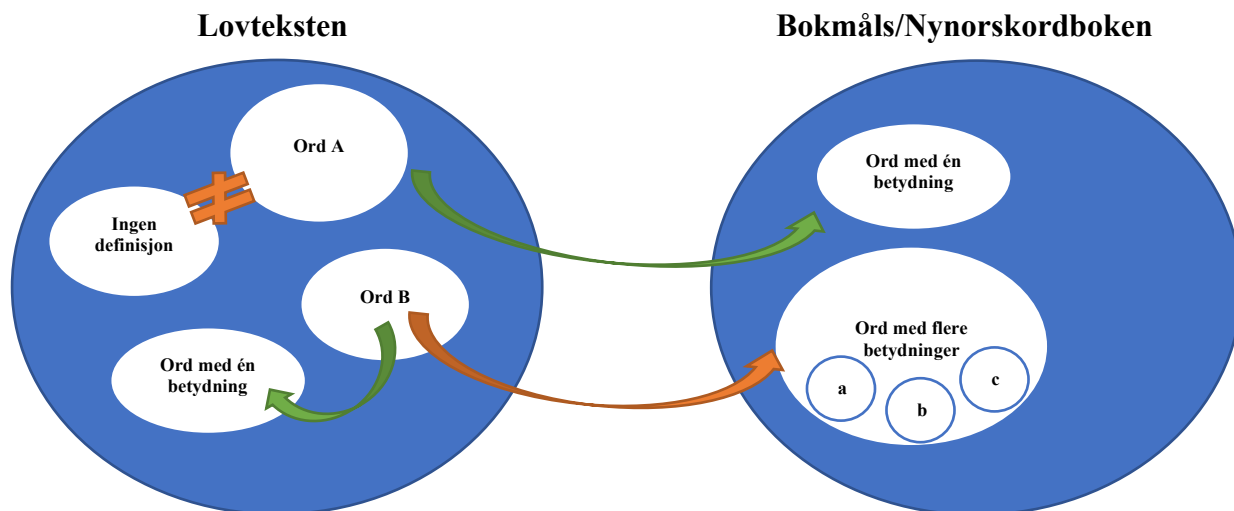
²¹³ Halliday, s.153-154

²¹⁴ Boe. Grunnleggende juridisk metode. s. 95

²¹⁵ Ibid. s. 103

Legaldefinisjoner bevarer den juridiske fagterminologien bedre enn ordbokdefinisjoner

Kan vi etterprøve kontekst-kunnskapene og språkkunnskapene våre og finne fram referansene til lovtekstens ord med definisjon i en ordbok? Ordboken gir oss ofte en presis betydning av ordet vi lurer på:

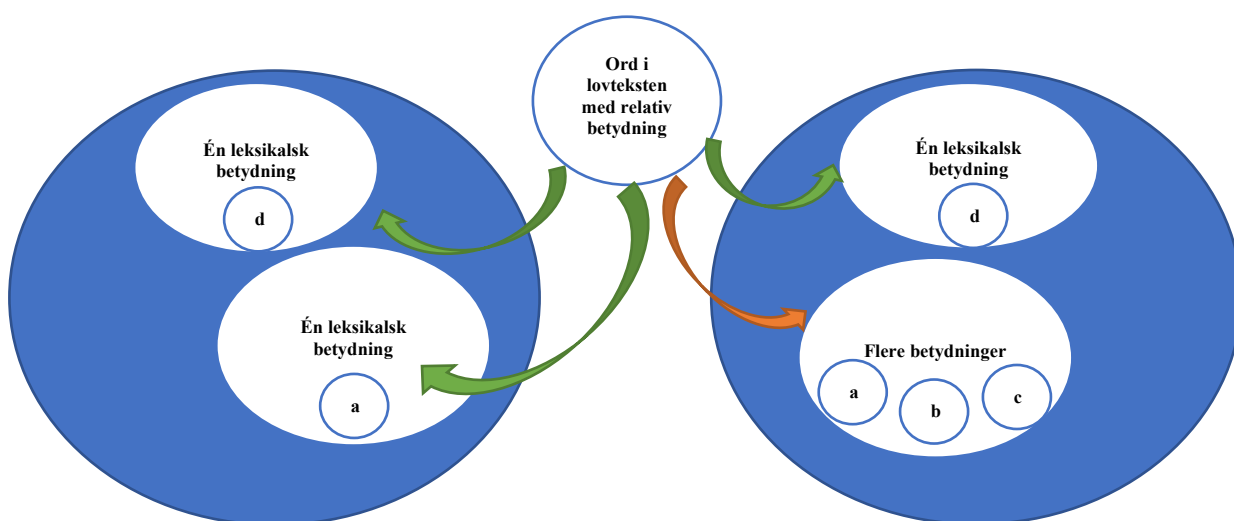


Modell: Den grønne pilen over til ordboken viser at ord i lovteksten kan forstås med ordbokdefinisjon. Den røde pilen over til ordboken viser derimot at ordboken ikke alltid kan gi én klar definisjon av ord i lovteksten.

Samme uttrykk kan ha forskjellige betydninger i en vanlig ordbok (Bokmåls-/Nynorskordbok). Men i et felles begrepsregister eller lovteksters egne definisjoner får ordene alltid én beskrivelse som passer korrekt med den juridiske terminologien:

Begrebsregister / legaldefinisjoner i lovteksten

Bokmåls/Nynorskordboken



Modell: Hvis vi får legaldefinisjoner, er dette et bedre hjelpemiddel til å tolke loven.

Skal et begrepsregister fungere som rettskildefaktor, må den ha selvstendig rettskildevekt. Det er lettere å få til å lage legaldefinisjoner. «Legaldefinisjoner innebærer at en generell term kvalifiseres autoritativt og derved bestemmer anvendelsesområdet for alle de regler som bygger på denne termen».²¹⁶ De kan være korte og lange. Legaldefinisjoner gir størst tolkningsforenkling og må ha substantiver²¹⁷, her i lov om folketrygd, § 2: *Avgjørelse som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av offentlig tjenestemann, regnes som enkeltvedtak.*

Lovforarbeidet om masseforvaltningen kan brukes til å skape tillit til saksbehandlingen

AI-leder i Nav Chatrine Phil Lyngstad forteller at mange ulike interessentgrupper har behov for å bli forklart om logikken i algoritme-modellene.²¹⁸ Men det er vanskelig å finne en forståelig modell uten avanserte grafer eller matematiske formler. Utvalget som skrev JOU-en om KI i masseforvaltningen, tar opp kravene og måtene modellene kan gjøres forståelige på. Om det skulle vise seg å være vanskelig, kan lovforarbeidet bidra ekstra til at leseren legitimerer bruken av algoritmene.

Tydelig begrunnelse for bruken

Et klart språk bidrar til et tillitsbasert og likeverdig forhold mellom leseren og lovgiver hvis leseren legitimerer lovens språkhandlinger *direktiver* (lovbestemmelser). Direktiver gjør nemlig mer krav på *sosial gyldighet* (legitimitet) enn *objektiv gyldighet* (sannhet) og *subjektiv gyldighet* (oppriktighet) for at de skal aksepteres av kommunikasjonspartnere.²¹⁹ Loven er loven, men er ikke nok for å legitimere maktbruken. Leseren aksepterer derimot saksbehandlingen hvis lovforarbeidene kommer med forståelige *konstater* (argumenter) for hvorfor reglene og behandlingens gang ble som de ble. Argumentene kan for eksempel handle om hensyn til demokrati, personvern og utvikling av ny teknologi for å fremstå som rettferdige. Da kan leseren gjøre seg opp meninger om hvordan systemet fungerer og bør være, og kontrollere eller utfordre maktpersoner bak lovgivningen.²²⁰ Folkesuverenitetsprinsippet – at vi kontrollerer hva våre folkevalgte representanter har vedtatt – styrkes.

Klart lovforarbeid

Lovforarbeidet styrker troverdigheten til innholdet hvis det formuleres klart i:

- **Ordnivå** (almennlige ord. Ved å unngå foreldete ord, ord som forveksles med moderne ord, lange sammensetninger og latin)
- **Setningsnivå** (god plassering av setningsledd, kort setningslengde, aktiv framfor passiv, subjekt og verb tidlig i setningen og god kobling mellom setninger)
- **Strukturnivå** (oversiktlig og kronologisk fordeling av temaer, titler, mellomoverskrifter, punktlistor innholdsfortegnelser, henvisninger og definisjoner av ord),
- **Multimodalitet** (navigering blant flere tekster og sjangre for å finne fram og forstå innholdet)
- Entydig *koherens* i teksten – koblingsrelasjoner og betydningsrelasjoner mellom ord og setninger i teksten – gjør at teksten presiserer konteksten selv.²²¹ :

²¹⁶ Ruth Vatvedt Fjeld, Å gjøre lovtekster klarere. *Klart språk i Norden*, 2005, s. 25

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Phil-Lyngstad, Cathrine. 14. mai 2020.

²¹⁹ (Svennevig, 2020, s. 90-91)

²²⁰ (Seljeseth, 2013, Sammendrag - s. iii).

²²¹ Halliday, M.A.K. *Å skape mening med språk*. s. 143

<p>Bruk endoforisk tolkning, dvs. at referenten er innenfor teksten</p>	<p>Unngå eksoforisk tolkning, dvs. at referenten er utenfor teksten og kan bare finnes ved å undersøke konteksten</p>
<p>Bruk anaforisk kohesjonskopling, dvs. at referenten til ordet er foran i teksten</p> <p>f.eks.: Jeg hadde et lite nøttetre. Ingenting bar det.</p>	<p><u>Kontekst utenfor teksten</u>: <i>Et barn bråker med et leketøy når moren forsøker å konsentrere seg om å skrive et foredrag</i></p> <p>f.eks.: Slutt med det! Jeg forsøker å arbeide.</p>
<p>Unngå kataforisk kohesjonskopling, dvs. når ordet kommer foran referenten</p> <p>f.eks. Du må huske å låse den. Hvis ikke, tar tyven sykkelen.</p>	<p>Første budskap er underforstått. Og enheten <u>det</u> kan ikke tolkes uten å referere til den umiddelbare situasjonskonteksten.</p>

Klarspråkgrammatikken²²² har flere funksjoner som letter lesingen uten å svekke den juridiske presisjonen:

- **Syntaktisk logikk** – gir følgeriktig meningsinnhold fordi leddene hører riktig sammen med andre ledd.
- **Estetikk** – har uttrykk- og setningsformer som vi foretrekker på grunn av rytme, uttale og mønster, f.eks. symmetriregelen.
- **Hukommelse** – har uttrykksformer som vi brukere oftere i hverdagspråket enn andre og er derfor lettere å tenke med.
- **Koherens** – har en sammenheng mellom ord og setninger i selve teksten, som gjør at vi kan presisere innholdet i selve teksten. Dette sørger for at vi tar i bruk allmennspråklige tolkningsstrategier (vanlig kjennskap til ord), og ikke andre presiseringsstrategier (finne informasjon i andre kilder).
- **Relevans** – fjerner unødvendige fyllord og pleonasmer uten at meningsinnholdet betyr noe annet.
- **Nøytralitet** – kobler setningen med bindeord (*dessuten, men, derfor, selv om osv.*) uten å tillegge subjektive meninger til innholdet.

Hvordan skal vi presisere begreper og definisjoner i regelverket på en passende måte for både dataspråket og allmennleseren?

Hvordan skal setningene og ordene være? Hva innenfor kategoriene *betydninger* og *referanser* presiserer best? *Juridisk presisering* er å lage betydninger i regelverket som kan sammenlignes med betydningene fra en sak. For maskinen som ønsker å kalkulere og for allmennleseren som ønsker å tolke loven, må ordlydene være spesifisert nok ned til samme referanser i virkeligheten som de skal sammenlignes med (subsumeres). Det kan også være ønskelig å presisere for å unngå at detaljer om brukerne eller loven som kan ha en betydning i kalkuleringen, ikke kommer med, og at brukere havner i feil båser. Hvis lovgiver presiserer lovspråket som omsettes til dataen for lite, kan ikke mangelfull kontekst kompenseres ved å gå til andre lover og forarbeider.

Betydninger i dataspråket

Kevin D. Ashley tar opp i *Artificial Intelligence and Legal Analytics* noen historisk innflytelsesrike juridiske *ontologier*. En ontologi er en datamodell som spesifiserer de grunnleggende typene av begreper og relasjonen mellom begreper i et datasystem. Det

²²² Engøy. 2021. Klarspråk – kunsten å kommunisere med en medborger.

inneholder et stort ordforråd, og hvis begrepene og relasjonene er klare nok, kan dataprogrammet resonnerer med dem.²²³

Juridiske ontologier har tradisjonelt blitt konstruert for hånd, men maskinlæring og natural-språkforståelse gir stadig mer automatisert hjelp. Natural-språkforståelse er et felt om hvordan man programmerer datamaskiner til å behandle og analysere store mengder data med menneskespråk. Ontologiene flagger, basert på statistisk analyse, automatisk ut de begrepene og relasjonene som menneskeeksperter skal fjerne, inkludere eller merke opp på nytt. Begrepene organiseres med relasjoner mellom seg: **hyponymer** og **meronymer**.

- En **meronymi** (Ashley: «fuzzynym») er en del-helhetsrelasjon²²⁴, et «bredere assosierende forhold mellom ord som deler fremtredende trekk uten å være semantisk like». For eksempel blir begrepene "leverandør" og "forbruker" behandlet som meronymer når de vises ofte sammen i dokumenter.²²⁵
- Et **hyponym** er et ord underordnet et annet ord. For eksempel kan "tidsdelingsavtale", "kredittavtale" og "forbrukeravtale" klassifiseres som co-hyponymer for det overordnede begrepet "kontrakt".²²⁶

Organiseringen av begrepene baserer seg på den interne strukturen til substantivuttrykkene:

- Substantiv (f.eks. kreditor, produkt)
- Adjektiv – Substantiv (f.eks. Løpende konto, lokale myndigheter)
- Substantiv – Substantiv (f.eks. Kredittavtale, produktsikkerhet)
- Substantiv – Preposisjon – Adjektiv – Substantiv (f.eks. Kjøp av fast eiendom)²²⁷

Adjektiver passer ofte dårlig for både dataspråket og mennesket. Vatvedt Fjeld snakker om adjektiver som viktige presiseringsredskaper ved at de uttrykker egenskaper ved fenomener og ting som gjør at vi kjenner dem igjen i «den virkelige verden». Det finnes imidlertid få av disse. Hovedskillet blant de forskjellige adjektivene går mellom de presise (*død, felles, månedlig*) og de ubestemte (*god, ufør, syk*). De presise adjektivene tolkes utfra sammenhengen på sikkert vis, noe de ubestemte adjektivene ikke gjør.²²⁸

Ifølge klarspråkgrammatikken er dette utbredte regler blant språkforskere²²⁹ :

- ❖ Unngå **unødvendige adjektiver**, dvs. adjektiver som ikke kan refereres til noe konkret eller endre betydningen av andre ord

f.eks.: *liten, stor, robust, krevende, tilfredsstillende, utrolig, fantastisk, treg, ung osv.*

- ❖ Unngå **unødvendige adverb**, dvs. adverb som ikke kan refereres til noe konkret eller endre betydningen av andre ord

f.eks.: *helt, meget, svært, veldig, nylig, nettopp, ganske, nokså, egentlig, faktisk, på en måte, imidlertid osv.*

²²³ Ashley, Kevin D. 2017. Kapittel 6: Representing Legal Concepts in Ontologies and Type Systems .

²²⁴ Halliday, M.A.K. Å skape mening med språk. s. 153

²²⁵ Ashley, Kevin D. 2017. Kapittel 6.4. Constructing Legal Ontologies

²²⁶ Ibid.

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Ruth Vatvedt Fjeld, Å gjøre lovtekster klarere. *Klart språk i Norden*, 2005, s. 17-27

²²⁹ Engøy. 2021. *Klarspråk – kunsten å kommunisere med en medborger*.

Oversikt over semantikk – læren om språkuttrykks betydninger

Betydning²³⁰ – språklig innhold uten forankring i kontekstuelle forhold

- **absolutt betydning**²³¹ – hva referansen er absolutt sikkert, uavhengig det som beskrives.
Eks.: *død*: «en absolutt tilstand», *Slottet* «hovedresidens for Norges konge i Oslo». *Elgen som var ved koordinaten x i Fossliskogen kl. 09.12.*
- **leksikalsk betydning**²³² – referansen er definert i en tekst eller i en ordbok.
Eks.: *fisk* = "kaldblodig virveldyr i vann og ånder med gjeller" .
- **syntaktisk betydning**²³³ – referansen er definert utfra de syntaktiske strukturene som ord opptrer i. Syntaktisk logikk handler om at ord og fraser står følgeriktig plassert ved hverandre.
Eks.: «Barna synger ofte på scenen» er ikke det samme som «Synger scenen på barna ofte?»
- **relativ betydning**²³⁴ (skjønnspregete ord) – referansen må defineres i et annet sted i teksten, i en annen tekst eller kan aldri bli definert.
Flertydige ord: *materiale* betyr «byggevirke», «skriftlig tekst» eller «gruppe personer». Én av dem er korrekte.
Tvetydige ord: *liten, stor, lang, ledende stilling, tilstrekkelig* må defineres i målestokk og må forstås i relasjonen til et objekt. *kommet frem* betyr «Når brevet er lest» eller «Når brevet ligger i innboksen, selv om den ikke er lest». *Brunt vann, syk, frisk, ufør* refererer til noe som finnes i virkeligheten, men må defineres i målestokk for å sette grensene for det som de betegner.²³⁵

relativ betydning	leksikalsk betydning	absolutt betydning
tilstrekkelig, stor, nok osv.	fisk, frost, tre	død, Slottet osv.

²³⁰ Sveen, Andreas. Språk. En grunnbok. Kapittel 3: Semantikk. s. 64-68

²³¹ Ibid. s. 82

²³² Ibid. s. 72-75

²³³ Ibid. s. 74

²³⁴ Ibid. s. 83-85

²³⁵ Ruth Vatvedt Fjeld, s. 19

Referanse²³⁶ – det konkrete som ordet setter navn på og viser til i omverdenen utenfor språket

- **konkret referanse** – noe både å se og å kjenne på

Eks.: *fisk, frost, algoritmer, stilling*

- **abstrakt referanse** – kan gi konkrete utslag i observerende handlinger, men ikke kunne tas på.

Eks.: *krenkelse*

abstrakt referanse

krenkelse osv.

konkret referanse

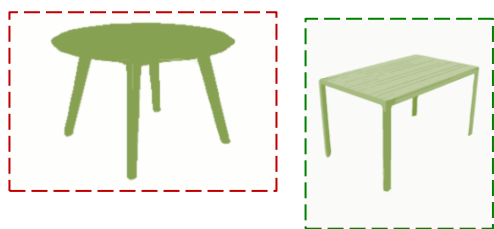
fisk, frost, algoritmer, stilling osv.

Sammenligning av absolutt betydning og leksikalsk betydning:

Absolutt betydning og konkret referanse:

*Treplate på maks 1 meter bredde og 2 meter lengde,
2 cm bordkant, beiset i grått.*

→ Alt er spesifisert ved at alle detaljer er med.



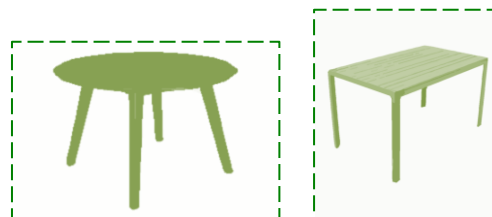
Ikke «bord»

«bord»

Leksikalsk betydning og konkret referanse:

Møbel med vannrett treplate med fire trebein under →

Ingen ord trengs å slås opp. Alt er spesifisert nok selv om ikke alle detaljer er med, fordi ingen andre referanser kan beskrives på denne måten.



«bord

«bord»

Ved *absolutt betydning* blir det vanskelig å ramme inn alle typer «bord». Ved heller å velge *leksikalske betydninger* med de viktigste hovedtrekkene, og ved å unngå flere detaljer enn nødvendig, utelukker vi andre referanser i omverden og rammer inn kun referansene som skal med – på tross av at de kan være forskjellige (eks. rundt bord og rektangulært bord). Eksempler på *absolutte betydninger* kan vi finne blant spesifikke profileringsdata innen bosted, yrke, sykmeldingsgrad, diagnose, lege og alder,²³⁷ noe som gjør dem umulig å forveksle med noe annet. Lovtekster som skal omsettes til dataspråk og må dekke flere referanser på få ord, er nødt til å bruke ord mest med *leksikalsk betydning*.

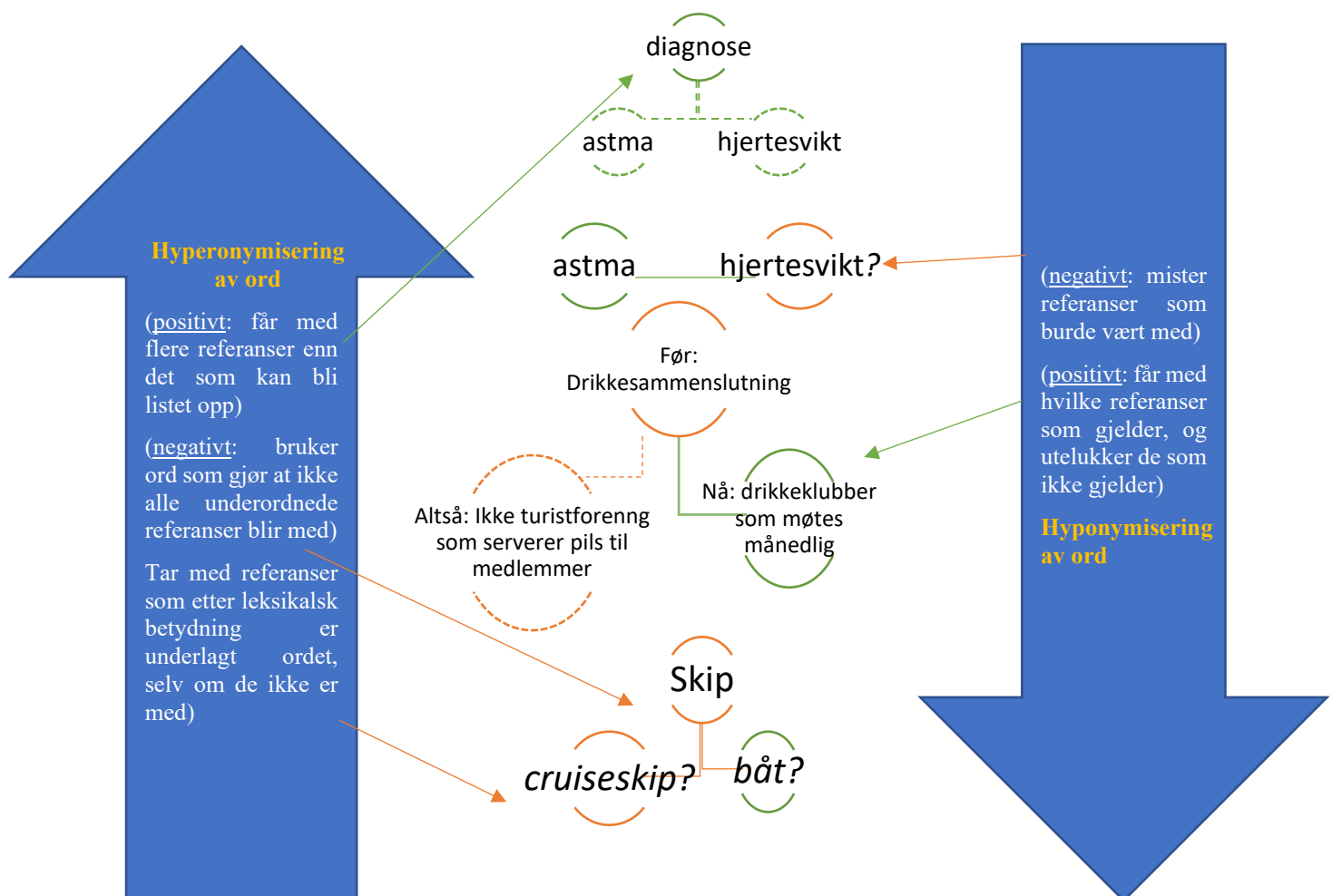
²³⁶ Sveen, Andreas. Språk. En grunnbok. Kapittel 3: Semantikk. s. 89-91

Fører hyperonymisering eller hyponymisering til best spesifisering?

Hyperonymer er ord overordnet et annet ord, eks. yrke over elektriker

Hyponymer er ord underordnet et annet ord, eks. elektriker under yrke²³⁸

Spesifisering er en måte å presisere på ved å gjøre relative betydninger om til absolutte eller leksikalske betydninger som ikke forveksles med andre referanser i omverden. Bør man hyperonymisere *eller* hyponymisere betydningene for å gjøre det lettere for maskinen – og for mennesket – å tolke presist?



Hyperonymisering av ord kan på uheldigvis medføre tolkningsmåten *innskrenkende tolkning*. Innskrenkende tolkning er at man går til andre rettskilder for å finne ut hva innholdet i lovtekstene egentlig sier. På en annen side passer overordnede ord – «generelle kategorier og båser» som Boe snakker om – best for å forhåndsfortolke alle mulige tilfeller av saker før loven

trer i kraft. For allmennleseren kan overordnede ord også gjøre lovteksten kortfattet og oversiktlig.

Hyperonymer er derimot oftere relative betydninger, fordi at flere referanser er underordnet dem. For maskinen er det upresist hvis referanser (f.eks. detaljer ved brukerne) som er underordnet ordene i programmet, ikke er kodet inn.

Hyponymisering av ord gjør at setningene får ord med såpass detaljerte beskrivelser at det er vanskeligere å forveksle referansene med noe annet. Man trenger dermed sjeldnere å gå til andre rettskilder. Man slipper også antitetisk tolkning hvis man skriver unntak for lovbestemmelsene. For maskin og mennesket er det bra at ord er såpass «detaljerte» at andre ord ikke underordnes dem og heller faller utenfor.

Hvis vi derimot velger hyponymer fremfor hyperonymer i lovteksten, kan lovsystemet miste viktige egenskaper, f.eks. forvaltningsorganers og fagpersoners mulighet til å gjøre endringer i begrepene og lesernes mulighet til å finne frem i lovverket. At det blir enklere for allmennleseren å tolke loven på ordet, går på bekostning av at det oppstår «hull» i lovverket også. Huller er tilfeller vi ikke tenkte på da vi skrev loven, som det rett og slett ikke finnes *ord* for i lovteksten. Det er heller ikke sikkert at det er fysisk plass til alle relevante hyponymer for fremtidens tilfeller, men det er i hvert fall plass til dem i datasystemet.

Oppsummering

Hvordan få **klart språk** både til å omsette lovspråket til dataspråk og til å uttrykke lovspråket klart til brukeren av masseforvaltning-lovverket?

Konklusjon: Forvaltningsorganer må standardisere både *kan-skjønn* og *relative-ord-skjønn* ved hjelp av klare variabler som algoritmene kan håndtere. for ikke å gjøre digitaliseringen av lovverket sårbar for feiltolkninger.

Konklusjon: Skal jurister, informatikere og forvaltningsorganer uttrykke et klart digitalisert lovspråk for å fange opp mange tilfeller og nye tilfeller, må de kartlegge alle eventuelle tilfeller som kan inntreffe selv om tilfellene aldri har inntruffet før. De må også forhåndsfortolke rettskildefaktorene.

Konklusjon: Forvaltningsorganer må bruke samme uttrykk for samme betydninger i regelverkene sine.

Konklusjon: Ved å bygge på det allmennleserne allerede har av språklig, faglig og teknologisk erfaring, kan allmennleserne enklere finne fram, tolke og bruke regelverket.

Konklusjon: Lovgiver må lage legaldefinisjoner på den måten at begreper forklares enten kort eller langt. Der loven ikke kan ha definisjoner, må lovforarbeidet begrunne hvorfor eller selv ha definisjoner.

Konklusjon: Lovforarbeidet kan styrke troverdigheten til saksbehandlingen i masseforvaltningen hvis det argumenterer nok for hensynene bak lovgivningen og på en lesbar måte.

Konklusjon: Regelverket må ha vilkår som presiseres med *leksikalsk betydning*, i tillegg til *konkret referanse*. Slik kan leseren mer sannsynlig tolke loven på ordet og datasystemet kan regne mer korrekt. Datasystemet kan riktignok bestå av ord med *absolutte betydninger*.

Konklusjon: Å *hyponymisere* lovteksten (lage underordnede ord), så langt det lar seg gjøre, bidrar til at allmennleseren mer sannsynlig kan tolke loven på ordet, og det gjør det lettere for maskinen å regne mer presist. Men det er en fare for at lovsystemet da kan miste noen egenskaper.

Referanseliste

- Ashley, Kevin D. 2017. Artificial Intelligence and Legal Analytics. Cambridge.
- Bing, Automatiseringsvennlig lovgivning, Tidsskrift for rettsvitenskap 1977 s. 195-229
- Boe, Erik Magnus. (2020). Grunnleggende juridisk metode. Oslo: Universitetsforlaget.
- Digitaliseringsstyrelsen (Danmark). Mai 2018. Vejledning om digitaliseringsklar lovgivning: https://digst.dk/media/16953/vejledning_om_digitaliseringsklar_lovgivning_maj_2018_tg.pdf
- Difi. Samhandlingsområder: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-samordning/nasjonal-arkitektur/arkitekturrammeverk-samhandling/samhandlingsomrader>
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. (2014). Forvaltningsrett (10. utg), Oslo: Universitetsforlaget og Vatvedt Fjeld, Ruth. (2005). Kap: Å gjøre lovtekster klarere, Klart språk i Norden, s. 17-27
- Engøy, Jørgen. (2021). Klarspråk – kunsten å kommunisere med en medborger.
- Phil-Lyngstad, Cathrine. 14. mai 2020. Hentet 01.11.20 fra: <https://www.tekna.no/contentassets/4df948a6c2b64e03808355f13acdac3f/3-cathrine-pihl-lyngstad-forklarbar-ai-i-praksis.pdf>
- Halliday, M.A.K. Å skape mening med språk. Kap: Teksturen i en tekst. s. 143, s. 153-154
- Klarspråk.no. Språk i lover og forskrifter. <https://www.sprakradet.no/klarsprak/om-skriving/sprak-i-lover-og-forskrifter/> Språkrådet: <https://www.sprakradet.no/Sprakarbeid/Det-offentlige/Klarsprak/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Strategi for nasjonal strategi for kunstig intelligens. s. 21-22.
- Nordrum, Christian. Lovkonferansen 2019. Lovgivning og lovspråk i det 21. århundre. <https://www.jus.uio.no/forskning/prosjekter/klarsprak/arrangementer/konferanser/lovkonferanse/lovkonferansen-2019-program.html>
- Seljeseth, Ida. 2013. Masteravhandling (UiO). Gratulerer, vi har avslått søknaden din om arbeidsavklaringspenger! – en studie av klarspråkarbeidet i NAV april til juli 2012 <https://www.duo.uio.no/handle/10852/38496>
- Sveen, Andreas. Språk. En grunnbok. Kapittel 3: Semantikk. s. 64-92
- Tønnesson, Johan L. 2010. Kap. 9: Leserens modell. Om relevansen av resepsjonsteori, i (Red) Knudsen, Susanne V. & Aamotsbakken, Bente. Teoretiske tilnærminger til pedagogiske tekster 2010 s. 183-184. Oslo: Cappelen Damm.