

OKTOBER 2021

## NÅR ALGORITMER SAGSBEHANDLER: KLARE RAMMER FOR DET OFFENTLIGES BRUG AF PROFILERINGSMODELLER

**I Danmark er der ikke opstillet klare rammer for myndighedernes brug af og beslutning om algoritmiske profileringsmodeller. Det er der behov for, hvis vi skal opnå en rettighedsbaseret tilgang til kunstig intelligens. I dette notat præsenterer vi de styringsværktøjer, der skal til for at sikre, at borgernes rettigheder og retssikkerhed beskyttes, når det offentlige bruger kunstig intelligens i sagsbehandlingen.**

Danmark er blandt de førende i verden, når det gælder digitalisering af borgernes kontakt med stat, region og kommune.<sup>1</sup> Digitaliseringen omfatter i stigende grad også brug af kunstig intelligens, hvor store mængder data selv "lærer" at analysere opgaver og finde løsninger. Ansigtsgenkendelse, maskinoversættelser og rutevejledninger er alle eksempler på brug af kunstig intelligens, som de fleste kender, men teknologien kan også bruges i offentlige myndigheders sagsbehandling, når de skal træffe afgørelser om for eksempel ydelser, indsatser eller sanktioner overfor borgere.

I 2019 udgav regeringen "National strategi for kunstig intelligens", hvori man understreger vigtigheden af fortsat udvikling på området.<sup>2</sup> Strategiens vision er, at "Danmark skal gå forrest med ansvarlig udvikling og anvendelse af kunstig intelligens", og visionen er allerede nu udmøntet i en række signaturprojekter<sup>3</sup> og forskningsprogrammer på både nationalt og EU-plan.

Trods det politiske fokus og de mange tiltag mangler der imidlertid et overblik over, hvordan offentlige myndigheders brug af kunstig intelligens griber ind i menneskerettighederne. Spørgsmålet er kun sporadisk blevet adresseret i Danmark, og det offentliges forskellige digitaliseringsstrategier kommer ikke nærmere ind på, hvilke følger det kan få for borgernes retssikkerhed, at dele af sagsbehandlingen udføres af algoritmiske profileringsmodeller.

Både i EU, Europarådet og FN<sup>4</sup> er der udtrykt bekymring for, at kunstig intelligens kan underminere beskyttelsen af den enkeltes rettigheder. Brugen af profileringsmodeller kan fx skabe risici for diskrimination på en række forskellige måder.

Institut for Menneskerettigheder anser offentlige myndigheders brug af kunstig intelligens for at have stor betydning for borgernes rettigheder, og instituttets arbejde tager netop udgangspunkt i en rettighedsbaseret tilgang.

#### **INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDER ANBEFALER, AT:**

- Justitsministeriet med inddragelse af Datatilsynet og Digitaliseringsstyrelsen udsteder en vejledning om offentlige myndigheders brug af profileringsmodeller med fokus på de rettigheds- og retssikkerhedsmæssige udfordringer ved modellerne.
- der i vejledningen stilles krav om konsekvensanalyser for kunstig intelligens (AI-konsekvensanalyser) tidligt i beslutningsfasen og periodisk herefter under modellens udvikling og anvendelse til både beslutningsstøtte og fuldautomatisering.

Konsekvensanalyserne bør som minimum omfatte vurdering af:

- Beslutning: Hjemmel og begrundelse for anvendelse af modellen, herunder om modellen anvendes til beslutningsstøtte eller fuldautomatiseret afgørelse, modellens egnethed og oplysninger om eventuelle alternative modeller eller løsninger.
  - Risici: Om modellen rejser risici for usaglige og forkerte (ulovlige) afgørelser samt øvrige utilsigtede konsekvenser for borgerens rettigheder, om modellen overholder databeskyttelsesforordningens krav om dataminimering og sikrer brug af korrekte data, hvilke diskriminationsrisici modellen rejser, samt hvorledes samtlige risici vil blive imødegået
  - Transparens: Om modellen lever op til krav om algoritmisk transparens.
  - Tilsyn og kontrol: Hvordan tilsyn og kontrol med modellen sikres.
- Justitsministeriet med inddragelse af Datatilsynet, Digitaliseringsstyrelsen og Folketingets Ombudsmand sikrer et styrket samarbejde på tværs af de tilsyns-, rekurs- og kontrolinstanser, der forventes at kontrollere myndighedernes brug af profileringsmodeller.
  - behovet for teknisk forståelse for profileringsmodeller og for de rettigheds- og retssikkerhedsmæssige udfordringer, som de rejser hos beslutningstagere og anvendere af profileringsmodeller samt hos tilsyns- og kontrolinstanser adresseres i vejledningen.
  - Digitaliseringsstyrelsen inkluderer teknisk kendskab til profileringsmodeller og kendskab til de retlige udfordringer forbundet med profileringsmodeller i "Statens Digitaliseringsakademi".

## **FOKUS FOR NOTATET**

Det er væsentligt at den øgede digitalisering og beskyttelsen af rettigheder og retssikkerhed følges ad. Brugen af kunstig intelligens i form af algoritmiske profileringsmodeller rejser særlige udfordringer, der kræver særlige løsninger. For at sikre samme høje beskyttelse af borgeren i mødet med det offentlige anbefaler vi, at der implementeres en række styringsværktøjer. Vi gennemgår i dette notat de værktøjer, der bør gennemføres for at opnå samme niveau for retssikkerhed og rettighedsbeskyttelse i brugen af algoritmiske profileringsmodeller, som borgerne oplever på andre områder.

Styringsværktøjerne består for det første i udarbejdelsen af en vejledning for at ensrette myndighedernes brug af modellerne. For det andet består det af gennemførelsen af konsekvensanalyser for kunstig intelligens – såkaldte Artificial Intelligence-konsekvensanalyser (AI-konsekvensanalyser), hvori blandt andet modellens formål og risici beskrives. For det tredje består de af et styrket tilsyn med modellerne. Sidste består de af tiltag rettet mod at styrke den tekniske og rettighedsmæssige forståelse blandt myndigheder og tilsyns- og kontrolinstanser.

## **BEHOV FOR VEJLEDNING FOR ENSARTET BRUG**

Uanset hvilke værktøjer en myndighed tager i brug for at træffe en afgørelse, er udgangspunktet, at det er de samme regler, der gælder for myndigheden. Lovgivningen er med andre ord teknologineutral. Med meget få undtagelser er der i dansk ret ikke specifikke regler eller retningslinjer om det offentliges brug af profileringsmodeller. Princippet om teknologineutralitet kan føre til uensartet praksis hos myndighederne, når der gøres brug af profileringsmodeller. Det kan det, fordi princippet om teknologineutralitet indbefatter et fravær af specifikke regler om, hvornår og hvordan myndigheden må bruge blandt andet profileringsmodeller.

Det skaber et øget ansvar hos den enkelte myndighed, som altså selv skal vurdere, om de rette valg er truffet i udformningen af modellen, og om rettigheder og principper er fortolket korrekt.<sup>5</sup>

Uden klar vejledning for, hvordan profileringsmodeller kan indgå i sagsbehandlingen på en retssikkerhedsmæssigt forsvarlig måde, stiger risikoen for, at myndighederne begår fejl eller træffer forkerte valg.

Det er vores vurdering, at der er behov for at ensrette myndighedernes praksis om brugen af profileringsmodeller. Vi anbefaler derfor, at Justitsministeriet med inddragelse af Datatilsynet og Digitaliseringsstyrelsen udsteder en vejledning om offentlige myndigheders brug af profileringsmodeller med fokus på rettigheds- og retssikkerhedsmæssige udfordringer ved modellerne. En vejledning vil efter vores vurdering sikre ensartethed, transparens og forudsigelighed i myndighedernes brug af modellerne.

## **HVAD ER EN ALGORITMISK PROFILERINGSMODEL?**

En algoritmisk profileringsmodel er en computerdrevet matematisk formel, som på baggrund af statistiske data eller variabler vurderer, om et objekt – eksempelvis en borger – har en bestemt egenskab, for eksempel om borgeren er berettiget til et tilskud.

Profileringsmodeller udvikles og trænes på baggrund af store mængder data om allerede afgjorte sager på området. Modellerne kan analysere og behandle data og finde sammenhænge og mønstre, der er langt mere komplekse, end hvad mennesker er i stand til, og de kan derfor være en stor ressource i sagsbehandlingen.

Profileringsmodeller kan både bruges til at træffe forvaltningsretlige afgørelser (fuldautomatisering) eller til at oplyse eller støtte myndighedens afgørelse (automatiseret beslutningsstøtte). Bruges modellen til beslutningsstøtte, kan dette enten ske for at afklare faktuelle omstændigheder som led i sagsoplysning, eller som støtte i den juridiske afvejning af en sag. Udfordringerne med transparens er til stede, uanset om modellen bruges fuldautomatiseret eller til automatiseret beslutningsstøtte.

Bruges modellen til beslutningsstøtte, kan dette enten ske for at afklare faktuelle omstændigheder som led i sagsoplysning eller som støtte i den juridiske afvejning af en sag. Udfordringerne med uigennemsigthed er til stede, uanset om modellen bruges fuldautomatiseret eller til automatiseret beslutningsstøtte.

Profileringsmodeller er allerede under udvikling og i brug i det offentlige Danmark. Blandt andet har Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering udviklet og implementeret en model til forudsigelse af langtidsledighed blandt nyledige, og Gladsaxe Kommune udviklede i 2018 – men implementerede ikke – en model til forudsigelse af mistriivsel i børnefamilier. I begge tilfælde behandler modellen udvalgte data helholdvis om nyledige og om børnefamilier, og modellens resultater kan få betydning for den indsats, der igangsættes over for de identificerede ledige og børnefamilier.

## **AI-KONSEKVENSANALYSE BASERET PÅ RETTIGHEDER**

Institut for Menneskerettigheder vurderer, at der er behov for at indføre et ensartet styringsværktøj på tværs af offentlige myndigheder. Styringsværktøjet skal sikre, at myndighederne beskytter borgernes rettigheder og retssikkerhed, når de gør brug af algoritmiske profileringsmodeller, og at der er ensretning i myndighedernes håndtering af de udfordringer, der er knyttet til modellerne. Det skal sikres tidligst muligt i beslutningsfasen og periodisk herefter i hele modellens levetid.

Det foreslåede styringsværktøj er gennemførelsen af AI-konsekvensanalyser. Analyserne skal betragtes som en form for tjekliste med faste punkter, der sikrer, at myndighederne vurderer lovligheden af profileringsmodellen og sørger for, at myndighederne eksplicit forholder sig til de særlige problemstillinger, brugen af algoritmisk profilering rejser. Analyserne skal foretages allerede forud for beslutningen om at udvikle en profileringsmodel og løbende under anvendelsen af modellen. AI-konsekvensanalysen udgør på den måde et grundlæggende redskab til at tænke rettigheder ind i udviklingen og anvendelsen af profileringsmodeller.

Vi anbefaler, at offentlige myndigheder lader sig inspirere af databeskyttelsesforordningens regler for konsekvensanalyser<sup>6</sup> og bygger videre på disse i udformningen af en AI-konsekvensanalyse. Databeskyttelsesforordningens regler udgør et vigtigt grundlag for beskyttelsen af rettigheder, også hvor myndighederne bruger profileringsmodeller, og den indeholder mange af de nødvendige aspekter, som vil indgå i en rettighedsbaseret AI-konsekvensanalyse.

Forordningens konsekvensanalyser har imidlertid visse begrænsninger: Den stiller blandt andet ikke særlige krav til indholdet af analysen, når myndighederne bruger en profileringsmodel, og der er ikke krav om, at konsekvensanalyserne er offentligt tilgængelige.<sup>7</sup>

Vi anbefaler, at konsekvensanalyserne eller et uddrag heraf offentliggøres i et offentligt register. Foruden at give blandt andre borgerne og den brede offentlighed adgang til analyserne, sikrer det også en videns- og erfaringsdeling på tværs af den offentlige sektor. Læs mere om kravet om transparens i vores notat om netop det emne.<sup>8</sup>

En AI-konsekvensanalyse bør som minimum omfatte vurderinger af:

- Beslutning: hjemmel og begrundelse for anvendelse af modellen, modellens egnethed og oplysninger om eventuelle alternative modeller eller løsninger.
- Risici: Om modellen rejser risici for usaglige og forkerte afgørelser samt øvrige utilsigtede konsekvenser for rettigheder, herunder hvilke diskriminationsrisici modellen rejser, samt om modellen overholder databeskyttelsesforordningens krav om dataminimering og sikrer brug af korrekte data.
- Transparens: Om modellen lever op til krav om algoritmisk transparens.
- Tilsyn og kontrol: om modellen bruges fuldautomatiseret eller til beslutningsstøtte og hvorledes tilsyn og kontrol med modellen sikres.

### **TILSYN MED MODELLEN ER NØDVENDIGT**

For at sikre at myndighedernes brug af algoritmisk profilering ikke fører til en forringelse af borgernes rettigheder og retssikkerhed, er det væsentligt, at der bliver ført kontrol med modellen ved uafhængige instanser. Forudgående og

løbende tilsyn og prøvelse af modellen vil være med til at sikre beskyttelse af borgernes rettigheder gennem hele modellens livscyklus.

Der findes mange tilsyns- og kontrolorganer, som efter gældende regler regulerer forskellige områder af myndighedernes sagsbehandling. Der er dog på nuværende tidspunkt ikke regler om et forudgående og løbende tilsyn med myndighedernes brug af profileringsmodeller eller anden kunstig intelligens.

Et forudgående og løbende tilsyn udgør en uafhængig kontrol med udformningen af profileringsmodellen. Det kan være med til at sikre, at rettigheder er tænkt ind under udviklingsfasen. Tilsynet bør både dække de helt tidlige stadier i modellens livscyklus, altså beslutnings- og udviklingsfasen, og modellens efterfølgende brug i sagsbehandlingen. Der er vigtigt, at tilsynet er løbende og foretages på ny ved forskellige stadier i modellens levetid, så tilsynet også ser på, hvordan modellen fungerer ude i "den virkelige verden".

Et effektivt og velfungerende tilsyn med offentlige myndigheders brug af profileringsmodeller kræver efter vores vurdering et nært samarbejde mellem eksisterende tilsynsinstanser. Når vi anbefaler en rettighedsbaseret tilgang til profileringsmodeller, indebærer det, at samtlige berørte rettigheder skal sikres. Det vil kunne indebære øget samarbejde mellem blandt andet Datatilsynet og Ligebehandlingsnævnet, og i nogle tilfælde Ankenævnet, som også behandler spørgsmål inden for ligebehandling. I forhold til det mere generelle og overordnede tilsyn har især Folketingets Ombudsmand en central rolle i at sikre rettigheder og retssikkerhed for borgerne, når danske myndigheder anvender profileringsmodeller.

Samlet set anbefaler vi, at der sikres et effektivt tilsyn med myndigheders brug af profileringsmodeller.

### **TEKNISK OG RETTIGHEDSMÆSSIG FORSTÅELSE SKAL STYRKES**

Det retlige grundlag og teknologien bag profileringsmodeller er relativt kompleks. Hvis der skal etableres en rettighedsbaseret tilgang til anvendelsen af modellerne, er det derfor helt nødvendigt, at både myndigheder og tilsyns- og kontrolinstanser har kendskab til teknologien og de særlige rettigheds-mæssige udfordringer, den rejser.

Et sted, hvor kendskab til og forståelse for teknologi og rettigheder med fordel kan tilføjes er i "Statens Digitaliseringsakademi"<sup>9</sup>, som har til formål at "styrke statslige ledere og medarbejderes digitale kompetencer til at forstå, ville og kunne digitalisering".

Vi anbefaler, at Justitsministeriets vejledning adresserer behovet for teknisk forståelse for profileringsmodeller og for de rettigheds- og retssikkerhedsmæssige udfordringer, som de rejser hos beslutningstagere og anvendere af profileringsmodeller samt hos tilsyns- og kontrolinstanser. Som led i dette

anbefaler vi, at Digitaliseringsstyrelsen indarbejder teknisk kendskab til profileringsmodeller og kendskab til de retlige udfordringer forbundet med profileringsmodeller som et fast forløb i "Statens Digitaliseringsakademi".

### **ANBEFALINGER: HUSK RETTIGHEDERNE**

Danmark er verdensmester i digital forvaltning. Offentlige myndigheder er ambitiøse, når det gælder udviklingen af digitale løsninger – men de har ikke taget stilling til, hvordan disse løsninger skal afspejle den fortsatte sikring af menneskerettigheder og retsprincipper.

En rettighedsbaseret tilgang til offentlige myndigheders brug af profileringsmodeller er særligt vigtig, da det gælder afgørelser om borgerne. Der kan være tale om afgørelser, som har stor indvirkning på borgernes retsstilling som for eksempel afgørelser om udsatte borgeres behov for støtte. Offentlige myndigheder er forpligtet til at handle sagligt og til at sikre beskyttelsen af borgernes rettigheder og retssikkerhed, også når sagerne automatiseres.

Institut for Menneskerettigheder efterlyser et større fokus på de mange rettighedsmæssige udfordringer, som udviklingen af en digital forvaltning stiller os overfor. En helt grundlæggende forudsætning for dette er stærke styringsværktøjer og et uafhængigt tilsyn, der kan sikre en fortsat stærk beskyttelse af borgernes retssikkerhed og rettigheder i mødet med det offentlige.

### **LÆS MERE I VORES RAPPORT**

I rapporten 'Når algoritmer sagsbehandler – Rettigheder og retssikkerhed i offentlige myndigheders brug af profileringsmodeller' udgivet i oktober 2021 kortlægger Institut for Menneskerettigheder, hvordan borgernes rettigheder og retssikkerhed påvirkes, når offentlige myndigheder benytter sig af kunstig intelligens. Rapporten er en af de første, der tager udgangspunkt i danske myndigheders praksis og dansk lovgivning.

Dette notat gengiver dele af rapportens konklusioner.

Læs hele rapporten på [menneskeret.dk/algoritmer](https://menneskeret.dk/algoritmer).

## SLUTNOTER

<sup>1</sup> Digitalstyrelsen (2020), Ny FN-måling: Danmark er fortsat verdensmestre i offentlig digitalisering, tilgængelig på: <https://digst.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/juli/ny-fn-maaling-danmark-er-fortsat-verdensmestre-i-offentlig-digitalisering/>

<sup>2</sup> Finansministeriet og Erhvervsministeriet (2019): National strategi for kunstig intelligens tilgængelig på: [https://www.regeringen.dk/media/6537/ai-strategi\\_web.pdf](https://www.regeringen.dk/media/6537/ai-strategi_web.pdf)

<sup>3</sup> Digitalstyrelsen (2019), Kommuner og regioner skal afprøve kunstig intelligens for at løfte kvaliteten i den offentlige service, tilgængelig på: <https://digst.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2019/oktober/kommuner-og-regioner-skal-afproeve-kunstig-intelligens-for-at-loefte-kvaliteten-i-den-offentlige-service/>

<sup>4</sup> Kommissionens hvidbog (2020), " On Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust" Tilgængelig på: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf) , Europarådets resolution, CM/Rec(2020)1, tilgængelig på: <https://rm.coe.int/09000016809e1154> , FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder (2019), "FN's Specialrapportør for ekstrem fattigdom", rapport A/74/48037.

<sup>5</sup> Regeringskansleiet (27. marts 2018), "Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering" (SOU 2018:25), s. 125f tilgængeligt på (svensk): <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/03/sou-201825/>

<sup>6</sup> Databeskyttelsesforordningen 2016/679 af 27. april 2016

<sup>7</sup> Se Mantelero, 'AI and Big Data: A Blueprint for a Human Rights, Social and Ethical Impact Assessment' (2018) 34(4) Computer Law & Security Review 766

<sup>8</sup> Institut for Menneskerettigheder, (2021) "Når algoritmer sagsbehandler: Transparens i og om profileringsmodeller brugt i det offentlige", <https://menneskeret.dk/udgivelser/transparens-profileringsmodeller-brugt-offentlige>

<sup>9</sup> Se nærmere om digitaliseringsakademiet på: <https://digst.dk/styring/statensdigitaliseringsakademi/om-akademiet/>