

Justitias høringssvar til forslag til lov om udvikling og anvendelse af AI-systemer ved behandling af personoplysninger i den offentlige forvaltning

Justitia takker for modtagelsen af Digitaliseringsstyrelsens mail af 16. februar 2026 om høring over forslag til lov om udvikling og anvendelse af AI-systemer ved behandling af personoplysninger i den offentlige forvaltning.

Justitias vurdering af lovforslaget

Generel hjemmel til udvikling og anvendelse af AI-systemer.

Det foreslås i lovforslagets § 3 at indføre en generel hjemmel til, at alle offentlige myndigheder, for at understøtte deres opgavevaretagelse efter anden lovgivning, kan træffe beslutning om behandling af personoplysninger til udvikling og anvendelse af AI-systemer, der kan generere output såsom forudsigelser, indhold, anbefalinger eller beslutninger, som bl.a. kan anvendes til beslutningsstøtte, herunder evaluering af bestemte personlige forhold vedrørende en borger.

Der er efter Justitias opfattelse tale om en meget vidtgående bemyndigelse, hvorefter de enkelte ressortministre bl.a. selv kan beslutte, til hvilke formål AI-systemerne skal udvikles og anvendes, hvilke typer personoplysninger der kan behandles samt hvilke foranstaltninger og behandlingsbetingelser, der skal iagttages, herunder hvilke krav der skal stilles til menneskeligt tilsyn og kontrol. Hertil kommer beslutninger om en lang række andre forhold som f.eks. håndtering af risiko for overførsel af persondata til lande, hvor Danmark og EU har mindre kontrol, og afhængighed af tech-leverandører uden for EU.

Den foreslåede bestemmelse åbner samtidig op for en øget og hurtig vækst i udviklingen og anvendelsen af AI-systemer til brug for beslutningsstøtte mv. i den offentlige forvaltning, hvor den hastige teknologiske udvikling løbende vil give mulighed for nye anvendelser af teknologien.

Det må efter Justitias vurdering anses for meget betænkeligt, at myndighedernes udvikling og anvendelse af AI-systemer til brug for beslutningsstøtte mv., fremover vil ske uden den sædvanlige parlamentariske kontrol og offentlige debat. Samtidig bliver de afledede principielle udfordringer i forhold til især borgernes rettigheder og retssikkerhed efter Justitias opfattelse ikke i tilstrækkelig grad adresseret i lovforslaget.

Undtagelser og begrænsninger af de registreredes rettigheder.

I lovforslagets § 4 foreslås det at give ressortministrene bemyndigelse til at gøre undtagelse eller begrænse de registreredes rettigheder efter databeskyttelsesforordningens artikel 12 og artikel 15-21, når betingelserne for undtagelse efter databeskyttelsesforordningens artikel 23, stk. 1, er opfyldt, herunder at begrænsningen respekterer det væsentligste indhold af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og er en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund af hensyn en række nærmere angivne tilfælde.

Den foreslåede bestemmelse medfører, at der indføres en vid adgang for ministrene til - hvis betingelserne i databeskyttelsesforordningens artikel 23, stk. 1, er opfyldt - at undtage og begrænse

den registreredes ret til indsigt i sine data, ret til berigtigelse af sine data, ret til sletning af sine data, ret til begrænset behandling af sine data, ret til dataportabilitet og ret til indsigelse mod nærmere bestemte databehandlinger. Herudover kan ministrene undtage og begrænse den dataansvarliges forpligtelser i forhold til gennemsigtighed, oplysning og meddelelser overfor over de registrerede samt underretninger til modtagere af data. Undtagelser og begrænsninger i de registreredes rettigheder vil både kunne ske generelt på ministrenes ressortområder og konkret i forhold til et eller flere specifikke AI-systemer.

I lovforslagets bemærkninger henvises der til, at bestemmelsen vil effektivisere udviklingen af AI-systemer, som efter deres natur kan medføre en begrænsning af den registreredes rettigheder grundet AI-systemers komplekse opbygning. Det skyldes, at et AI-system i mange tilfælde er opbygget ved komplekse datastrukturer, hvor oplysninger fra mange registrerede indgår i træningsdatasæt, som ikke altid tillader adskillelse af den registreredes oplysninger, hvorfor visse af den registreredes rettigheder i praksis vil være vanskelige at overholde. Det forudsættes dog, at undtagelser og begrænsninger udelukkende fastsættes på områder, hvor det er vurderet relevant, og hvor hensynet til den konkrete behandling opvejer hensynet til at beskytte den registreredes rettigheder.

Den foreslåede bestemmelse omfatter ikke muligheden for at gøre undtagelse til den dataansvarliges oplysningspligt efter databeskyttelsesforordningens artikel 13 og 14. Det følger imidlertid af lovforslaget s. 63, at det i konkrete projekter alligevel vil være relevant at gøre undtagelse til oplysningspligten. Dette begrundes med, at databeskyttelseslovens § 22, stk. 2, vurderes at indeholde en tilstrækkelig undtagelsesmulighed, idet denne bestemmelse allerede giver mulighed for at undlade at opfylde oplysningspligten i en række nærmere definerede tilfælde. Derudover vil myndighederne i den offentlige forvaltning også i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 13, stk. 4, og artikel 14, stk. 5, konkret kunne vurdere, om der i specifikke situationer kan gøres undtagelse til oplysningspligten. Dette vil f.eks. være relevant i tilfælde, hvor den registrerede allerede, er bekendt med oplysningerne, der fremgår af artikel 13, stk. 1-2, og artikel 14, stk. 1-2, samt i tilfælde, hvor det er umuligt at informere den registrerede om viderebehandlingen, eller i tilfælde, hvor det kræver en uforholdsmæssig stor indsats at oplyse den registrerede. De almindelige regler vedrørende aktindsigt, efter f.eks. forvaltningsloven og offentlighedsloven, vil fortsat finde anvendelse. Derfor vil myndighederne skulle sikre sig, at disse forpligtelser fortsat vil kunne overholdes.

Den foreslåede bestemmelse indeholder efter Justitias opfattelse en meget vid adgang til at begrænse de registreredes rettigheder. Hertil kommer, at selvom bestemmelsen ikke giver mulighed for at gøre undtagelse til den dataansvarliges oplysningspligt efter databeskyttelsesforordningens artikel 13 og 14, gives der i lovforslagets bemærkninger alligevel mulighed for at foretage sådanne undtagelser og begrænsninger efter en konkret vurdering. Herved åbnes der op for at fravige centrale regler til beskyttelse af den registreredes rettigheder, hvilket efter Justitias vurdering må anses for meget betænkeligt. Dette sker samtidig på en særdeles ugennemsigtig måde ved "lovgivning i lovforslagets bemærkninger".

Forvaltningsretlige regler og principper.

Det fremgår af lovforslaget (bl.a. side 33), at det ikke vil indebære nogen fravigelser af alle almindelige forvaltningsretlige regler og principper, herunder i forvaltnings- og offentlighedsloven. Sagsbehandlingen vil derfor fortsat skulle overholde alle forvaltningsretlige regler og principper, herunder bl.a. kravet om hjemmel og saglighed, forvaltningslovens sagsbehandlingsregler samt proportionalitets- og ligebehandlingsprincip.

Modsætningsvist følger det af lovforslaget pkt. 4 om ligestillingsmæssige konsekvenser og lovforslaget s. 41, at der er risiko for, at borgere udsættes for forskelsbehandling på grund af muligheden for underliggende bias i AI-systemet. Bias kan ifølge lovforslaget f.eks. være en iboende del af de underliggende datasæt, navnlig når der anvendes historiske data, eller kan genereres, når systemerne implementeres under virkelige forhold. De resultater, der leveres af AI-systemer, kan påvirkes af sådanne iboende bias, som er tilbøjelige til gradvist at øges og derved videreføre og forstærke eksisterende forskelsbehandling, navnlig for personer, der tilhører bestemte sårbare grupper, herunder racemæssige eller etniske grupper. Det fremgår endvidere, at der ved at give myndigheder i den offentlige forvaltning en bred adgang til at anvende AI-systemer til at understøtte varetagelsen af deres forvaltningsopgaver efter anden lovgivning, vil være risiko for, at borgere udsættes for forskelsbehandling på baggrund af de iboende bias i AI-systemerne. Myndighederne skal derfor bl.a. selv konkret vurdere med afsæt i de relevante regelsæt, hvilke mitigerende foranstaltninger, som vil være relevante at implementere for at begrænse eventuel påvirkning fra bias i AI-systemet i forbindelse med beslutningsstøtte, herunder til evaluering af bestemte personlige forhold vedrørende en borger.

Justitia finder det meget betænkeligt, at selvom det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at lovforslaget ikke vil indebære nogen fravigelser af alle almindelige forvaltningsretlige regler og principper i bl.a. forvaltnings- og offentlighedsloven, accepteres det andre steder i bemærkningerne, at myndighederne ikke efterlever ligebehandlingsprincippet, som bl.a. er beskyttet i offentlighedsloven, og at myndighederne i så fald selv skal vurdere, hvordan forskelsbehandling kan begrænses.

Justitia finder det også meget betænkeligt, at der ikke i lovforslaget er redegjort for, hvordan myndighederne ved behandling af personoplysninger til udvikling og anvendelse af AI-systemerne skal kunne overholde øvrige forvaltningsretlige regler og principper som forudsat i lovforslaget. Det gælder f.eks. retten til aktindsigt, myndighedernes notatpligt, partsindsigt mv.

Justitias anbefalinger

Myndighedernes behandling af personoplysninger til udvikling og anvendelse af AI-systemer skal fortsat ske ved direkte ved lov, og lovforslagene skal indeholde fyldestgørende redegørelser for de foreslåede AI-systemers udvikling og påtænkte anvendelse.

Myndighedernes behandling af personoplysninger til udvikling og anvendelse af AI-systemer til brug for beslutningsstøtte mv. indebærer store ændringer af vores samfund og væsentlige påvirkninger

af borgerens rettigheder og retssikkerhed. Det er Justitias vurdering, at en sådan samfundsudvikling og den konkrete regulering af udvikling og anvendelse af de enkelte AI-systemer bør være underlagt løbende parlamentarisk kontrol.

Det er på denne baggrund Justitias anbefaling, at reguleringen af myndighedernes behandling af personoplysninger til udvikling og anvendelse af AI-systemer fortsat skal ske ved direkte ved lov fremfor vidtgående bemyndigelser til ressortministrene.

Som det fremgår af Justitias rapport *Udfordringer i lovgivningsprocessen* fra juli 2024, bliver de problemstillinger, der generelt karakteriserer lovgivningsprocessen, forstærket, når lovforslag indeholder digitalisering og anvendelse af ny teknologi.

Justitia anbefaler derfor, at der samtidig stilles krav om, at lovforslagene skal indeholde fyldestgørende redegørelser for de foreslåede AI-systemers udvikling og påtænkte anvendelse, herunder resultatet af de forskellige konsekvensanalyser og lignende, der skal foretages efter de forvaltningsretlige, databeskyttelsesretlige og AI-retlige rammer, med særlig fokus på risici i forhold til borgernes rettigheder og retssikkerhed.

Hvis lovforslaget alligevel vedtages, bør Justitsministeriet være ressortmyndighed.

Hvis lovforslaget på trods af ovenstående betragtninger alligevel vedtages, vil Justitia anbefale, at bemyndigelse til at gøre undtagelse eller begrænse de registreredes rettigheder efter databeskyttelsesforordningen eller almindelige forvaltningsretlige regler og principper i bl.a. forvaltnings- og offentlighedsloven, skal udøves med stor forsigtighed og gives til Justitsministeriet som ressortmyndighed for disse regelsæt fremfor ministrene på de områder, hvor systemernes skal udvikles og anvendes.

Hvis lovforslaget alligevel vedtages, skal Folketinget årligt orienteres om udvikling og anvendelse af nye AI-systemer.

Justitia vil endvidere anbefale, at regeringen en gang årligt skal orientere Folketinget om udvikling og anvendelse af nye AI-systemer, der kan generere output som forudsigelser, indhold, anbefalinger eller beslutninger. Orienteringen skal indeholde fyldestgørende redegørelser for resultatet af de forskellige konsekvensanalyser og lignende, der skal foretages efter de forvaltningsretlige, databeskyttelsesretlige og AI-retlige rammer med særligt fokus på risici i forhold til borgernes rettigheder og retssikkerhed.

Myndighederne skal under alle omstændigheder løbende orientere Folketinget og offentligheden om, hvordan AI-systemerne virker i praksis.

Uanset, om lovforslaget vedtages, eller om behandling af data til udvikling og anvendelse af AI-systemer fortsat skal ske ved særskilt lovgivning, bør der efter Justitias opfattelse stilles krav om, myndighederne løbende, f.eks. årligt, skal orientere Folketinget og offentligheden om, hvordan systemerne virker i praksis, herunder om konstaterede fejl og risici, og hvilke foranstaltninger dette har givet anledning til.

Afslutningsvis bemærkes, at Justitia generelt finder det bekymrende og meget uhensigtsmæssigt, at lovforslag, der indeholder forslag om vidtgående bemyndigelser til ministrene på områder, som

kan indebære store ændringer af vores samfund og væsentlige påvirkninger af borgerens rettigheder og retssikkerhed, udsendes med en høringsfrist på 2,5 uge. Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af Justitsministeriets lov kvalitetsvejledning, at en høringsfrist på 4 uger under normale omstændigheder er passende, og at der ved kortere høringsfrister bør medtages en begrundelse herfor i det obligatoriske punkt om hørte myndigheder og organisationer m.v. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Ved en beklagelig fejl var Justitia ikke på høringslisten i første omgang. Justitia vil derfor anmode Digitaliseringsstyrelsen om fremover at blive sat på høringslisten på alle lovforslag, som potentielt kan påvirke grundlæggende rettigheder og retssikkerhed for borgere og virksomheder.

Med venlig hilsen



Birgitte Arent Eiriksson
Direktør Justitia Danmark

JUSTITIA

Mobil/Cell +45 41103894

E-mail: birgitte@justitia-int.org

<http://www.justitia-int.org>

