Justitias høringssvar til forslag til lov om offentlige myndigheders og organers udvikling og anvendelse af AI-systemer ved behandling af personoplysninger (AI-hjemmelsloven)

Justitia takker for modtagelsen af Digitaliseringsstyrelsens mail af 12. september 2026 om høring over forslag til lov om offentlige myndigheders og organers udvikling og anvendelse af AI-systemer ved behandling af personoplysninger (AI-hjemmelsloven). I forlængelse af Justitias høringssvar af 2. marts 2026 til det tidligere lovforslag om udvikling og anvendelse af AI-systemer i den offentlige forvaltning, der bortfaldt ved udskrivelsen af folketingsvalg, fremsættes nedenstående bemærkninger til det nye lovforslag.

Justitias bemærkninger:

Generel hjemmel til udvikling og anvendelse af AI-systemer

Det foreslås i lovforslagets § 3 at indføre en generel hjemmel til, at alle offentlige myndigheder og organer, i det omfang disse behandler personoplysninger med hjemmel i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e, og 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 (profilering).

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. Samtidig åbnes der op for en øget og hurtig vækst i udviklingen og anvendelsen af AI-systemer til brug for beslutningsstøtte, herunder profilering mv. i den offentlige forvaltning, hvor den hastige teknologiske udvikling løbende vil give mulighed for nye anvendelser af teknologien.

Bemyndigelsen i lovforslagets § 3 er efter Justitias opfattelse så bredt formuleret, at den ikke kan anses for at leve op til det databeskyttelsesretlige krav om klarhed, tydelighed og forudsigelighed for supplerende retsgrundlag. Derved risikerer lovforslaget at blive anset for et ugyldigt behandlingsgrundlag ved indgribende databehandling som udvikling og anvendelse af AI-systemer til beslutningsstøtte ofte kan være. Jo mere indgribende, en behandlingsaktivitet er, jo strengere er kravet til klarhed, tydelighed og forudsigelighed. Lovforslagets bemærkninger nævner også, at det vil være hjemmel til udvikling og anvendelse af ikke-indgribende AI-systemer (f.eks. tale-til-tekst, referatskrivning m.v.). til disse oplistede, specificerede og ikke-indgribende behandlingsaktiviteter, vil bemyndigelsen derimod kunne anvendes som supplerende retsgrundlag, da lovforslaget i disse tilfælde kan opfylde kravet om klar og tydelig formulering, og virkningen af lovforslaget er rimeligt forudsigeligt.

Det må efter Justitias vurdering anses for meget betænkeligt, at myndighedernes udvikling og anvendelse af AI-systemer til brug for beslutningsstøtte, herunder profilering, mv., fremover vil ske uden den sædvanlige parlamentariske kontrol og offentlige debat.

Hertil kommer, at de afledte principielle udfordringer i forhold til især borgernes rettigheder og retssikkerhed efter Justitias opfattelse ikke i tilstrækkelig grad er adresseret i lovforslaget. Justitia finder det også meget betænkeligt, at fastsættelsen af yderligere foranstaltninger for at sikre den registreredes rettigheder er formuleret som en mulighed i lovforslagets § 3 frem for et krav til de enkelte ressortministre.

Denne kritik skærpes af, at anvendelsesområdet i det reviderede lovforslag er blevet udvidet således, at også private aktører, i det omfang de udfører databehandling på vegne af det offentlige, er omfattet. Hertil kommer, at det i lovforslagets bemærkninger er anført, at anvendelsesområdet skal fortolkes bredt.

Det brede anvendelsesområde må efter Justitias opfattelse ligeledes anses for meget betænkeligt.

Undtagelser og begrænsninger af de registreredes rettigheder

I lovforslagets § 4 foreslås det at give ressortministrene samt Domstolsstyrelsen bemyndigelse til at gøre undtagelse eller begrænse de registreredes rettigheder helt eller delvist 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.

Der indføres herved en vid adgang for ministrene og Domstolsstyrelsen 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. 79, 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.

Efter Justitias opfattelse indeholder den foreslåede bestemmelse en meget vid adgang til at begrænse de registreredes rettigheder helt eller delvist. 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".

Denne kritik skærpes af det nye lovforslags bemærkninger om viderebehandling af personoplysninger. Ifølge lovforslaget vil personoplysninger, der fremgår af historiske og lukkede sager, med fordel kunne anvendes til at udvide mængden af data, der kan anvendes i AI-systemers træningsdata med henblik på at forbedre og præcisere AI-systemers output. Det gælder adgang til at anvende personoplysninger fra historiske og lukkede sager, som myndighederne og organerne på tidspunktet for udviklingen lovligt opbevarer, herunder oplysninger der ikke er overleveret til et offentligt arkiv. Viderebehandling af personoplysninger fra historiske og lukkede sager udgør en indskrænkning af en lang række af den registreredes rettigheder, herunder f.eks. retten til berigtigelse. Derved opstår en risiko for at historisk, urigtige oplysninger repliceres i AI-systemer til beslutningsstøtte, og derved tillægges vægt ved fremtidig afgørelsesvirksomhed. Dertil risikerer udvikling og anvendelse af AI-systemer at anvende historiske oplysninger på en måde, der ikke har været forudsigeligt for den registrerede, hvilket i sig selv strider med grundlæggende databeskyttelsesretlige principper. Justitia finder det meget betænkeligt, at lovforslaget hjemler viderebehandling af personoplysninger, som indsamles fra historiske og lukkede sager, til udvikling og anvendelse af AI-systemer.

I lovforslagets bemærkninger nævnes kravene i databeskyttelsesforordningen om gennemførelse af passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger efter artikel 24, 25 og 32 samt reglerne om en

databeskyttelsesretlig konsekvensanalyse. Efter Justitias opfattelse ændrer dette dog ikke ved, at lovforslaget ikke selv opstiller konkrete materielle garantier for de registrerede. Lovforslaget overlader i vidt omfang spørgsmålet om yderligere beskyttelsesforanstaltninger til ressortministrene og Domstolsstyrelsen gennem efterfølgende bekendtgørelser uden fastsættelse af minimumskrav til sådanne garantier i loven.

Forvaltningsretlige regler og principper

Det fremgår af lovforslaget (bl.a. side 29), at det ikke vil indebære fravigelser af almindelige forvaltningsretlige regler eller 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 proportionalitetsprincippet og lighedsgrundsætningen.

Modsætningsvist følger det af lovforslaget pkt. 4 om ligestillingsmæssige konsekvenser og lovforslaget s. 46-47, 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 principper om ligebehandling og ikke-diskrimination, som følger af dansk ligebehandlingslovgivning og menneskerettighedskonventionen, 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.

Lovforslaget indeholder en væsentlig procesrisiko

Det reviderede lovforslag har indsat ordet 'profilering' i sammenhæng med de beslutningsstøttesystemer, som lovforslaget skal give mulighed for at udvikle og anvende. Kernen af

lovens formål formuleres således flere gange at være "at give offentlige myndigheder og organer adgang til at bruge AI-systemer til f.eks. beslutningsstøtte, herunder ved evaluering af bestemte personlige forhold vedrørende en borger (profilering). Begrebet skal ifølge lovforslaget forstås som det defineres i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 4.

Profilering kan indebære, at der udledes særlige kategorier af oplysninger om borgeren (såsom helbredsoplysninger, politisk eller religiøs overbevisning, race eller etnisk oprindelse, seksuelle forhold eller seksuel orientering m.v.) fra oplysninger, der ikke i sig selv udgør særlige kategorier af personoplysninger, men som bliver det, når de kombineres med andre oplysninger. Behandling af særlige kategorier af personoplysninger forbindes med særlig høj risiko, hvorfor der stilles tilsvarende højere krav til klarheden, tydelighed og forudsigeligheden af det supplerende retsgrundlag. Med anvendelsen af profilering følger desuden en række skærpede krav om at informere den registrerede om profileringen og konsekvensen heraf.

Justitia finder det meget betænkeligt at anvende så bred og uklart afgrænset lovhjemmel som behandlingsgrundlag for profilering, der i sin natur er forbundet med høj risiko for den enkelte, og derved kræver stor klarhed i behandlingens supplerende retsgrundlag.

I Databeskyttelsesforordningen har begrebet profilering størst betydning i sammenhæng med forbuddet mod at foretage automatiske individuelle afgørelser, herunder profilering.

Hvad angår profilering, fremgår det af lovforslaget, at det skal udgøre hjemmel til beslutningsstøttesystemer, men ikke fuldautomatiske individuelle afgørelser, herunder profilering efter artikel 22, stk. 1.

Af lovforslaget fremgår følgende:

> "Kravet om hvor stor den menneskelige involvering skal være, førend der er tale om beslutningsstøtte og ikke fuldautomatiske afgørelser eller tiltag, er ikke fastlagt klart i praksis. Det må derfor forventes, at fremtidig praksis vil bidrage til at præcisere, hvilken grad af menneskelig involvering der kræves for, at anvendelsen af et AI-system kan anses som beslutningsstøtte efter den foreslåede ordning og ikke fuldautomatiske afgørelser eller tiltag, f.eks. efter databeskyttelsesforordningens artikel 22 om automatiske individuelle afgørelser, herunder profilering."

Justitia finder det meget betænkeligt, at man ved lovforslagets vedtagelse accepterer en væsentlig procesrisiko.

En af de mest alment kendte risici ved at anvende AI beslutningsstøtte, er det såkaldte 'Automation Bias', hvor et AI-systems forslag til afgørelse tillægges uforholdsmæssigt stor vægt af den enkelte sagsbehandler, og over tid tillægges så meget vægt, at systemet de facto afgør sagen, og at afgørelsen således kan sidestilles med en fuldautomatisk individuel afgørelse efter databeskyttelsesforordningens artikel 22.

Artikel 29-gruppen har udtalt i sine retningslinjer om automatiske individuelle afgørelser og profilering, at det, for at der kan være tale om menneskelig kontrol, skal sikres, at tilsyn med afgørelsen er meningsfuldt og ikke blot en formalitet.

Justitia finder det meget betænkeligt, at lovforslaget ikke indeholder vidtrækkende garantiordninger, der sikrer et højt og vedvarende beskyttelsesniveau tilsvarende de høje beskyttelseskrav, der følger af undtagelsesbestemmelsen til forbuddet mod fuldautomatiske individuelle afgørelser, herunder profilering i databeskyttelsesforordningens artikel 22, stk. 2.

Justitias anbefalinger:

Myndighedernes behandling af personoplysninger til udvikling og anvendelse af AI-systemer skal fortsat ske 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, profilering 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 og Domstolsstyrelsen.

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 også stilles krav om, at lovforslaget 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 det kun omfatte ikke-indgribende behandlinger

Som tidligere anført vurderer Justitia, at lovforslaget ikke lever op til det databeskyttelsesretlige krav om et klart og tydeligt supplerende retsgrundlag, hvor anvendelsesområdet er forudsigeligt for den registrerede. Hvis lovforslaget alligevel vedtages, bør det indskrænkes til kun at omfatte en udtømmende liste af udspecificerede, ikke-indgribende behandlinger af personoplysninger.

Hvis lovforslaget alligevel vedtages, bør Justitsministeriet være resortmyndighed

Hvis lovforslaget alligevel vedtages, vil Justitia desuden 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 resortmyndighed 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, herunder profilering. 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, 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.

Med venlig hilsen

Birgitte Arent Eiriksson
Direktør Justitia Danmark

JUSTITIA
E-mail: birgitte@justitia-int.org
http://www.justitia-int.org

Eric Thyrgaard Jensen
Jurist

JUSTITIA
E-mail: eric@justitia-int.org
http://www.justitia-int.org