



En vidunderlig ny velferdsstat? Rettsstaten møter den digitale velferdsforvaltningen

A Brave New Welfare State? Rule of Law in the Digital Welfare Administration

Jon Christian Fløysvik Nordrum

Førsteamanuensis, Institutt for offentlig rett, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo

j.c.f.nordrum@jus.uio.no

Ingunn Ikdahl

Professor, Institutt for offentlig rett, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo

ingunn.ikdahl@jus.uio.no

Sammendrag

Det er stor iver etter å effektivisere den norske velferdsforvaltningen ved hjelp av kunstig intelligens. Bruken av kunstig intelligens utfordrer imidlertid de systemene vi i dag har for å sikre at rettsstatlige prinsipper etterleves i velferdsforvaltningen. Digitaliseringen av masseforvaltningen, og særlig bruk av kunstig intelligens, innebærer en høy risiko for masseproduksjon av feil. Det er allerede mange eksempler på at det kan gå virkelig galt. Den norske rettsstatstenknningen må videreutvikles, og det er behov for et nytt prinsipp: systematisk arbeid for å forebygge systematiske feil. Kun hvis rettsstatsprinsipper integreres i digitaliseringsarbeidet, kan kunstig intelligens styrke velferdsstaten.

Nøkkelord

Trykderett, forvaltningsrett, digital forvaltning, digital velferdsstat, rettsstat, maskinlæring

Abstract

Artificial intelligence is increasingly used to streamline the Norwegian welfare state. The use of artificial intelligence challenges the current mechanisms to ensure that the welfare state is kept within the rule of law. The capacity and digitization of the welfare services, and, in particular, the use of artificial intelligence, entails a considerable risk of systemic error. There are already manifold examples of things that can go spectacularly wrong. The Norwegian rule of law principles must be rethought, and there is a need to articulate a new rule of law principle – systematic work to prevent systematic errors. Only with such principles integrated in digitalization processes can artificial intelligence serve to strengthen the welfare state.

Keywords

social security law, administrative law, digital administration, digital welfare state, rule of law, machine learning

1. Introduksjon

Sommeren 2021 lekte Nav (Arbeids- og velferdsforvaltningen) i Datatilsynets sandkasse for kunstig intelligens.¹ En løsning for maskinlæring prøves ut: et system for å forutse sykemeldingers varighet. Systemet skal hjelpe saksbehandleren til å beslutte om det skal innkalles til dialogmøte mellom arbeidsgiveren og arbeidstakeren, eller om den sykemeldte skal fortsette å få sykepengene uten at det avholdes dialogmøte.

Navs prosjekt er et av flere eksempler på at velferdsforvaltningen i stadig større utstrekning er i ferd med å ta i bruk teknologi som vi kan omtale som «kunstig intelligens». Uttrykket kunstig intelligens er ikke entydig definert, og det brukes om mange ulike former for digitalisering. I dette bidraget vil vi konsentrere oss om det vi kan omtale som maskinlæring. Med maskinlæring mener vi systemer som lærer gjennom å gjenkjenne mønstre (eller regelmessigheter) i store datasett. Systemene kan lære helt eller delvis på egen hånd (autonomt), mennesker trenger ikke programmere nøyaktig hva de skal se etter.

Bruken av denne typen teknologi reiser grunnleggende spørsmål for velferdsforvaltningen. Kunstig intelligens gir nye muligheter for effektivitet, innovasjon og enhetlig saksbehandling, men skaper også nye typer sårbarhet. Bruken av kunstig intelligens i forvaltningen møtes dels med entusiasme, dels med bekymring, både nasjonalt og internasjonalt. Det finnes en stor og raskt voksende internasjonal litteratur som utforsker muligheter og utfordringer ved digitalisering av offentlige tjenester og forvaltning. Den rettskulturen digitaliseringen skjer innenfor, former imidlertid både muligheter og utfordringer. Erfaringer fra andre rettslige kontekster er ikke alltid overførbare, og det trengs derfor analyser med utgangspunkt i den norske forvaltningens virkelighet.

I denne artikkelen diskuterer vi bruken av kunstig intelligens med forankring i den norske digitale velferdsstaten. Hvilke problemstillinger oppstår og må håndteres hvis maskinlæring skal inngå i norske forvaltningssystemer? Som omdreiningspunkt for diskusjonen bruker vi et nokså tradisjonelt rettslig ideal: *rettsstaten*.

Det rettsstatlige grunnlaget for velferdsstaten bygger på en rekke grunnprinsipper og verdier. Forvaltningen skal være rettssikker og forsvarlig, den skal være åpen og samtidig sikre vern om personlige opplysninger, og borgere skal behandles likt og ha mulighet til å forstå og delta i sin egen sak.

Norsk forvaltningstradisjon har en rekke særtrekk som påvirker hvordan slike rettsstatsidealer kan realiseres. Norsk lovgivning er i stor grad overordnet og prinsipiell, og den gir et utstrakt rom for at forvaltningen selv utformer mer presise regler i forskrifter og utøver et vidt skjønn i enkeltsaker. Forvaltningen er stor, og Nav alene forvalter 1/3 av det samlede statsbudsjettet. Norske domstoler fører i svært liten grad kontroll med forvaltningsvedtak, som Domstolkommisjonen påpeker: «Nesten uansett hvilket perspektiv som anlegges, synes Norge å skille seg ut når det gjelder grad av domstolkontroll av forvaltningen» (NOU 2020: 11, s. 67). Som motvekt finnes det et stort antall klageorganer, nemnder og tilsyn. Disse særtrekkene har i stor grad fungert godt over tid, men skaper imidlertid også rettsikkerhetsutfordringer, som de grunnleggende rettsstatsprinsippene skal bøte på.

Over tid har disse prinsippene blitt operasjonalisert gjennom konkrete regler innenfor både den generelle forvaltningsretten og mer spesifikke rettsområder. Disse reglene tar i stor grad utgangspunkt i hvordan regelgivning, saksbehandling og kontroll *tradisjonelt* har foregått.

1. Datatilsynets regulatoriske sandkasse for personvern og kunstig intelligens ble opprettet i etterkant av anbefalingen i Regjeringens nasjonale strategi for kunstig intelligens (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, punkt 2.3). Sandkassen og dens prosjekter er nærmere beskrevet på Datatilsynets hjemmeside (Datatilsynet, u.å.).

I denne artikkelen ser vi nærmere på både dagens og morgendagens digitale forvaltning og hvordan den kan forenes med tradisjonelle rettsstatsverdier. Slik kan man danne grunnlaget for en digital rettsstat – en forvaltning tuftet på digital teknologi innenfor rammen av en rettsstat. Hvis vi skal kunne oppnå en digital velferdsforvaltning som er effektiv, pålitelig og rettssikker, er det behov for å klargjøre både hvordan kunstig intelligens kan utfordre de grunnleggende prinsippene, og hvordan det eksisterende regelverket forholder seg til saksbehandling som inkluderer maskinlæring. Dette reiser også spørsmål om hvorvidt det er behov for å endre dagens regler – og å endre hvordan vi tenker på systemnivå, i spenningsfeltet mellom effektivitet og rettssikkerhet.

Artikkelen er skrevet med erkjennelsen av at den delen av rettsvitenskapen som gjerne omtales som «alminnelig forvaltningsrett», har beskjeftiget seg nokså lite med digitalisering. Dette er uheldig i lys av hvor gjennomgripende endringene er i forvaltningens arbeidsmåter. Det er også påfallende i lys av den omfattende og hurtig voksende litteraturen som finnes i rettsinformatiske, kriminologiske og rettssosiologiske fagmiljøer.

Innen rettsinformatikk spenner litteraturen bredt og dypt med eksempler fra Jon Bings klassiske artikkel «Automatiseringsvennlig lovgivning» fra 1977 (Bing, 1977) til Dag Wiese Schartums nye artikkel «Jus og digitalisering» (Schartum, 2021). Sosiologisk litteratur har analysert hvordan saksbehandleres arbeid påvirkes, og hvordan saksbehandlere manøvrerer innen digital forvaltning. Nyere eksempler er Røhnebak og Løbergs (2021) analyse av hvordan bakkebyråkratens autonomi påvirkes av digitaliseringen i Nav, og Dahlen og Langsruds (2021) beskrivelse av hvordan digitale maler påvirker ikke-juristers rettsanvendelse i helse- og velferdstjenestene. Også innenfor rettssosiologi pågår det utstrakt forskning på digitalisering med bånd til forvaltningen, for eksempel Sandvik (2020) om appen Smittestopp og Gundhus mfl. (2021) om digitalisering av politiforvaltningen. Det er publisert analyser av regelverket innenfor spesialiserte rettsområder som personvernrett (Schartum & Bygrave, 2016; Schartum, 2020), helserett (Befring & Sand, 2020) og regulering av omsorgsroboter (Fosch-Villaronga & Mahler, 2020).

Denne artikkelen søker å bidra til at også den alminnelige forvaltningsrettens tenkning om rettsstat og rettssikkerhet bringes inn i debatten om digitalisering og bruk av maskinlæring i velferdsforvaltningen. Artikkelen ser særlig på trygdeforvaltningen og går frem i fire skritt.

I del 2 plasseres Navs prosjekt for prediksjon av sykemeldingsperioder i et bredere bilde av fremveksten av en digitalisert forvaltning med potensielt stor bruk av maskinlæring. Så beskriver vi i del 3 noen grunnleggende rettsstatsprinsipper i forvaltningen og hvordan disse operasjonaliseres i konkrete rettsregler. Vi skisserer her hvordan maskinlæring kan utfordre de grunnleggende prinsippene, og stiller spørsmål ved i hvor stor grad dagens regler fanger opp de særlige utfordringene slik teknologi reiser. I del 4 går vi et skritt videre ved å se på faren for masseprodusering av feil og tar til orde for at masseforvaltningens evne til å forebygge systemsvikt bør regnes som et selvstendig rettsstatsprinsipp, før vi skisserer noen veier for fremtiden.

2. Landskapet: en stadig mer digitalisert velferdsforvaltning

2.1 Et digitalisert Nav

Navs «sandkasseprosjekt» om bruk av maskinlæring for å predikere sykemeldingers varighet ligger i front av bruken av maskinlæring i forvaltningen – men elektronisk databehandling er langt fra nytt i trygdeforvaltningen. Allerede da den første folketrygdloven ble vedtatt

i 1966, arbeidet man parallelt med dataprogrammer som skulle bidra til saksbehandlingen. Systemet Infotrygd ble utviklet på 1970-tallet og var i bruk langt inn i 2000-tallet.

Digitalisering, bredt forstått, har imidlertid vært et satsingsområde for Nav de siste årene (Breit, 2019). Dels var dette en konsekvens av Nav-reformen: Da Rikstrygdeverket og Aetat skulle slås sammen, ble det behov for IKT-løsninger som gjorde samarbeid og helhetlige arbeidsprosesser mulig (St.prp. nr. 46 (2004–2005), punkt 1.9 og 7.6.5.8). IKT-løsninger var et viktig hjelpemiddel for å gjøre de politiske vedtakene på velferdsområdet gjennomførbare i praksis.

Etter at basisløsningen var på plass, ble det i 2012 startet et ambisiøst og omfattende IKT-moderniseringsprogram i tre faser. Store prosjekter innebærer også at mye kan gå galt, og *Prosjekt 1*, 2012–2015, kunne ikke levere som planlagt. Prosjektet måtte revideres, fikk flengende kritikk fra Riksrevisjonen (Dok. 1 (2014–2015), s. 26–27) og førte til høringer i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Komiteens flertall uttalte blant annet at «[u]tdaterte IKT-systemer i Nav kan stå i veien for iverksetting av politiske vedtak som igjen kan bety en kvalitetsforringelse av livsnødvendige tjenester for en sårbar gruppe mennesker» (Innst. 272 S (2014–2015), s. 7). Da planene for *Prosjekt 2* ble lagt frem for Stortinget, skulle det blant annet utvikles «moderne digitale systemløsninger for foreldrepenger og engangsstønad» (Prop. 67 S (2015–2016), s. 4). Ulike tiltak skulle redusere tiden som ble brukt til veiledning og saksbehandling: avanserte selvbetjeningsløsninger, digital kommunikasjon, elektronisk informasjonsinnhenting og hel eller delvis automatisering av saksbehandlingen. Effektiviseringstankegang sto i sentrum da *Prosjekt 2* ble gjennomført. En grunnsten for dette var faste algoritmer, ofte omtalt som «ekspertsystemer». I slike systemer skal alle rettslige tolknings spørsmål være håndtert på forhånd. Saksbehandlerens rolle kan avlastes av de digitale løsningene, og systemet er statisk og forutsigbart.

Prosjekt 3 (oppstart 2019) dreier seg om sykepenger. Nav har i flere tiår brukt elektronisk databehandling til å beregne hva man har krav på. Nå kan også store deler av kommunikasjonen og informasjonsutvekslingen mellom den syke, legen, arbeidsgiveren og Nav gjøres digitalt. I tillegg har sykepengeordningen særtrekk som gjør at nye måter å bruke teknologi på, som kunstig intelligens, kommer mer i forgrunnen enn tidligere. Mens foreldrepenger og engangsstønad er ytelser der det ikke er lagt opp til særlig oppfølging av personen som mottar ytelser, innebærer arbeidslinja at arbeidsrettet oppfølging er en sentral dimensjon av Navs kontakt med mottakere av sykepenger. Sammensatte skjønsmessige vurderinger må gjøres når Nav ikke bare kontrollerer om grunnvilkårene for sykepenger er oppfylt og beregner stønadens størrelse, men også samarbeider med både den sykemeldte og arbeidsgiveren i å legge til rette for at personen skal tilbake i arbeid. Dette gjør maskinlæring mer aktuelt. Mens faste algoritmer er egnet til å anvende regler av typen «hvis–så» eller beregne størrelsen på utbetalinger, kan lærende algoritmer finne og lære av mønstre i store datamengder – og dermed i større grad supplere det menneskelige skjønnnet.

Ett eksempel på Navs rolle i oppfølgingen av sykemeldte er folketrygdlovens krav om at den som er sykemeldt, skal «være i arbeidsrelatert aktivitet», jf. § 8-8, «så tidlig som mulig og senest innen 8 uker». Nav skal holde et «dialogmøte» mellom arbeidstakeren og arbeidsgiveren senest når arbeidsuførheten har vart i 26 uker, «unntatt når et slikt møte antas å være åpenbart unødvendig», jf. § 8-7a andre avsnitt. Om et slikt møte er nødvendig eller ikke, er nettopp en slik sammensatt skjønsmessig vurdering som tradisjonelt oppfattes som best vurdert av mennesker. Men kan teknologien bidra til saksbehandlingen også her? Det er bruk av maskinlæring til hjelp for dette spørsmålet som ble testet i Datatilsynets sandkasse i 2021 (Datatilsynet, 2022). Maskinlæringen skulle bidra til effektiv behandling av et spørsmål som vurderes i alle saker med langvarige sykemeldinger. Samtidig var prosjektet også

en pilot for å avklare spørsmål for fremtidig bruk av maskinlæring. Som Nav uttrykker det i prosjektplanen: «Prosjektet vil være et viktig bidrag på veien for å danne retningsgivende praksis for hvordan Nav skal arbeide når vi ønsker å benytte KI, og for å klargjøre hvilket handlingsrom Nav har til å bruke KI» (Nav, 2021a, s. 2).

Prosjektet kan forstås som en naturlig følge av Nav-reformen. Digitale løsninger ønskes brukt til å sikre effektiv saksbehandling, og en voksende og svært kompetent intern IT-avdeling² gjør det mulig å utforske nye bruksmåter for de store mengdene data som finnes digitalt tilgjengelig. Samtidig er prosjektet i seg selv et eksempel på hvordan det kan arbeides for å sikre at dette foregår «på en ansvarlig måte» (Nav, 2021a, s. 2). I prosjektplanen vises det til at bruken av kunstig intelligens rammes inn av både rettslige og ikke-rettslige normer:

«Anvendelsen skal ikke bare være lovlig, men også innrettes i tråd med samfunnsetiske normer, på en måte som møter individet med respekt og verdighet, og ikke minst bygger tillit. Vi er kjent med hvilken fallhøyde som følger teknologien, ikke minst innenfor kompliserte tema som rettferdighet, forklarbarhet og tillit.» (Nav, 2021a, s. 2).

2.2 En digitalisert velferdsforvaltning

Utviklingen i Nav kan forstås som et resultat av interne faktorer – men hører også til i et større bilde. Nasjonalt har regjeringen lagt stor tyngde bak ønsket om å digitalisere offentlig forvaltning. Høye ambisjoner for blant annet utvikling av fellestjenester, deling av data og bruk av kunstig intelligens kommer til uttrykk i en serie av meldinger og handlingsplaner (se for eksempel Meld. St. 27 (2015–2016); Meld. St. 22 (2020–2021); Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, 2020).

Bruk av nyere former for digitalisering, som maskinlæring, preger også diskusjonen om fremtidens offentlige forvaltning på en rekke konkrete områder – fra maskinlæring i fiskeriforvaltning (NOU 2019: 21) til helseforvaltning (Direktoratet for e-helse, 2021). I kommunesektoren er en rekke digitale fellesløsninger for forvaltningen allerede i bruk eller under utvikling.

Internasjonalt spiller EU en sentral rolle i å legge til rette for digital forvaltning, både gjennom regulering og som pådriver. Personvernforordningen (2016/679) skal styrke og harmonisere personvernet ved behandling av personopplysninger. Europaparlaments- og rådsdirektivet om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor (2019/1024) skal fjerne hindringer for bred gjenbruk av informasjon fra offentlig sektor og stimulere til digital innovasjon. I februar 2020 presenterte EU-kommisjonen sin strategi for en «digital transformasjon» av Europa (EU-kommisjonen, 2020). I mars 2021 kom et (koronaoppdatert) veikart for arbeidet, der digitalisering av offentlige tjenester er ett av fire hovedmål (EU-kommisjonen, 2021a). I april 2021 fremmet kommisjonen forslag til harmoniserte regler om bruk av kunstig intelligens (EU-kommisjonen, 2021b).

Sett i sammenheng utgjør dette et politisk landskap preget av stor tro på digitalisering som verktøy for å oppnå effektivisering, verdiskapning og innovasjon, blant annet ved bruk av stordata og kunstig intelligens. Samtidig understrekes betydningen av å ikke bare holde seg innenfor det lovlige, men også ivareta hensyn som etikk, ansvarlighet og åpenhet. Hvordan avveiningene mellom for eksempel etikk og effektivisering skal gjøres i konkrete tilfeller, er derimot i liten grad diskutert eksplisitt.

2. Omfattende bruk av eksterne konsulenter var et tema som fikk mye oppmerksomhet i Kontroll- og konstitusjonskomiteens høring om *Prosjekt 1*, Innst. 272 (2014–2015). Antallet utviklere i Navs egen IT-avdeling har økt kraftig i årene etterpå (Nav, 2019, s. 61).

Parallelt med denne politiske entusiasmen finnes også mer gjennomgående bekymringer over konsekvensene av digitalisering. En hyppig sitert uttalelse finnes i en rapport fra FNs spesialrapportør for ekstrem fattigdom om menneskerettigheter, Philip Alston. På bakgrunn av en rekke problematiske trekk ved utviklingen advares det slik:

There is little doubt that the future of welfare will be integrally linked to digitization and the application of AI. But as humankind moves, perhaps inexorably, towards the digital welfare future it needs to alter course significantly and rapidly to avoid stumbling zombie-like into a digital welfare dystopia (Alston, 2019, s. 19).

Flere saker fra andre land har også illustrert faren for systematisk svikt i digitale velferds-systemer med ringvirkninger for mange enkeltpersoner. Noen av disse er omtalt i punkt 4 nedenfor.

Digitaliseringen av den norske velferdsstaten har pågått siden den første folketrygdloven ble vedtatt i 1967. Dagens utvikling representerer imidlertid både økt hastighet og nye typer teknologi. Maskinlæring, som ved prediksjon av fremtiden for den enkelte mottaker av trygdeytelser, er et eksempel på hjelpemidler som kan bidra til økt effektivitet, men som samtidig illustrerer mange av de prinsipielle spørsmålene knyttet til hvordan digitalisering kan påvirke rettsstat og rettssikkerhet.

3. Rettsstatlige prinsipper utfordres av maskinlæring

3.1 Grunnleggende prinsipper for rettsstaten

Den moderne forvaltningsstaten vokste frem i etterkrigstiden og bygger på et rettsstatlig fundament. Parallelt med at forvaltningens kapasitet økte og den fikk stadig nye oppgaver, vokste det frem regler som var ment å beskytte individet mot forvaltningens store makt. Bevisstheten om denne makten og behovet for et individvern ledet frem til en serie av lovgivningstiltak som var ment å sikre borgernes rettsvern og å begrense forvaltningens makt. Særlig viktige er sivilombudsmannsloven (1962), forvaltningsloven (1967) og offentlighetsloven (1970). Tvistemålsloven kapittel 33 (1969) innførte særlig streng domstolskontroll med administrative vedtak om frihetstap og tvangsinngrep. Da den første samlede folketrygdloven ble vedtatt i 1966, vedtok Stortinget samtidig trygderettsloven (1966), som skulle legge til rette for en «betryggende, rask og tillitsskapende behandling» av tvister av «en uavhengig og upartisk Trygderett» (dagens § 1).

Sett samlet kan retten forstås som å bygge på en serie grunnleggende prinsipper for hvordan en rettsstatlig velferdsforvaltning skal fungere. Ingen forvaltningsprosesser er uten rettssikkerhetsutfordringer. Mennesker tar feil, har fordommer, misbruker makt, overser informasjon eller deler informasjon de skulle holdt for seg selv. En rettsstat kan ikke garantere mot dette, men rettsstatens prinsipper skal bidra til å begrense faren for feil og gjøre det mulig å rette dem opp.

Bruken av nye former for digitalisering, som maskinlæring, setter disse prinsippene på nye prøver. I det følgende skal vi gi eksempler på hvordan grunnleggende rettsstatlige prinsipper kan utfordres når forvaltningen digitaliseres – og i særlig grad når arbeidsoppgaver og vurderinger helt eller delvis flyttes fra menneskelige saksbehandlere til digitale systemer med store data og små muligheter for forklarbarhet. Bevissthet om slike spenninger er avgjørende hvis slik forvaltningsteknologi skal kunne innpasses i eksisterende institusjoner og rettsregler som grunnlag for en fremtidig rettssikker digital velferdsstat.

Vi skal se særlig på følgende rettsstatlige grunnprinsipper: offentlig forvaltning, borgerens

rett til å ivareta egne interesser i egen sak, likebehandling, personvern, taushetsplikt og forsvarelig forvaltning av personopplysninger. Når forvaltningen aktivt tar i bruk kunstig intelligens, må disse prinsippene fortsatt ivaretas dersom en fremtidig digital velferdsstat skal være en rettsstat. I den rettslige hverdagen er det de konkrete reglene i lovverket som gir prinsippene mening – men er disse egnet til å ivareta prinsippene bak når forvaltningen arbeider på nye måter?

3.2 Offentlighetsprinsippet

Det gjelder generelle krav til at forvaltningen er åpen. Offentlighetsprinsippet, som er forankret i Grunnloven § 100 femte avsnitt, den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK, 1950) artikkel 10 og Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter («Tromsø-konvensjonen», Europarådet, 2009) slår fast at borgerne skal ha rett til innsyn i forvaltningens virksomhet, blant annet gjennom innsyn i dokumenter.

Et tidlig eksempel på hvordan teknologi kan utfordre grunnleggende rettsstatsprinsipper, og skape behov for endringer i lovregler som skal sikre disse, er overgangen fra papir til elektronisk databehandling. Da offentlighetsloven (1970) ble vedtatt, hadde lovgiveren papirdokumenter i tankene, men den teknologiske utviklingen førte raskt til behov for endring. I Ot.prp. nr. 4 (1981–82) tok blant annet Datatilsynet til orde for at dokumentbegrepet burde utvides til også å omfatte elektronisk databehandling, for som tilsynet påpekte: «[En] rekke statsinstitusjoner har i dag under installasjon eller i drift små, slagkraftige EDB-maskiner som kan kommunisere med hverandre over det offentlige datanettet.» (s. 6). Lovteksten ble endret så også elektronisk lagret informasjon ble omfattet av dokumentbegrepet (dagens offentleglova § 4 (2006)). Utviklingen illustrerer hvordan rettsstatsprinsippenes operasjonalisering stadig må utvikles for å ta hensyn til særpreg ved ny teknologi. Etter gjennombruddet for elektronisk saksbehandling ville det ikke vært en realitet i offentlighetsprinsippet dersom det bare var papirdokumenter det kunne gis innsyn i.

På samme måte blir prinsippet om offentlighet utfordret av saksbehandling som helt eller delvis bygger på maskinlæring. Det er verken opplagt hva det skal gis innsyn i, eller hvordan og når det skal gjøres. Systemer som bruker maskinlæring, utvikles kontinuerlig og anvender et språk som ikke nødvendigvis er forståelig for leseren. Vanlige tekniske løsninger for innsyn og åpenhet, som elektroniske journaler, tar utgangspunkt i at man for eksempel sender ferdige dokumenter med brev eller e-post, og passer dermed ikke. Det er lite realitet i offentlighetsprinsippet om det ikke finnes rettslige og faktiske muligheter for offentligheten til å få innsyn, og ikke minst for å forstå den informasjonen man faktisk får innsyn i. Dagens innsynsregler løser ikke uten videre disse utfordringene.

3.3 Borgerens rett til å ivareta egne interesser i egen sak

Velferdsstaten er bygget opp av velferdsrettigheter borgerne gis, for eksempel i folketrygdloven. I hver enkelt sak konkretiseres slike rettigheter gjennom *enkeltvedtaket*. Dette er offentlige beslutninger som er «bestemmende for rettigheter og plikter», jf. forvaltningsloven § 2 bokstav a, jf. bokstav b; det har altså stor betydning for enkeltborgerne.

For å gi den enkelte mulighet til å ivareta egne interesser foreslo komiteen som forberedte forvaltningsloven (Forvaltningskomiteen, 1958), en rekke rettigheter borgerne skulle ha i saksbehandlingen på vei frem mot enkeltvedtak. I dag finnes de sentrale reglene for dette i forvaltningsloven kapittel IV–VI. Dette er rettigheter til innsyn i sin egen sak (partsinnsyn), opplysning av saken, begrunnelse av vedtaket, forhåndsvarsling, veiledning og klageadgang.

Felles for disse reglene er at de ikke er tilpasset bruk av kunstig intelligens, og når maskinlæring tas i bruk, utløser det flere vanskelige rettslige spørsmål. Forvaltningslovutvalget, som

hadde i mandat å foreslå en ny alminnelig forvaltningslov, drøftet i liten grad problemstillinger ved bruk av kunstig intelligens i forvaltningen. Utvalget nøyde seg i hovedsak med å vise til vurderingene i den svenske digitaliseringsutredningen – SOU 2018:25 Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering – men understrekte «behovet for å være oppmerksomme på problemstillinger knyttet til kunstig intelligens i tiden som kommer» (NOU 2019: 5, s. 268).

Forvaltningens plikter til å veilede og begrunne vedtak er sentrale for å hjelpe borgeren til å forstå den dunkle forvaltningen. På lignende måte som for reglene om offentlighet og innsyn kan bruk av maskinlæring vanskeliggjøre dette, også når det kun brukes til beslutningsstøtte. Det er vanskelig for den enkelte saksbehandler å forklare programmets autonome og dynamiske utvikling av praksis. «Computer says no» er en lite tilfredsstillende begrunnelse for et vedtak, både for saksbehandleren og for den vedtaket gjelder. Arkivlovutvalget pekte på at en utfordring ved kunstig intelligens og maskinlæring i saksbehandlingsprosesser er at

«det kan være vanskelig å gjenskape begrunnelsen for vedtaket/resultatet av prosessen. Dette har igjen betydning for muligheten til å dokumentere saksbehandlingsprosessene i forvaltningen. Det er mulig å lagre algoritmer selv om de kan være vanskelig tilgjengelige, men det vil være vanskelig å dokumentere maskinlæringens endring av algoritmen som følge av læring og dermed selve rettsanvendelsen» (NOU 2019: 9, s. 67).

Maskinlæring reiser også nye spørsmål ved muligheten til innsyn i dokumenter i egen sak, både tekniske løsninger for innsyn og den reelle verdien av innsynet. Skal den enkelte få se programvaren som bidrar med beslutningsstøtte? Hvilke muligheter har borgeren til å forstå innholdet i denne?

Teknisk arbeides det på mange felt med konkrete løsninger for å visualisere hovedelementer i programmene. I Navs arbeid med prediksjon av sykefraværs varighet er det utviklet modeller for å kunne gi forenklete forklaringer av hva som var avgjørende for vurderingen i den enkelte sak. Disse skal kunne angi en beregning av usikkerhet og en indikasjon på hvilke faktorer som trakk prediksjonen opp eller ned (Haram, 2021, s. 44–48). Dette kan gjøre det enklere for den sykemeldte å medvirke underveis og for saksbehandleren å veilede og begrunne vedtak. Hvorvidt de planlagte metodene for forklarbarhet var i samsvar med «rettslige krav», var et av hovedspørsmålene for Nav i arbeidet i Datatilsynets sandkasse (Nav, 2021a, s. 3).

Datatilsynets sluttrapport fra prosjektet tok ikke endelig stilling til dette, men demonstrerer at det er et akutt spørsmål hvilke rettslige krav om «forklarbarhet» som finnes i slike situasjoner. Datatilsynet fremhever at «en meningsfull forklaring bidrar til å bygge tillit og er et uttrykk for ansvarlighet». Behov for dokumenterte og forklarbare algoritmer er sterkt dersom saksbehandleren skal kunne gi en reell begrunnelse for vedtaket. Dette gjelder selv om vedtaket ikke er helautomatisert, men der maskinlæring bare har bidratt som beslutningsstøtte: Også her «plikter databehandleren å gi nok informasjon til at brukeren har den informasjonen som er nødvendig for å kunne ivareta sine rettigheter» (Datatilsynet, 2022, s. 14).

Felles for rettighetene og pliktene i denne delen av forvaltningsloven er at de er utformet med tanke på et spesifikt saksbehandlingsforløp: En saksbehandler på et kontor skriver et vedtak på et papir, prosessen med behandling av saken tar tid, behandlingen bygger på fakta som forvaltningen nitid har samlet, korrespondanse tar tid, og overprøving gjennom klage bygger på utveksling av papirer. Reglene er ikke tilpasset masseforvaltning – den forvaltningen som etter hvert har blitt automatisert og standardisert, og som bygger på store datares-

surser. Problemene blir akutte når forvaltningen tar i bruk maskinlæring. Med ett utføres ikke saksbehandlingen av en offentlig tjenesteperson på et fysisk sted, algoritmer er (minst) like sentrale som konkrete papirdokumenter, og tiden prosessen for det enkelte vedtak tar, er forsvinnende liten. Nettopp i dette ligger den etterlengtede effektiviteten! Men verken for borgeren eller for de som skal kontrollere vedtak og praksis, er det opplagt hva forvaltningen har bygget sine vurderinger på, dersom vesentlige deler av grunnlaget for vedtaket er bygget på maskinlæring. Det er et sterkt behov for å avklare om gjeldende rett sikrer at borgernes rettigheter i egen sak ivaretas.

3.4 Likebehandling

Likebehandling er en grunnleggende forventning til forvaltningen. Grunnloven § 98 forbyr usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling, og forbudet mot diskriminering presiseres nærmere både i internasjonale regler som er gjort til del av norsk rett³ og i likestillings- og diskrimineringsloven (2017). Forvaltningsretten stiller også krav til likebehandling, som er synlig ved at domstolene kan sette forvaltningens vedtak til side dersom det er tatt utenforliggende hensyn, eller vedtakene er vilkårlige.⁴

Maskinlæring kan redusere *menneskelige* kilder til forskjellsbehandling, men skaper nye utfordringer. En av styrkene til lærende algoritmer er kapasiteten til å analysere datamengder. Når store antall datapunkter legges inn, vil alle disse i prinsippet kunne påvirke resultatet. Algoritmene kan finne statistiske sammenhenger mennesker ikke oppdager. Dette gjør det imidlertid også vanskelig å gjennomskue hvilke sammenhenger og fakta som blir tillagt vekt.

Faren for skjeve algoritmer («algorithmic bias») har fått mye oppmerksomhet i litteraturen. Rent praktisk kan slike skjevheter oppstå på en rekke måter: Dataene som blir lagt inn, kan gi et skjevt virkelighetsbilde – for eksempel ved at noen grupper er over- eller underrepresentert. Data som gir et riktig bilde av fortiden, kan bidra til at eksisterende skjevheter i samfunnet blir videreført.

I tillegg til disse praktiske faktorene må en juridisk diskusjon også ta høyde for regler som begrenser hvilke fakta forvaltningen har lov til å legge vekt på. Også reelle forskjeller kan være ulovlige å vektlegge. Et klassisk eksempel fra diskrimineringsretten kan illustrere dette: Selv om risikoen for langvarige fødselspermisjoner er større når man ansetter en kvinne enn en mann, er det ulovlig å legge vekt på det til ulempe for den kvinnelige arbeidssøkeren.

Tidlige eksempler fra modellen Nav nå tester i Datatilsynets sandkasse, viser for eksempel at den sykemeldende legens alder er en faktor som kan slå ut i prediksjonen for hvor lenge sykefraværet vil vare (Haram, 2021). Ved ordinær saksbehandling ville dette opplagt blitt vurdert som et irrelevant forhold, og slike «utenforliggende hensyn» kan ikke tjene som en lovlig begrunnelse for vedtak (Sandberg & Strand, 2022). Selv om faktorer som kjønn ikke legges inn, er kjønn et eksempel på personlige egenskaper som ofte kan gjenkjennes indirekte i dataene, for eksempel dersom det fremgår at personen er en deltidsarbeidende sykepleier.

I Navs prosjektbeskrivelse er dette drøftet som et spørsmål om «rettferdighet» (Nav, 2021a, s. 3). Det ble ikke formulert som å handle om forbud mot diskriminering og å vekt-

3. De langt fleste menneskerettighetskonvensjonene inneholder eksplisitte forbud mot diskriminering, og flere konvensjoner er gitt forrang foran annen norsk lov ved motstrid, se menneskerettsloven § 2 (1995). Også EØS-retten inneholder forbud mot å diskriminere på grunnlag som kjønn, etnisitet, alder mv.

4. Sammenhengen mellom forvaltningsrettens forbud mot usaklig forskjellsbehandling og diskrimineringslovgivningens forbud mot diskriminering er diskutert av Sandberg og Strand (2022).

legge utenforliggende hensyn. Bruk av maskinlæring reiser imidlertid reelle rettslige problemer her. For at maskinlæringen skal bli så treffsikker som mulig, kan et bredt utvalg data være nyttig. Samtidig kan det føre til at data det ellers ville være ulovlig å vektlegge etter forvaltningsrettens saklighetskrav eller diskrimineringsforbud, får betydning. Og det vil være vanskeligere å oppdage i algoritmene enn det er i en saksbehandling basert på nedskrevne begrunnelser.

3. 5 Personvern, taushetsplikt og forsvarlig forvaltning av personopplysninger
Velferdsforvaltningen innebærer i stor grad at private opplysninger samles inn av det offentlige. Også mottakere av offentlige ytelser har rett til vern om privatliv (EMK, 1950, artikkel 8). Forvaltningslovens regler om taushetsplikt suppleres av personopplysningsloven (2018), som skal sikre at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn. Loven gjelder både hel- og delautomatisert behandling av personopplysninger og gjør EUs generelle personvernforordning (2016) til norsk rett.

Når personopplysninger behandles digitalt, vil det være store muligheter for søk, kobling og gjenbruk av informasjon. Å legge til rette for dette er sentralt i regjeringens digitaliseringsstrategi (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) og utviklingen av en datadrevet økonomi (Meld. St. 22 (2020–2021)).

Dette har reist særlige spørsmål ved bruk av personopplysninger i utvikling og testing av maskinlæring. Hensynet til privates tillit til forvaltningen begrunner at personopplysninger som er innsamlet, i utgangspunktet kun skal brukes i den sammenhengen de ble innsamlet for. Hva skal til for at detaljert og sensitiv informasjon om enkeltpersoner kan brukes til utvikling og testing av programmer for maskinlæring? Spørsmålet var omstridt i forbindelse med et lovforslag som omhandlet Skatteetatens og Tolletatens adgang til å bruke personopplysninger til utvikling og testing av IT-systemer. Da forslaget om å gi disse hjemmel til å bruke «ekte data» ble sendt på høring, var synene delte blant høringsinstansene (Prop. 1 LS (2018–2019), punkt 18). Hjemlene som ble gitt for bruk av ekte data, gjorde dette til begrensede unntak fra hovedregelen (A-opplysningsloven, 2012, § 6a; Skattebetalingsloven, 2005, § 3-5; Folkeregisterloven, 2016, § 9-4). I dag brukes i stor grad syntetiske data – og Digidir etablerer et «syntetisk folkeregister» bestående av testpersoner med syntetiske personidentifikatorer (Digidir, u.å.).

I Navs arbeid med å bruke maskinlæring til å predikere lengden på sykemeldinger ble dette satt på spissen. Her ble ekte data brukt i utviklingen, uten at det fantes noen eksplisitt hjemmel for å gjøre dette. I prosjektplanen var nettopp dette spørsmålet sentralt: Hvor tydelig rettslig grunnlag trengs, og ga regelen om dialogmøte i folketrygdloven § 8-7a tilstrekkelig grunnlag? (Nav, 2021a, s. 2–3). I sluttrapporten fra prosjektet drøfter Datatilsynet blant annet om behandlingen av personopplysninger i Navs prosjekt bygger på et tilstrekkelig klart rettslig grunnlag i samsvar med personopplysningsloven og EUs generelle personvernforordning. Ifølge Datatilsynet er det «nødvendig med et klart og tydelig supplerende rettsgrunnlag gjennom lovgivning» for at prosjektet skal kunne fortsette. Hovedkonklusjonen, som er av generell interesse, er at lovene som hjemler behandling av personopplysninger, «sjeldent [er] utformet på en måte som åpner for at personopplysningene kan brukes til maskinlæring i utvikling av kunstig intelligens».

På denne bakgrunn slår Datatilsynet fast at det er «viktig at lovgiver i tiden fremover legger til rette for utvikling av KI i offentlig sektor innenfor ansvarlige rammer» (Datatilsynet, 2022, s. 17). For lovgiveren er det imidlertid en stor utfordring at den grunnleggende rettsstatlige forskning og utredning mangler. Det er dermed ikke gjort over natten å tegne opp de «ansvarlige rammer» som Datatilsynet etterlyser.

4. Når feil masseproduseres: forebygging av systemsvikt som rettsstatlig prinsipp

4.1 Utgangspunkt

Den raske veksten i forvaltningen lå til grunn for den rettsstatstenkningen som ble utviklet på 1950- og 1960-tallet. I dag ser vi et nytt skisma som følge av hvordan den omfattende digitaliseringen skaper stadig større grad av «masseforvaltning». Dette skaper behov for en rettsstatstenkning som også tar høyde for faren for masseproduksjon av feil, og normer som kan forebygge slik systemsvikt.

Med masseforvaltning mener vi de deler av forvaltningen som er kjennetegnet av at det er tale om svært mange beslutninger i nokså likeartede saker (Ikdahl, 2021, s. 119), for eksempel vedtak om krav på sykepenger. Avgjørelsene kan være av stor betydning for dem det angår, men forutsettes håndtert ganske rutinemessig. Ved slik forvaltningsutøvelse er det begrenset mulighet til å vurdere hver sak individuelt og konkret, og hensynene til likebehandling og effektivitet får stort gjennomslag. Masseforvaltningens verktøy for å sikre effektiv og ensartet behandling er mange: standardiseringer, sjablonger, veiledende eksempler, maler, detaljerte instruksjoner og praksisnotater. Også algoritmisk forvaltning, automatiserte vedtak og bruk av maskinlæring er viktige verktøy her.

En rekke faktorer ved det norske forvaltningssystemet legger til rette for digital masseforvaltning. I Norge er omfattende lovgivningsmyndighet delegert til forvaltningen. På en lang rekke områder er det i hovedsak forvaltningens forskrifter som bestemmer borgernes rettigheter og plikter. I tillegg er norsk lovgivning preget av skjønnspregede ord og uttrykk, brede standarder, som vi overlater til forvaltningen å presisere og konkretisere, gjennom forskrifter, instruksjoner, veiledninger, tolkningsuttalelser og enkeltvedtak (Nordrum, 2019). Dette omfattende forvaltningsskjønnet, som er karakteriserende for den norske velferdsforvaltningen (Molander, 2016, s. 47–59), står i en stadig spenning til rettsstatlige og demokratiske prinsipper. Det forutsetter byråkrater som evner å handle og beslutte med utgangspunkt i balanserte og begrunnede vurderinger, med begrenset styring fra lovgiver og kontroll fra domstolene.

En fare er at forvaltningen får stå for fritt og ukontrollert i utviklingen av forvaltningspraksis, og at forvaltningspraksisen får påvirke rettsutviklingen i for stor utstrekning. Dette kan skje gjennom det Ikdahl (2016, 2021) har kalt *rettskildesløyfer*, der retten i praksis utvikles og befestes gjennom en gjensidig forsterkende vekselvirkning mellom forvaltningens egne tekster, snarere enn med oppmerksomheten festet på lovtekst og lovforarbeider. Den norske modellen kan altså i sin verste form føre til for stor makt til forvaltningen. Jan Fridthjof Bernt uttrykker det skarpt:

«Byråkratiet har definitivt og ugjenkallelig tatt over Stortingets rolle som normgivende arena for statlig regulering av inngrep i borgernes handlefrihet og fastlegging av grunnleggende velferdsstatlige rettigheter. Stortinget fastsetter fortsatt overordnede mål og prinsipper, men forholder seg gjennomgående til de utøvende ledd på samme måte som Gudfaren i filmen av samme navn; det vil bare helt unntaksvis la seg involvere i – og ta ansvar for – hvordan disse realiseres» (Bernt, 2016, s. 81).

Det er også verd å merke seg at store deler av velferdsforvaltningen i Norge er sentralisert i én institusjon: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette gjør at store datamengder er samlet hos ett forvaltningsorgan, og forvaltningens medfølgende tilgang til omfattende, detaljerte data om hver enkelt av oss er uvanlig i europeisk sammenheng. Det fremheves i styringsdokumentene at dette gir svært gode muligheter til å effektivisere gjennom digitalisering.

Disse generelle trekkene ved norsk forvaltning innebærer ikke bare en maktkonsentrasjon, men bidrar også til høy rettslig systemrisiko. Potensialet for at disse forvaltningssystemene *masseproduserer* uforsvarlige løsninger, er stort. Dersom noe først er systemisk galt, kan konsekvensene være dramatiske. Sivilombudet advarte i årsmelding for 2019 mot risikoen for masseproduksjon av feil (Sivilombudsmannen, 2020, s. 26–31). Dette er et viktig bakteppe for å vurdere hvordan rettsstatlige og demokratiske verdier kan ivaretas i en digital forvaltning som er i ferd med å ta i bruk maskinlæring. Forholdene legger til rette for stor konsentrasjon av makt lavt i forvaltningen, det er tilsynelatende store og gode muligheter for effektivisering, mengden data er omfattende, og avstanden til etablerte kontrollordninger er lang.

Effektivisering og digitalisering innebærer særlig rettssikkerhetsrisiko. I lys av dette bør, etter vår oppfatning, også evnen til å forebygge systemsvikt i masseforvaltningen forstås som et selvstendig rettsstatsprinsipp.

4.2 Lærdom fra tidligere massefeil

Utfordringen det innebærer å innpasse maskinlæring i velferdsstaten, kan være en av de mest fundamentale rettsstatlige utfordringene staten står overfor i de kommende tiår (Coglianese & Lehr, 2017, s. 1153). Internasjonalt er det flere eksempler på at forvaltningssystemer med ambisiøs bruk av kunstig intelligens har havarert. Vi nøyer oss med å peke på to saker, den nederlandske SyRI-saken og den australske RoboDebt-saken.

Den nederlandske SyRI-saken (Nederlands juristen comité voor de mensenrechten mfl. mot Nederland, 2020) illustrerer hvordan menneskerettslige og EU-rettslige regler kan få store konsekvenser for kontrollsystemer med bruk av kunstig intelligens, og at det kan være vanskelig å sikre tilstrekkelig demokratisk forankring og rettsstatlig kontroll med slike systemer brukt i forvaltningen. Sakens kjerne var et system (SyRI: Systeem Risico Indicatie) som ved hjelp av kunstig intelligens koblet informasjon fra ulike statlige registre sammen, og på det grunnlaget vurderte risikoen for trygdesvindler basert på profilene til personer som allerede var dømt for trygdesvindler.

Lovgivningen som dannet grunnlaget for SyRI, ble vedtatt uten debatt i det nederlandske parlamentet (van Bekkum & Borgesius, 2021). Flere deler av risikoprofileringsmodellen ble holdt hemmelig for den lovgivende forsamlingen. Hemmeligholdet ble begrunnet med en frykt for at viktige sider ved systemets oppbygging skulle lekke til offentligheten. Den lovgivende forsamlingen ble for eksempel ikke presentert for den eksakte modellen som ble brukt for å sammenligne borgere, eller hvordan algoritmen som sørget for hemmelighold, var utformet, og det var heller ikke gitt opplysninger om hvordan ulik informasjon om enkeltpersoner ble sammenkoblet. Systemet ble bare forsøkt forklart gjennom eksempler på informasjon som i prinsippet kunne bli sammenkoblet for å gi en indikasjon om trygdesvindler.

Nederlandske velferdsmyndigheter ble saksøkt av en allianse av flere organisasjoner og personer, heriblant aksjonsgruppen «forhåndsmistenkt». Systemet ble påstått å krenke saksøkernes rettigheter etter personvernforordning artikkel 22 (2016) og den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8 (EMK, 1950), som beskytter privatlivets fred. Heller ikke domstolen fikk informasjon om de delene av systemet som ble holdt tilbake for lovgiveren. Domstolen fant at det ikke var mulig å fastslå, ut fra informasjonen domstolen ble gitt, om systemets inngrep i privatlivets fred var uforholdsmessig holdt opp mot formålet med inngrepet, nemlig å forhindre trygdesvindler. Lovgivningen som lå til grunn for systemet, ga ifølge dommen verken tilstrekkelig forklaring eller dokumentasjon til å begrunne inngrepet (avsnitt 6.86). Inngrepet var dermed i strid med EMK artikkel 8. Domstolen pekte blant annet på at muligheten for å koble sammen store mengder informasjon, deriblant personlige

data, kombinert med bruken av risikoprofiler, innebar med nødvendighet en risiko for diskriminerende sammenkoblinger av data, for eksempel lav sosioøkonomisk status eller innvandrerbakgrunn (avsnitt 6.93). Domstolen viste også til flere prinsipper som er slått fast i personvernforordningen artikkel 22, og fant at lovgivningen blant annet ikke inneholdt tilstrekkelige garantier for at innsamlingen av personopplysninger ble begrenset (dataminimering) til det som er nødvendig for å realisere innsamlingsformålet, og at det innebar at lovgivningen ga et utilstrekkelig vern mot krenkelser av privatlivets fred i EMK artikkel 8 (avsnitt 6.106). Domstolen fant også at det skulle vært utført en datainnsamlingskonsekvensanalyse.

SyRI-saken har mange fellestrekk med den australske RoboDebt-saken, der et maskinlæringsystem, som ble iverksatt i 2016, regnet ut og krevde tilbake det som systemet antok – i mange tilfeller feilaktig – var for mye utbetalt i trygdeytelser (Carney, 2018). Saken ledet blant annet til granskinger fra den australske ombudsmannen (Commonwealth Ombudsman, 2017), en offentlig unnskyldning fra statsministeren (Hitch, 2020) og et masse-søksmål som ble forlikt i juni 2021, med en utbetaling på 1,8 milliarder australske dollar. Den føderale australske domstolen uttalte i begrunnelsen for å godkjenne forliket at saken var «a shameful chapter in the administration of the Commonwealth social security system and a massive failure of public administration» (Prygodicz mot Australia, 2021, avsnitt 5). Skandalen kunne skje fordi forvaltningen forhastet implementeringen og ikke hadde utviklet gode nok etiske krav, i tillegg til at det var fravær av egnede demokratiske eller rettslige kontrollordninger, samt manglende åpenhet og vektlegging av rettsstats- og lovgivningskrav (Carney, 2018). Det er pekt på at skandalen har et slikt omfang at den er egnet til å undergrave tilliten til den australske staten (Braithwaite, 2020).

Den norske EØS-trygdeskandalen (NOU 2020: 9) viser til gagns at også norske masseforvaltningssystemer er sårbare for systematiske feil, men i Norge har det vært færre saker direkte med utspring i digital velferdsforvaltning og ingen med utspring i bruk av kunstig intelligens. Likevel er det noen eksempler som viser hvordan svake vurderinger under innføring av digitale løsninger kan få stort omfang. I februar 2021 ble det kjent at Nav i to år har brutt personvernlovgivningen ved at arbeidsgivere fikk tilgang til å se CV-ene til personer som var registrert som arbeidssøkere hos Nav (Nav, 2021b, s. 75). I 2015 begynte Nav med automatisk stansing av sykepenger uten forhåndsvarsel i uke 8 der det ikke var dokumentert registrert unntak fra aktivitetskravet. Dette ble avsluttet høsten 2016 blant annet på grunn av bekymring om rettslig grunnlag for slik stansing uten forhåndsvarsel (Proba, 2016, s. 4).

Det er altså grunn til å spørre om dagens systemer og institusjoner er egnet til å håndtere en forvaltning der maskiner tar over sentrale oppgaver. Et særlig spørsmål er hvem som kan føre kontroll på systemnivå, når regler og praksis kommer til uttrykk i algoritmer. Dette blir enda vanskeligere ved maskinlærning, der algoritmene er autonome og adaptive. Det avgjørende er uansett at oppmerksomheten også rettes mot *systemene* – hvordan kan man innrette systemer slik at vi er sikre på alle enkeltsaker behandles på en forsvarlig måte. Flere har tatt til orde for at et slikt perspektiv er nødvendig i forvaltningen (Schartum, 1993; Boe, 2018, 2020).

For å forhindre slike systematiske feil er det utilstrekkelig å kontrollere forvaltningen kun på samme måte som tidligere. Vårt rettssystem og forvaltningssystem er i stor utstrekning innrettet ut fra tanken om en sak, en borger, en saksbehandler og en prosess. Det er også bygd i en situasjon der rettskildebildet var veldig mye enklere enn i dag. I digitaliserte masseforvaltningssystemer kan man imidlertid ikke sikre en rettssikker og tillitsverdig forvaltning ved kun å ta utgangspunkt i den enkelte sak. Domstolkommisjonen tegnet i 2020 et urovekkende bilde av borgernes mulighet til å få prøvd sin sak for en domstol. Terskelen

for domstolsprøving har blitt så høy at det «i ytterste konsekvens medfører [...] at domstolene ikke fyller sin rolle som garantist for borgerne mot urett». Kommisjonen spør også om «domstolskontrollen er innrettet med tanke på fremtidens forvaltning» og pekte på at «[f]orvaltningen er i kontinuerlig utvikling og vil i stadig større grad ta avgjørelser ved hjelp av kunstig intelligens og automatiserte beslutninger» (NOU 2020: 11, s. 67).

Vi trenger både demokratiske og rettsstatlige kontrollordninger, og et spørsmål er om dette behovet kan ivaretas innenfor eksisterende tilsyns-, ombuds- og domstolsordninger, eller om det er behov for nye institusjoner og nye metoder. Det er talende at forvaltningsrevisjon av algoritmer nylig er satt høyt på dagsordenen, og riksrevisjoner i flere land, deriblant Norge, har nylig gått sammen om å utarbeide en hvitbok om forvaltningsrevisjon av algoritmer (Supreme Audit Institutions of Finland, Germany, the Netherlands, Norway and the UK, 2020).

5. Veien frem mot en digital rettsstat

Rettsstatstenkningen må stadig videreutvikles og tilpasses samtidens forvaltning. Når dagens forvaltning bruker digitale arbeidsmåter og verktøy stadig mer og på stadig nye måter, krever en slik videreutvikling at erfaringer og kunnskap fra andre land bringes sammen med det eksisterende rettslige og institusjonelle landskapet i Norge.

Stilt overfor de utfordringene denne artikkelen har pekt på, er det flere presserende spørsmål vi må stille. Blant disse er: Hvordan kan vi sikre at systemer som bruker kunstig intelligens, ikke gjør uforholdsmessige inngrep i borgernes autonomi og grunnleggende rettigheter i møte med forvaltningen, for eksempel muligheten til å ivareta egne interesser, vernet mot diskriminering og beskyttelsen av personopplysninger og privatlivets fred? Hvordan kan vi sikre at domstolene og andre kontrollorganer kan føre fortløpende kontroll med systemer som bruker kunstig intelligens, også når de inngår i en masseforvaltning med stor vekt på standardisering og effektivitet? Hvordan kan vi sikre at systemer som bruker kunstig intelligens, bygger på et forsvarlig demokratisk grunnlag, og hvordan ivaretar vi behovet for demokratisk kontroll også fra Stortinget og offentligheten? Og hvordan kan kunstig intelligens brukes som en positiv kraft for å styrke demokratiet og rettsstaten?

Det er ikke slik at konsekvensen av digitale teknologier nødvendigvis må være at rettsstaten svekkes. Tvert om gir disse teknologiene oss også mulighet til å styrke rettsstaten. Men da må nettopp dette også være et formål når man tenker om og utvikler ny teknologi. En digital rettsstatstenkning innebærer at vi spør hvordan vi kan bruke kunstig intelligens som et verktøy for å realisere rettsstatsverdier og verdiene velferdslovgivningen bygger på. Dette behovet er særlig sterkt på velferdsstatens område, der mye kan stå på spill for den enkelte, mens kapasitet og effektivitet lenge har vært i forgrunnen som styringsmål.

Det er god grunn til å være optimistisk: Brukt riktig kan mye oppnås ved bruk av kunstig intelligens. Vi kan for eksempel tenke oss rettsstatsalgoritmer som kan hjelpe borgerne med å finne frem i forvaltningen, forklare forvaltningsvedtak, fylle ut skjemaer, identifisere rettshjelpsbehov, gi relevant innsyn i forvaltningens saksbehandling, undersøke klagemuligheter, identifisere klagepraksis og klage på vegne av borgeren. Borgerens tilgang til retten kan dermed styrkes.

Perspektivet som ofte anlegges på kontroll og digitalisering, er hvordan vi skal sikre menneskelig kontroll av maskinene. Men vi kan også tenke oss at maskiner fører kontroll med menneskelig og andre maskiners saksbehandling. Kontrollalgoritmer kan brukes til å forbedre forvaltningens interne kontroll, for eksempel ved at de sørger for at praksis til enhver tid er i tråd med klagepraksis ved å peke på avvikende mønstre og gjennom å identifisere

lokale avvikende praksiser. Bruken av kunstig intelligens kan også styrke både ekstern og intern kontroll med forvaltningen. Et eksempel er hvordan Riksrevisjonen så smått har tatt i bruk maskinlæringsmodeller i sin revisjonsvirksomhet (Riksrevisjonen, 2021).

Kanskje vi også kan tenke oss at verktøy som bygger på kunstig intelligens, kan styrke mulighetene offentligheten har til å få innsyn i og på andre måter føre kontroll med forvaltningens virksomhet?

Franz Kafka bygger i romanen *Prosesen* et rettsstatlig manifest rundt protagonisten Josef Ks fortvilte kamp i et uforståelig rettssystem, et system som nekter ham tilgang til retten. Josef K sier det slik: «Jeg er visstnok anklaget, men vet ikke om den ringeste skyld som skulle berettige en slik anklage» (Kafka, 1951, s. 15). Behovet for å forstå retten rundt seg, og å få tilgang til den, er en kjerne i den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK, 1950). Det er en reell fare for at ugjennomtenkt bruk av kunstig intelligens som grunnlag for kontroll med borgerne og i annen saksbehandling i masseforvaltningen kan skape rettsstatshavariet slik Josef K opplevde det. Rettssikkerhetsutfordringene som allerede finnes i disse systemene, forsterkes av bruken av kunstig intelligens, som kan skape en forvaltning som er vanskelig å forstå for så vel beslutningstakere som borgere, og som vanskelig lar seg kontrollere av domstoler og andre kontrollorganer.

Det trenger likevel ikke bli en dystopi. Kunstig intelligens kan bli en vidunderlig ny teknologi, men det forutsetter at den utvikles, tas i bruk og kontrolleres i henhold til rettsstatlige prinsipper. Da må også rettsstatens voktere ta teknologien på alvor.

Litteraturliste

- A-opplysningsloven. (2012). *Lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m.* (LOV-2012-06-22-43). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2012-06-22-43>
- Alston, P. (2019). *Report of the Special rapporteur on extreme poverty and human rights* (UN Doc. A/74/48037). <https://undocs.org/A/74/493>
- Befring, A. K. & Sand, I. J. (2020). *Kunstig intelligens og big data i helsesektoren – rettslige perspektiver*, Gyldendal.
- Bernt, J. F. (2016). Rettsstat eller forskriftsstat? I A. Syse, H. Indreberg, A. L. Tverberg & H. C. Bugge (Red.), *Liv, lov og lære: Festskrift til Inge Lorange Backer* (s. 66–86). Universitetsforlaget.
- Bing, J. (1977). Automatiseringsvennlig lovgivning. *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 195–229.
- Boe, E. (2018). *Forsvarlig forvaltning*. Universitetsforlaget.
- Boe, E. (2020). Forsvarlig systeminnretning i forvaltningen. *Lov og Rett*, 59(03), 129–140. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2020-03-02>
- Braithwaite, V. (2020). Beyond the bubble that is Robodebt: How governments that lose integrity threaten democracy. *Australian Journal of Social Issues*, 55(3), 242–259. <https://doi.org/10.1002/ajs4.122>
- Breit, E. (2019). Digitalisering. I A-H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & L. I. Terum (red.), *Trygd i aktiveringens tid* (s. 311–324). Gyldendal.
- Carney, T. (2018). The New Digital Future for Welfare: Debts without Legal Proofs or Moral Authority. *University of New South Wales Law Journal Forum*, 1–16. <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/unswwform2018&i=1>
- Coglianese, C. & Lehr, D. (2017). Regulating by robot: Administrative decision making in the machine-learning era. *Georgetown Law Journal*, 105(5), 1147–1224.
- Commonwealth Ombudsman. (2017). *Centrelink's Automated Debt Raising and Recovery System: A Report about the Department of Human Services' Online Compliance Intervention System for*

- Debt Raising and Recovery*. https://www.ombudsman.gov.au/data/assets/pdf_file/0022/43528/Report-Centrelinks-automated-debt-raising-and-recovery-system-April-2017.pdf
- Dahlen, W. N. & Langsrud, E. (2021). Ikke-juristers bruk av rettsregler: En analyse av profesjonsutøveres beskrivelse av rettsanvendelsen i helse- og velferdstjenestene. *Kritisk Juss*, 51(3), 185–206. <https://doi.org/10.18261/issn.2387-4546-2021-03-04>
- Datatilsynet. (u.å.). *Sandkassesiden*. Hentet 29. september 2021 fra <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/sandkasse-for-kunstig-intelligens/>
- Datatilsynet. (2022). *Sluttrapport fra sandkasseprosjektet med NAV. Temaer: rettslig grunnlag, rettferdighet og forklarbarhet*. <https://www.datatilsynet.no/link/81ae9d7b5ebb47e688b66923afcef5ce.aspx/download>
- Digdir. (u.å.). *Tenor testdatasøk*. Hentet 1. oktober 2021 fra <https://www.digdir.no/digitale-felleslosninger/tenor-testdatasok/1284>
- Dok. 1 (2014–2015). *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2013*. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2014-2015/arlige-revisjon-og-kontroll-for-budsjettaret-2013/>
- Direktoratet for e-helse. (2021). *Utviklingstrekk 2021: E-helsetrender*. <https://www.ehelse.no/publikasjoner/utviklingstrekk-2021>
- EMK. (1950). *Den europeiske menneskerettskonvensjon med protokoller*. Lovdata. https://lovdata.no/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_emkn
- EU-kommisjonen. (2020). *Shaping Europe's digital future*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf
- EU-kommisjonen. (2021a). *Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: 2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade* (COM(2021) 118 final). <https://eufordigital.eu/wp-content/uploads/2021/03/2030-Digital-Compass-the-European-way-for-the-Digital-Decade.pdf>
- EU-kommisjonen. (2021b). *Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain union legislative acts* (COM/2021/206 final). <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-205836026>
- Europaparlaments- og rådsdirektiv (2019/1024). *Åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor*. Europaparlaments- og rådsdirektiv. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj>
- Europarådet. (2009). *Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter* [2009; 18-06-2009 nr 11]. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2009-06-18-11>
- Folkeregisterloven. (2016). *Lov om folkeregistrering* (LOV-2016-12-09-88). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2016-12-09-88>
- Folketrygdloven. (1966). *Lov om folketrygd* (LOV-1966-06-17-12) (opphevet). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/lov/1966-06-17-12>
- Folketrygdloven. (1997). *Lov om folketrygd* (LOV-1997-02-28-19). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1997-02-28-19>
- Forvaltningskomiteen. (1958). *Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning* (NUT 1958:3). Justis- og politidepartementet. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008051400004
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningsaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1967-02-10>
- Fosch-Villaronga, E. & Mahler, T. (2021) *Cybersecurity, safety and robots: Strengthening the link*

- between cybersecurity and safety in the context of care robots. *Computer Law & Security Review*, 41, 1–13. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2021.105528>
- Grunnloven (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov* (LOV-1814-05-17). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17>
- Gundhus H.O., Talberg N. & Wathne C.T. (2021). From discretion to standardization: Digitalization of the police organization. *International Journal of Police Science & Management*, 24(1). <https://doi.org/10.1177/14613557211036554>
- Haram, Å. (2021). *Forklarbarhet i algoritmisk velferdsforvaltning: Demokrati og rettssikkerhet ved bruk av maskinlæringsmodeller i saksbehandlingen*. [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/88390>
- Hitch, G. (2020, 11. juni). Scott Morrison apologises for 'any hurt or harm' caused by robodebt scheme. *ABC News*. <https://www.abc.net.au/news/2020-06-11/pm-apologises-for-hurt-and-harm-caused-robodebt-scheme/12345166>
- Ikdahl, I. (2016). Hvilken vekt skal man legge på Trygderettens praksis? Argumenter fra en empirisk studie av rettsutvikling i trygderettsforvaltningen. I R. Førde, M. Kjelland & U. Stridbeck (Red.), *Cand.mag., cand.med., cand.jur., cand.alt.: Festskrift til Aslak Syse 70 år* (s. 309–320). Gyldendal.
- Ikdahl, I. (2021). Masseforvaltning og rettssikkerhet. I A. Løvlie, A. Hodnefjeld & K.-P. Olthuis (red.), *Festskrift JussBuss 50 år. Saksbehandling. Rettspolitik. Utdanning. Forskning* (s. 118–130). <https://foreninger.uio.no/jussbuss/publikasjoner/jussbuss-50-ar/>
- Innst. 272 S (2014–2015) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2013* (Arbeids- og sosialdepartementet). Kontroll- og konstitusjonskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-272/?!v|=0>
- Kafka, F. (1951). *Prosesen*. Gyldendal.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *En digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Regjeringens nasjonale strategi for kunstig intelligens*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-kunstig-intelligens/id2685594/>
- Likestillings- og diskrimineringsloven. (2017). *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering* (LOV-2017-06-16-51). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-51>
- Meld. St. 27 (2015–2016). *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/>
- Meld. St. 22 (2020–2021). *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20202021/id2841118/>
- Menneskerettsloven. (1995). *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (LOV-1999-05-21-30). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30>
- Molander, A. (2016). *Discretion in the welfare state: social rights and professional judgement*. Routledge.
- Nav. (2019). *Årsrapport 2018 – Arbeids- og velferdsdirektoratet*. https://www.nav.no/_attachment/download/91e15df7-8a53-4b4a-af60-4f3dc783534a:0b99ed4b87c2ce3b8aea4f340a1aaff329dc698e/%C3%85rsrapport%202018%20Arbeids-%20og%20velferdsdirektoratet.pdf
- Nav. (2021a). *Prosjektplan. Prediksjon av sykefravær for mer effektiv oppfølging*. <https://www.datatilsynet.no/contentassets/ea0683afe9d04ff1a9e87be9747380c9/prosjektplan-for-nav--sladdet.pdf>

- Nav. (2021b). *Årsrapport 2020*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/a%CC%8Arsrapport/navs-arsrapport-for-2020>
- Nederlands juristen comité voor de mensenrechten m.fl. mot Nederland. (2020). Rechtbank Den Haag [tingretten i Haag] (sak nr. C/09/550982/HA ZA 18-388, offisiell engelsk oversettelse fra nederlandsk). <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:1878>
- Nordrum, J. C. F. (2019). *Bedre regulering? Årsak-virkningsanalyser i norsk reguleringsprosess*. Gyldendal.
- NOU 2019: 5. (2019). *Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Kulturdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/>
- NOU 2019: 9. (2019). *Fra kalveskinn til datasjø — Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-9/id2639106/>
- NOU 2019: 21 (2019). *Framtidens fiskerikontroll*. Nærings- og fiskeridepartementet. [NOU 2019: 21 – regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-21/id2639106/)
- NOU 2020: 9. (2020). *Blindsonen — Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området*. Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-9/id2723776/>
- NOU 2020: 11. (2020). *Den tredje statsmakt — Domstolene i endring*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-11/id2766587/>
- Offentleglova. (2006). Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (LOV-2006-05-19-16). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2006-05-19-16>
- Offentlighetsloven. (1970). Lov om offentlighet i forvaltningen (LOV-1970-06-19-69) (opphevet). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/lov/1970-06-19-69>
- Ot.prp. nr. 4 (1981–82). *Om lov om endringer i lov 19 juni 1970 nr 69 om offentlighet i forvaltningen mm*. Justis- og politidepartementet. <https://lovdata.no/pro/forarbeid/otprp-4-198182>
- Proba samfunnsanalyse. (2016). *Sluttevaluering av Hedmarks-modellen – NAVs håndtering av aktivitetskravet ved uke 8 i en sykmelding* (Proba-rapport nr. 2016-12). <https://proba.no/wp-content/uploads/proba-rapport-2016-12-sluttevaluering-av-hedmarksmodellen.pdf>
- Prop. 67 S (2015–2016). *Oppstart av prosjekt 2 i modernisering av IKT i Arbeids- og velferdsetaten*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-67-s-20152016/id2478048/>
- Prop. 1 LS (2018–2019). *For budsjettåret 2019 – Skatter, avgifter og toll 2019*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-ls-20182019/id2613834/>
- Personopplysningsloven. (2018). *Lov om behandling av personopplysninger* (LOV-2018-06-15-38). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2018-06-15-38>
- Personvernforordningen. (2016). *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) (GDPR)*. Lovdata. https://lovdata.no/pro/NL/lov/2018-06-15-38/KAPITTEL_gdpr
- Prygodicz mot Australia. (2021). *Prygodicz v Commonwealth of Australia (No 2) FCA 634* (11 June 2021). Federal court of Australia. <http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/FCA/2021/634.html>
- Riksrevisjonen. (2021). *Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT* (Dokument 3:5 (2020–2021)). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2020-2021/politiets-innsats-mot-kriminalitet-ved-bruk-av-ikt.pdf>

- Røhnebæk M. T. & Løberg I. B. (2021). Kontroll eller samhandling? – bakkebyråkratenes autonomi i det digitaliserte NAV. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 38(1-2), 73-85. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2021-01-02-07>
- Sandberg, K. & Strand V. B. (2022). Forbud mot usaklig forskjellsbehandling i forvaltningen – et rettslig cluster. I I. Ik Dahl et al. (red.), *Kjønn og rett: Kvinne-, kjønns- og likestillingsperspektiver i jusstudiet* (s. 91–124). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.164.ch4>.
- Sandvik, K.B. (2020). «Smittestopp»: If you want your freedom back, download now. *Big Data & Society*, 7(2), 1–11. <https://doi.org/10.1177/2053951720939985>
- Schartum, D. W. (1993). *Rettsikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning*. Universitetsforlaget. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2007112201030
- Schartum, D. W. (2020). *Personvernforordningen: en lærebok*. Fagbokforlaget.
- Schartum, D. W. (2021). Jus og digitalisering. *Lov og Rett*, 60(02). <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2021-02-04>
- Schartum, D. W. & Bygrave, L. A. (2016). *Personvern i informasjonssamfunnet* (3. utg.). Fagbokforlaget.
- Sivilombudsmannen. (2020). *Årsmelding for 2019* (Dokument 4 (2019–2020)). <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2019-2020/inns-201920-329s.pdf>
- Sivilombudsmannsloven. (1962). *Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen* (LOV-1962-06-22-8) (opphevet). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/lov/1962-06-22-8>
- Skattebetalingsloven. (2005). *Lov om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav* (LOV-2005-06-17-67). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2005-06-17-67>
- SOU 2018:25. (2018). *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/03/sou-201825/>
- St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/>
- Supreme Audit Institutions of Finland, Germany, the Netherlands, Norway and the UK. (2020). *Auditing machine learning algorithms: A white paper for public auditors*. <https://www.auditingalgorithms.net/index.html>
- Trygderettsloven. (1966). *Lov om anke til Trygderetten (trygderettsloven)* (LOV-1966-12-16-9). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1966-12-16-9>
- Tvistemålsloven. (1969). *Endringslov til tvistemålsloven vedr vedtak om tvangsinngrep etter helselovgivningen* (LOV-1969-06-19-52). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/lov/1969-06-19-52>
- van Bekkum, M. & Borgesius, F. Z. (2021). Digital welfare fraud detection and the Dutch SyRI judgment. *European Journal of Social Security*. <https://doi.org/10.1177/13882627211031257>