

UNIVERSITETET I OSLO

Hvordan kan vi digitalisere den demokratiske rettsstaten?

Jon Christian Fløysvik Nordrum
Førsteamanuensis
Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet

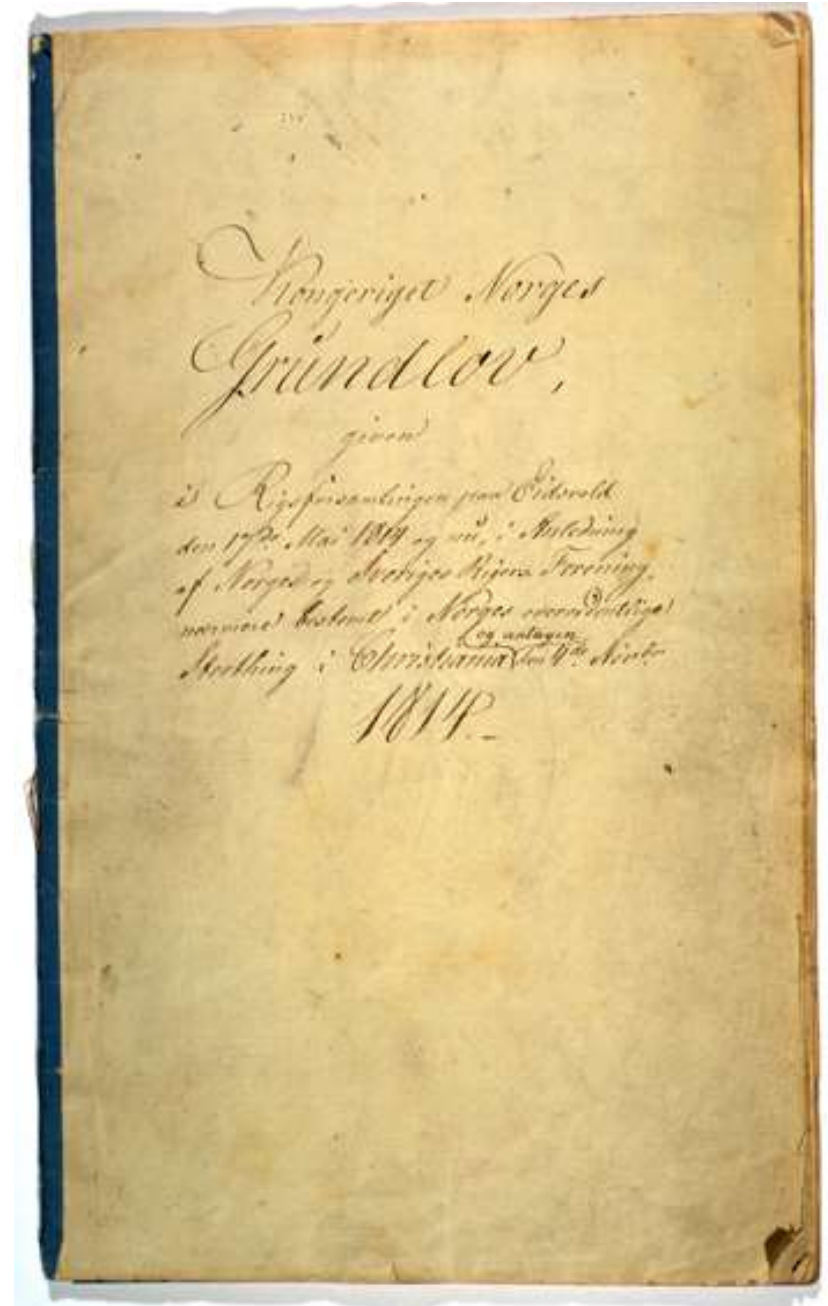
27. oktober 2023

Illustrasjonsbildet laget av kunstig intelligens ut fra stikkordene «welfare state» fra Wombo.

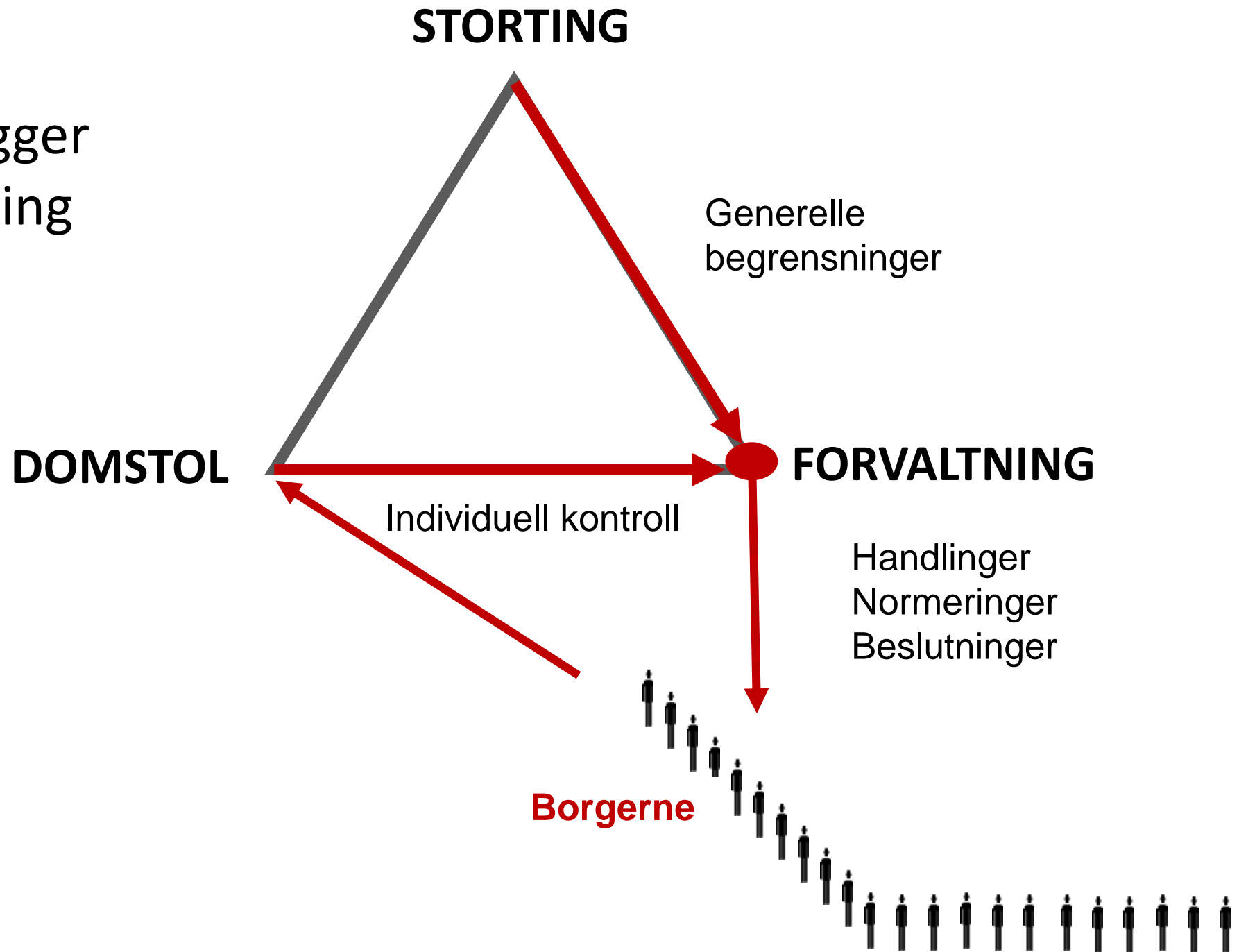


Utgangspunktet

- Gode, trygge, effektive samfunn er demokratiske rettsstater.
- Hva er en demokratisk rettsstat?
- Digitaliseringen utfordrer både demokratiet og rettsstaten.
- Hvordan kan vi digitalisere den demokratiske rettsstaten?

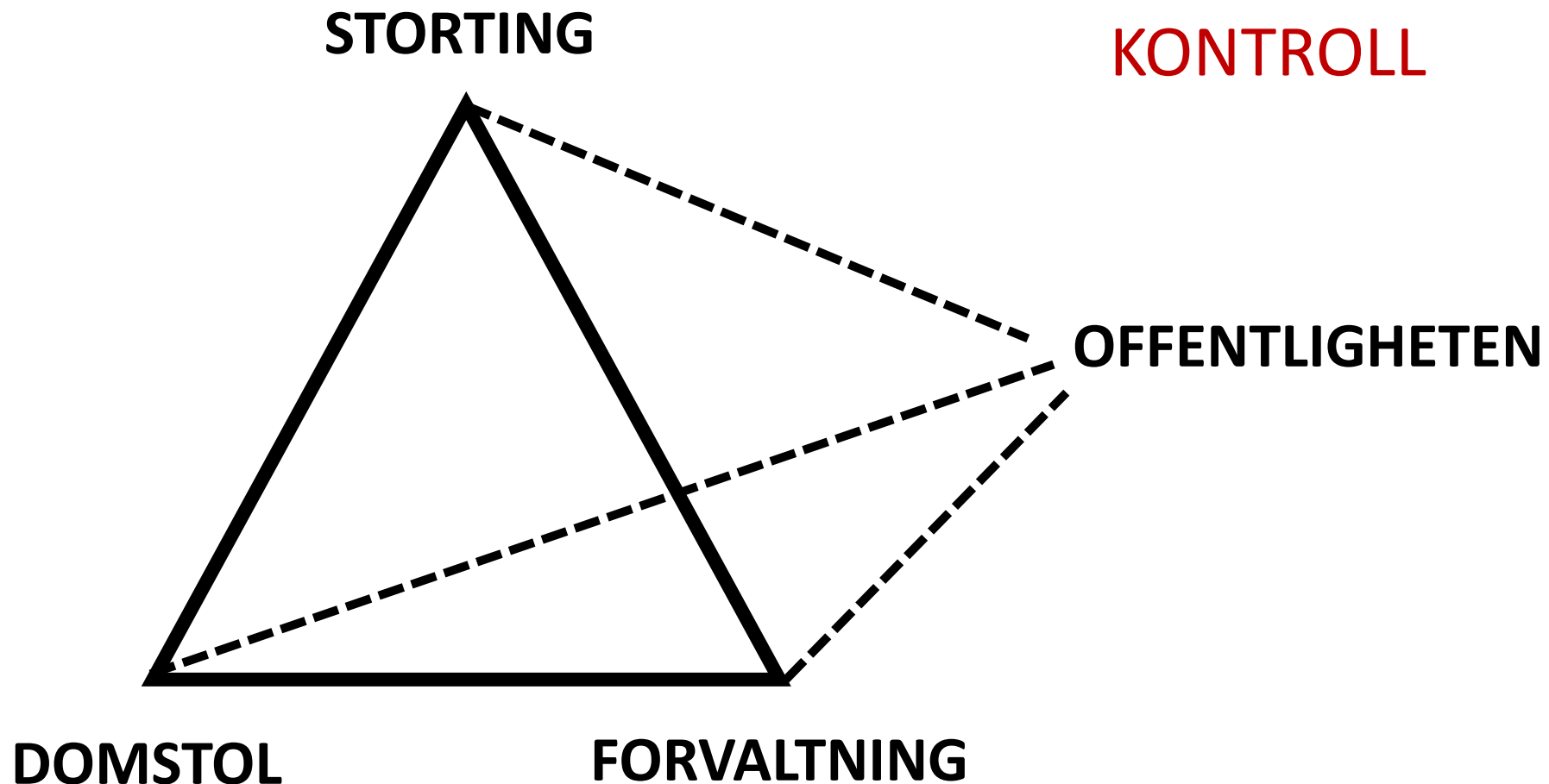


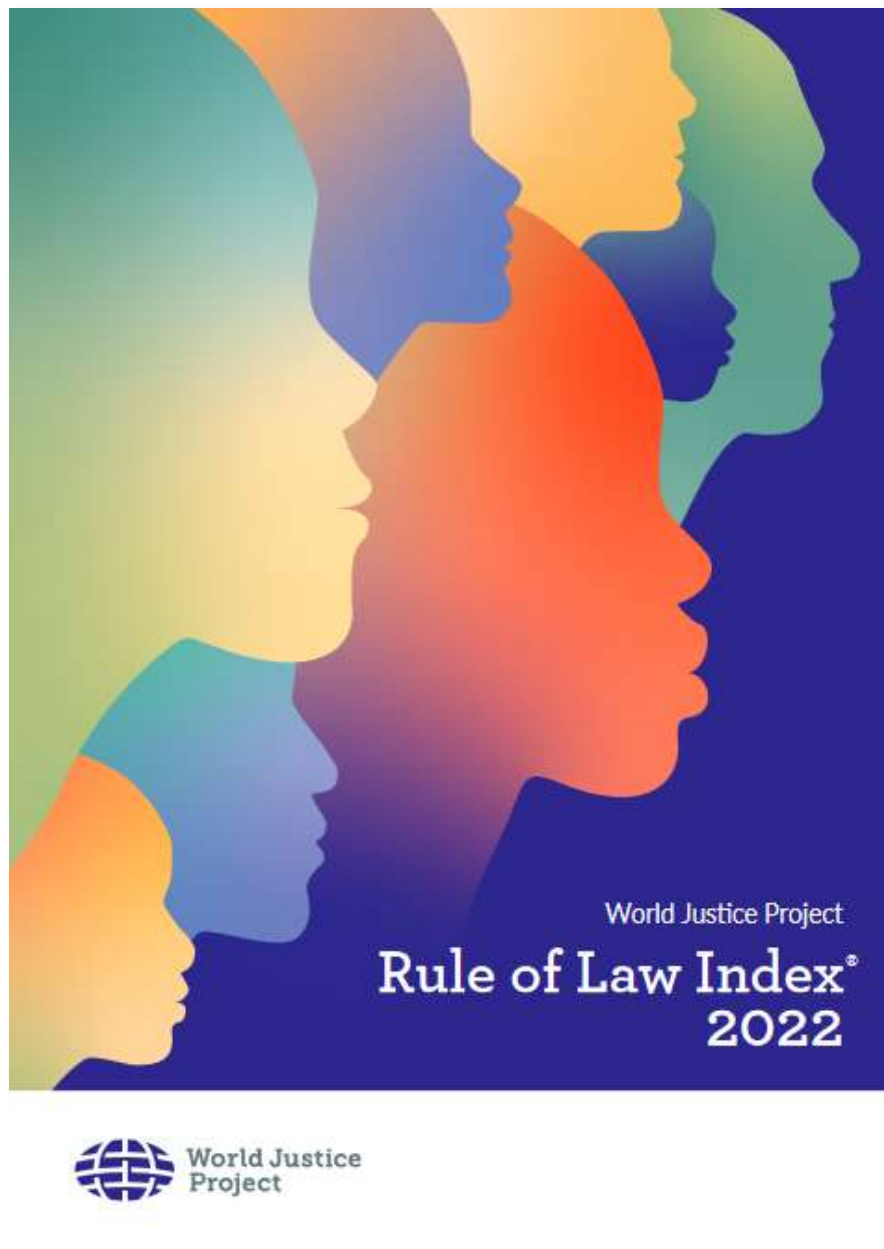
Demokratiske
rettsstater bygger
på maktfordeling



Demokratiske
rettsstater bygger
på maktfordeling

GRUNNLAG
GRENSE
KONTROLL





Country/Jurisdiction	Overall Score*	Global Rank
Denmark	0.90	1
Norway	0.89	2
Finland	0.87	3
Sweden	0.86	4
Netherlands	0.83	5
Germany	0.83	6
New Zealand	0.83	7
Luxembourg	0.83	8
Estonia	0.82	9
Ireland	0.81	10
Austria	0.80	11
Canada	0.80	12
Australia	0.79	13
Belgium	0.79	14
United Kingdom	0.79	15
Japan	0.79	16
Singapore	0.78	17
Lithuania	0.76	18
Korea, Rep.	0.73	19
Czech Republic	0.73	20

Rettsstatsmålinger

Norge skårer godt på rettsstatsmålinger, demokratimålinger og åpenhetsindikatorer.

Resultatene er konsistente uavhengig av metodikk og ulike oppfatninger om hva som er en god rettsstat.

Den norske digitaliseringskonteksten

Data-himmel – det offentlige har store mengder data av god kvalitet.

Utstrakt bruk av overordnede og skjønnspregede ord og uttrykk i lovgivningen som konkretiseres gjennom forskrifter og forvaltningspraksis.

Myndighet er i stor utstrekning delegert til forvaltningen.

Høy tillit til offentlige myndigheter.

Forvaltningen konsentreres i store enheter.

Forvaltningen gis nye kontroll-, reaksjons- og sanksjonsmuligheter

Lite kontroll med forvaltningen.

Ressursbruk på kontroll

Norge har ikke forvaltningsdomstoler og alminnelige domstolars kontroll er sjelden og tilbakeholden.

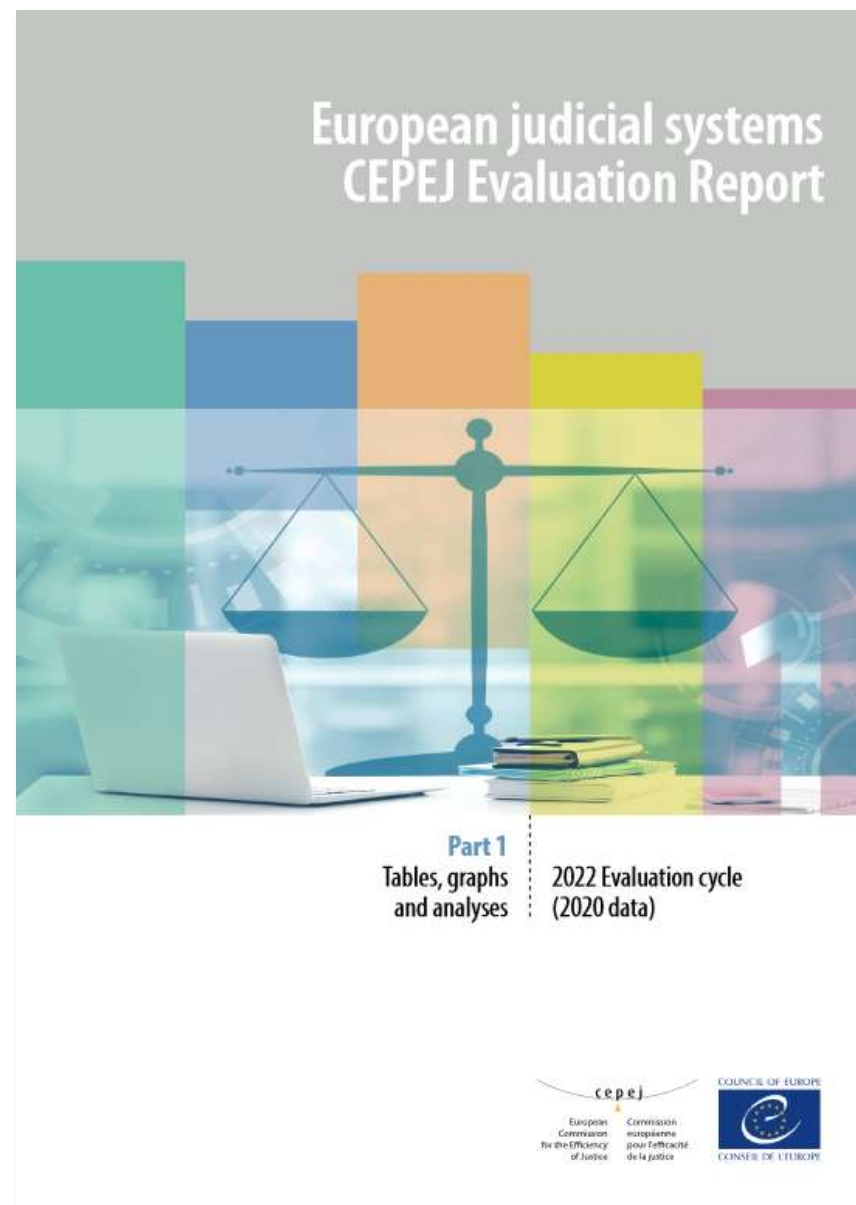
Norge bruker relativt sett små ressurser på domstolene (og andre kontrollmekanismer).

Sterke profesjoner med (tildels) klar forståelse av forvaltningsverdiene har preget forvaltningen.

En relativt stor åpenhet har bidratt til kontrollen.

Sterke partsrettigheter har bidratt til kontrollen.

Sivilombudet har bidratt til kontrollen.



Domstolskommisjonen

NOU

Norges offentlige utredninger 2020: 11

Den tredje statsmakt

Domstolene i endring

[Det er et spørsmål] om domstolskontrollen er **innrettet med tanke på fremtidens forvaltning**. Forvaltningen er i kontinuerlig utvikling og vil i stadig større grad ta avgjørelser ved hjelp av kunstig intelligens og automatiserte beslutninger. Det kan øke behovet for en mer tilpasset domstolskontroll.

Auditing machine learning algorithms

A white paper for public auditors

by the Supreme Audit Institutions of Finland, Germany, the Netherlands, Norway and the UK

24 november 2020

“The goal is a more **efficient public administration** with improved, possibly personalised services at lower costs.

Development and implementation of ML algorithms leads to **new challenges**, including: the **use of personal data versus privacy rights**; **inexplicable and therefore unjustifiable decisions**; or **potentially institutionalised discrimination by algorithmic bias**. If an algorithm is not properly tailored to the objective and its environment, it can result in higher workload, delays and frustrated staff. Usage of a carelessly developed algorithm in public services can thus lead to obscured inefficiency, damaged trust in the authorities and be detrimental to a well-functioning public sector. Both internal control mechanisms and external audits are needed to ensure the proper use of ML and prevent these dangerous side effects.”

Auditing machine learning algorithms

A white paper for public auditors

by the Supreme Audit Institutions of Finland, Germany, the Netherlands, Norway and the UK

24 november 2020

“The goal is a more **efficient public administration** with improved, possibly personalised services at lower costs.

Development and implementation of ML algorithms leads to **new challenges**, including:

the **use**
decision
algorithm
higher v
in public
authorit
mechar
prevent

Jf. referat fra møte i Riksrevisjonens kollegium, 16.2.2021:

Kollegiet mente at Riksrevisjonen bør bygge kompetanse innen KI og maskinlæring, og risikoer ved å ta i bruk kunstig intelligens. Hva må man tenke gjennom? Hvordan kan vi revidere algoritmer? Riksrevisjonen bør være offensivt frempå, også fordi Riksrevisjonen er gitt et bredere mandat enn data-tilsynet.

Vedtak: *Kollegiet tar saken til orientering og støtter administrasjonens arbeid med å bygge kompetanse på dette området.*

Sivilombudets strategiplan 2023–2024

Vi skal ... ha god kunnskap om
rettssikkerhetsutfordringer knyttet til digital forvaltning

«Under et foredrag om roboter i UDI for ombudsmannens ansatte ble det sagt at roboten Ada aldri gjør feil – i motsetning til en menneskesaksbehandler. Det er riktig at Ada alltid behandler alle likt og helt i tråd med reglene hun er bedt om å benytte. På den måten gjør hun aldri feil. Baksiden er at hvis hun først gjør en feil, for eksempel fordi en feiltolkning av et vilkår ble programmert inn i systemet, vil hun alltid gjøre denne feilen. **Risikoen for masseproduksjon av feil er stor**, og det er derfor grunn til å stille strenge krav til testing av systemet i forkant, og hyppig systemkontroll etter at systemet er tatt i bruk»



STORTINGET

Innst. 329 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget fra
kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 4 (2019–2020)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen
om Melding for året 2019 fra Sivilombudsmannen

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

I samsvar med lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12, jf. Stortingets instruks om ombudsmannen 19. februar 1980 § 12, har ombudsmannen gitt melding til Stortinget om virksomheten i 2019.

Årsmeldingen for 2019 løfter frem fire viktige temaer, som det er ønskelig å gjøre Stortinget oppmerksom på. Et av de utvalgte temaene er miljø. Ombudsmannen mottar hvert år flere klager som gjelder beskyttelse av miljøet. Ombudsmannen har også det siste året sett nærmere på tvangsmedisinering. Et annet tema er offentlig ansattes rett til å ytre seg i sosiale medier. Årsmeldingen omtaler også bruk av ny og innovativ teknologi.

Årsmeldingen gir videre en oversikt over arbeidet med menneskerettigheter og presenterer en oversikt over saker av alminnelig interesse som ble behandlet i 2019.

1.2 Ombudsmannens behandling av saker på miljørettens område

Borgernes rettigheter og grunnleggende rettssikkerhetsgarantier er kjernen i ombudsmannens arbeid. Miljøretten gjelder ivaretagelsen av miljøet og langsiktig forvaltning av naturressurser. Den enkelte borgers ret-

tigheter er her mer nedtonet til fordel for allmennhetens rettigheter.

Selv om miljørettslige problemstillinger ikke alltid berører privatpersoners rettigheter direkte, er dette viktige temaer for borgerne og ombudsmannen. Hvert år mottar ombudsmannen flere klager som gjelder beskyttelse av miljøet. Rammene for ombudsmannens kontroll setter samtidig noen klare begrensninger for hvilke saker ombudsmannen bør og kan gå inn i.

Arealplan og vurderinger etter naturmangfoldloven

Ved disponering av arealer må mange motstridende hensyn veies mot hverandre. Behovet for utbygging av nye områder vil ofte være i strid med ulike hensyn for å ivareta det eksisterende. I dette spenningsfeltet mellom utbygging og vern finnes det ofte miljørettslige temaer.

Ombudsmannen mottar en rekke klager på arealplaner. Ofte er klageren uenig i arealutnyttelsen. Ved utarbeidelsen av arealplaner har som regel lokalpolitiske vurderinger stor vekt. Ombudsmannen er derfor tilbakeholden med å overprøve forvaltningens skjønnsmessige vurderinger av hvordan arealer skal disponeres. Dermed er slike saker ofte lite egnet for ombudsmannens kontroll.

Ombudsmannen vil likevel alltid kunne kontrollere forvaltningens saksbehandling og om saklige og relevante hensyn er løftet frem og vurdert. En sak om en kommunedelplan i Karmøy kommune illustrerer slik kontroll av en arealplan. Planen åpnet for etablering av en ny vei i et område med nasjonalt og regionalt viktig naturmangfold, jordbruk, friluftsliv og landskap. I planområdet var det både sterkt truede og kritisk truede arter. Det var fremmet innsigelse mot planen, som derfor

«Vi har bare skrappt i overflaten, men vår gjennomgang viser at **bruken av KI og prediktive modeller er overlatt til etatenes skjønn**. Vi konkluderer ikke med at vi er nær en dystopisk digital velferdsstat, eller at den er uunngåelig, men at det er **få konkrete vurderinger og refleksjoner** rundt bruk av KI, noe som i seg selv er et faresignal. Det er nødvendig med en langt større bevissthet, offentlig diskusjon og tydelig retning for offentlig sektors bruk av KI.»

Snubler Norge inn i en algoritmisk velferdsdystopi?

Is Norway Stumbling into an Algorithmic Welfare Dystopia?

Heather Broomfield

Stipendiat, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo

Heather Broomfield er stipendiat ved Institutt for offentlig rett, UiO. Hun er også seniorrådgiver i Digitaliseringsdirektoratet. Hennes doktorgradsprosjekt «Government by Algorithm – Protecting Democratic Values in the Deployment of Artificial Intelligence by the Public Sector» er finansiert 50/50 av Forskningsrådet og Digitaliseringsdirektoratet som offentlig sektor-ph.d.

heather.broomfield@digdir.no

Mona Naomi Lintvedt

Stipendiat, Senter for rettsinformatikk, Universitetet i Oslo

Mona Naomi Lintvedt er stipendiat ved Senter for rettsinformatikk, UiO. Hennes forskning er del av prosjektet «Vulnerability in the robot society» (VIROS), finansiert av Forskningsrådet. Naomi har permisjon fra stilling i Skattedirektoratet.

m.n.lintvedt@jus.uio.no

Sammendrag

FNs spesialrapportør for ekstrem fattigdom og menneskerettigheter har uttalt at verden står overfor «a grave risk of stumbling, zombie-like, into a digital welfare dystopia». Bekymringen er knyttet til bruken av kunstig intelligens (KI) kombinert med store mengder data som forvaltningen besitter. Dette gir grunnlag for bruk av prediktive modeller for å lage antagelser om atferd eller karakteristikk for enkeltpersoner, noe som reiser spørsmål om diskriminering, forskjellsbehandling og fremmedgjøring. I denne artikkelen spør vi om det er tegn til at norsk forvaltning kan være på vei til å snuble inn i en slik dystopi. Vi har undersøkt relevante strategidokumenter og hvordan bruk av prediktive modeller i Skatteetaten og NAV er beskrevet og diskutert i offentlige dokumenter. Vi konkluderer ikke med at vi er nær en dystopisk digital velferdsstat, eller at den er uunngåelig, men at det er nødvendig med en langt større bevissthet, offentlig diskusjon og tydelig retning for å unngå potensielt negative virkninger av KI.

Nøkkelord

AI, digitalisering, kunstig intelligens, prediktive modeller, velferdsstaten

In search of the citizen in the datafication of public administration

Heather Broomfield¹  and Lisa Reutter² 

Big Data & Society
January–June 1–14
© The Author(s) 2022
Article reuse guidelines:
sagepub.com/journals-permissions
DOI: 10.1177/20539517221089302
journals.sagepub.com/home/bds


Abstract

The administrative reform of the datafied public administration places great emphasis on the classification, control, and prediction of citizen behavior and therefore has the potential to significantly impact citizen–state relations. There is a growing body of literature on data-oriented activism which aims to resist and counteract existing harmful data practices. However, little is known about the processes, policies, and political-economic structures that make datafication possible. There is a distinct research gap on situated and context-specific empirical research, which critically interrogates the premises, interests, and agendas of data-driven public administration and how stakeholders can impact them. This paper therefore studies the conditions of participation in public administration datafication. It asks the overall research question of how citizens are problematized and included in policy and practitioner discourse in the datafication of public administration. The paper takes Norway as its case and applies Cardullo and Kitchin’s scaffold of smart citizen participation at the system level. It makes use of a unique empirical insight into the field, consisting of a survey, interviews, and an extensive document analysis. Unexpectedly, we find that citizens and civil society are rarely engaged in this administrative reform. Instead, we identify a paternalistic, top-down, technocratic approach where the context, values, and agendas of datafication are obscured from the citizen.

Keywords

Public administration, datafication, citizen participation, civil society, Norway, artificial intelligence

Introduction

Citizens are increasingly faced with datafied services in their interactions with public administration (Misuraca and van Noordt, 2020). This paradigm shift in the public sector is leading to profound changes in the way modern public administration learns about, engages with, and responds to citizens (Redden, 2018; Dencik et al., 2019). This paper asks the overall research question: *How are citizen perspectives problematized and included in policy and practitioner discourse in the datafication of public administration?* It examines both *who was consulted* in the policy-making process guiding this administrative reform and *the discourse within the resulting policy and among practitioners in the field*. Taking Norway as our case, we perform an empirical investigation to obtain a better understanding of how, where, and when citizens are included in this process. We apply a multi-method approach, which includes a content analysis of key policy documents and a secondary analysis of data from surveys and interviews with practitioners. Datafication research, as with administrative reform itself, is still in a nascent phase in both Norway and beyond (Broomfield and

Reutter, 2021). This provides an opportunity to investigate datafication in the making and contribute to the critical understanding of who datafication serves, what is intended to be optimized and for whom, and who gets to decide (Ruppert et al., 2019; Zuboff, 2019; Crawford, 2021).

The datafied and disempowered citizen is an important object of investigation (Gabrys, 2019; Hintz et al., 2019). Early research on the role of citizens in digitalization has been predominantly framed around the idea of citizen empowerment, due to increased possibilities for participation and the enabling of new interactions between citizens, and citizens and the state (Mossberger et al., 2007; Chun et al., 2010). However, this research fails to grasp the complexity of how data are used to categorize, classify, and

¹Public and International Law, University of Oslo, Oslo, Norway

²Department of Sociology and Political Science, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim, Norway

Corresponding author:

Lisa Reutter, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim, Norway

Email: lsa.m.reutter@ntnu.no

“We observe a paternalistic and top-down technocratic approach to citizen engagement in this administrative reform. Non-participation is particularly apparent at the policy level.”

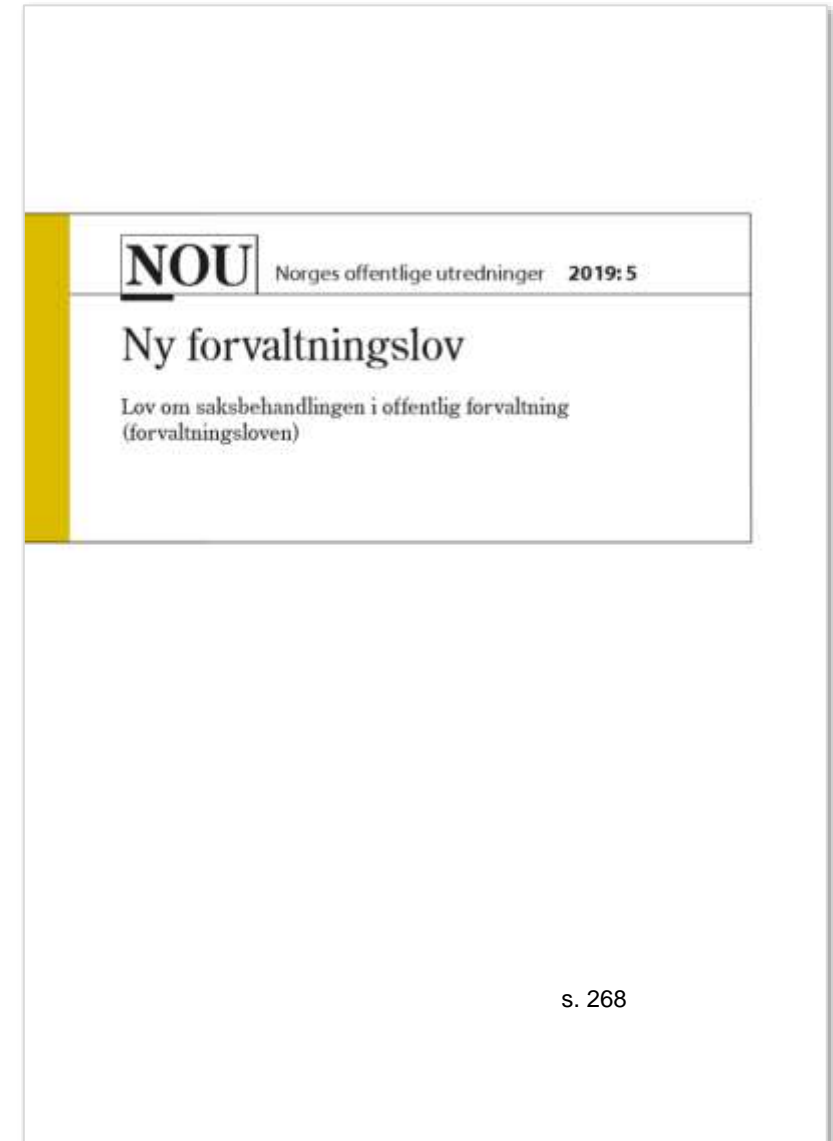
Hvordan skal vi ta stilling til overordnede spørsmål?

Kapittel 18

Digital saksbehandling og kommunikasjon

Den svenske utredningen SOU 2018:24 konkluderer med at det er for tidlig å foreslå regulering av kunstig intelligens med maskinlærte algoritmer.⁵⁵ Utredningen foreslår at regjeringen instruerer organer som bruker eller overveier å bruke systemer med kunstig intelligens, i samarbeid med andre svenske myndigheter, om å utarbeide «förslag på förfaranden som innebär att tredje part kan utöva revision, tillsyn, certifiering eller annan typ av kontroll avseende de algoritmer som kommer att användas».⁵⁶ Forvaltningen bør søke samarbeid med privat næringsliv og forskningsmiljøer og holde seg oppdatert om den internasjonale utviklingen.

Utvalget nøyer seg med å vise til betraktningene gjengitt fra den svenske utredningen og understreker behovet for å være oppmerksomme på problemstillinger knyttet til kunstig intelligens i tiden som kommer.



Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering

Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen

Stockholm 2018



Sammanfattning

SOU 2018:25

det, men föreslås då behöva se till att information kan lämnas om vilken eller vilka databaser eller andra digitala källor som innehåller ett underlag för handläggningen. Förslaget innebär en anpassning av 4 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

De föreslagna bestämmelserna ska inte påverka tillämpningen av sekretessregleringen.

Vi föreslår också organiserat arbete för att framgent säkerställa rättssäkra förfaranden när förvaltningen använder artificiell intelligens med maskininlärda algoritmer samtidigt som såväl innovation som samverkan främjas.

Problemet

Lovgivningen, rettssystemet og det institusjonelle rammeverket er bygget opp rundt noen sentrale antakelser

- Forvaltning utføres av mennesker
- Forvaltning bygger på menneskelig skjønn
- Forvaltning tar tid
- Forvaltning utføres ved hjelp av dokumenter
- Forvaltning er knyttet til et sted
- Forvaltning gjennomføres på norsk skriftspråk
- Lovgivingen, institusjonene og profesjonene er avstemt

Hva skjer når dette endres?

- Det institusjonelle rammeverket er ikke egnet til å håndtere denne type forvaltning.
- Verken offentligheten, kontrollmyndighetene eller profesjonene kjenner eller forstår systemene

«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?**»

Hvordan kan vi digitalisere den demokratiske rettsstaten?

- Det må legges et grunnlag for overordnede demokratiske avklaringer.
- Lovgivningen må oppdateres og tilpasses den nye forvaltningsvirkeligheten.
- Kontrollinstitusjonene må tilpasses den nye forvaltningsvirkeligheten.
- Det må lages betryggende prosedyrer for avklaring av juridiske spørsmål i digitaliseringsprosesser
- Forebygging av systemsvikt må forstås som et rettsstatlig prinsipp.
- De nye verktøyene må brukes også for å fremme andre forvaltningsdyder enn effektivitet, som rettssikkerhet, demokrati og autonomi.
- Ny tverrfaglig kompetanse: jurister må forstå teknologien, teknologene er blitt samfunnsbyggere og må forstå grunnleggende forvaltningsverdier og juridisk rammeverk.

