



SIVILOMBUDET

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Vår referanse
2025/5684

Deres referanse
25/5184

Vår saksbehandler
Kari Rørstad/Vebjørn Rudi Dahl

Dato
24.10.2025

Høringsinnspill - forskrift om automatisert saksbehandling i forvaltningen

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev 3. september 2025 der Sivilombudet inviteres til å gi faglige innspill til utredning av forskrift om automatisert saksbehandling i forvaltningen.

Sivilombudets mandat er å «føre kontroll med den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste for å hindre at det øves urett mot den enkelte, og for å bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene». Innspillene er gitt i lys av mandatet.

Innledning

Sivilombudet anser det positivt at departementet ber om høringsinnspill til selve utredningen.

Forskriften det bes om innspill til vil ha hjemmel i ny forvaltningslov § 11, § 12 og § 13. I høringsbrevet bes det særskilt om merknader til hvordan følgende bør reguleres:

1. Innhold, utvikling og bruk av automatiserte saksbehandlingssystemer og automatiserte avgjørelser, jf. § 11.
2. Retten til forklaring og manuell kontroll i § 12, herunder forholdet mellom disse rettighetene og forvaltningslovens generelle regler om begrunnelse og klage.
3. Plikten til å dokumentere og offentliggjøre det rettslige innholdet i automatiserte saksbehandlingssystemer, jf. § 13.
4. Øvrige forhold det kan gis forskrift om i medhold av forskriftshjemlene i §§ 11 til 13.

Våre innspill retter seg i hovedsak mot disse temaene og gis i den nevnte rekkefølgen.

Sivilombudet er enig med departementet i at reguleringen i størst mulig grad bør være teknologinøytral. Vi har derfor ingen forslag til regulering som retter seg uttrykkelig mot en konkret teknologi. Ulike teknologier kan imidlertid gi ulike rettslige utfordringer. For eksempel kan det ved KI/maskinlæring være vanskelig under systemutviklingen å vite hva som vil bli utslagsgivende i de enkelte avgjørelsene, noe som igjen kan gjøre det utfordrende å dokumentere det rettslige innholdet fullt ut, slik det legges opp til i ny lov § 13. Ved maskinlæring er det også en risiko for at systemet vektlegger utenforliggende hensyn eller

forskjellsbehandler på usaklig grunnlag. Noen av merknadene våre gjelder disse utfordringene.

Innhold, utvikling og bruk av automatiserte saksbehandlingssystemer og automatiserte avgjørelser, jf. § 11.

Innspillene er i hovedsak forslag til regulering som utdyper når en bestemmelse kan automatiseres. Selv om ordlyden i § 11 første og andre ledd nok er dekkende, vil en mer detaljert regulering kunne øke bevisstheten om utfordringer og fallgruver ved automatisering, noe som igjen kan føre til flere riktige avgjørelser.

Skjønnsmessige vilkår

I Prop 79 L (2024-2025) punkt 8.5.1 gjøres det rede for hvorfor departementet mener at det ikke bør reguleres når en skjønnsmessig vurdering kan automatiseres. Det pekes blant annet på at spørsmålet beror på en tolkning av den aktuelle bestemmelsen, herunder om skjønnnet kan automatiseres på en måte som er i tråd med loven og rettskildene. Videre vises det til at i flere særlovshjemler står det i dag at avgjørelsen ikke kan bygge på skjønnsmessige vilkår med mindre avgjørelsen er «utvilsom», og at det kan være vanskelig å avgjøre hva som ligger i «utvilsom».

Ombudet er ikke uenig i dette. Samtidig kan en regulering i forskriften som adresserer utfordringene ved å automatisere skjønnsmessige vilkår øke bevisstheten om problemsstillingen og potensielt gi veiledning om når automatisering likevel kan være aktuelt. Som departementet peker på, vil et skjønn som er underlagt klare rammer i mange tilfeller kunne automatiseres. Et helt fritt skjønn uten skranker vil derimot være mindre egnet. For eksempel kan det under programmeringen være vanskelig å se for seg alle momenter som kan inngå i en rimelighetsvurdering, noe som igjen kan gjøre det utfordrende å automatisere slike vurderinger. En forskriftsregulering som gir eksempler på når skjønnsmessige vilkår kan automatiseres, kan føre til at automatisering faktisk brukes der det er egnet, men ikke ellers.

Alle nødvendige opplysninger må foreligge digitalt

Et spørsmål er om det bør inntas i forskriften at alle opplysninger som er nødvendige for et riktig resultat må foreligge digitalt og være korrekte. For avgjørelser som også er enkeltvedtak, vil dette være dekket av utredningsplikten, jf. ny lov § 44. Paragraf 11 gjelder imidlertid også for andre avgjørelser. En bestemmelse om krav til foreliggende data kan være nødvendig for å sikre at automatiserte avgjørelser bygger på korrekte og fullstendige opplysninger, noe som igjen kan føre til flere riktige avgjørelser.

Ombudet har sett eksempler på avgjørelser som ble automatisert uten at alle opplysninger som var nødvendige for et riktig resultat forelå digitalt. Et eksempel var et system i Nav som fattet helautomatiske vedtak om reduksjon av uføretrygd, se SOM-2022-5067. Systemet skilte ikke mellom inntekt som skulle komme til fradrag i trygden og inntekt som skulle holdes utenfor. Årsaken var at inntektsopplysninger ble hentet fra et register (A-ordningen)

som ikke inneholdt nok informasjon om de ulike inntektstypene. En konsekvens var at enkelte avgjørelser alltid ble feil.

Tolkning og dynamiske begreper som rettslige standarder

En annen utfordring er automatisering av regler som ikke er helt entydig definert i rettskildene og som derfor må tolkes før de kan oversettes til programkode. Denne utfordringen er adressert i Prop 79 L (2022-2023) punkt 8.5.4, men da som en kommentar til dokumentasjonsplikten i ny lov § 13. Her heter det:

«Forvaltningsorganet kan ikke i forbindelse med systemutviklingen treffe avgjørelser om tolkning og utfylling av regelverket som materielt sett er forskrifter uten at det foreligger hjemmel for å gi slike forskrifter. I tillegg må reglene i lovforslaget kapittel 13 følges ved utredning og vedtakelse av forskriftene».

Sivilombudet mener dette også bør adresseres i forskrift til § 11, ettersom det griper inn i når en regel kan automatiseres. En bestemmelse som peker på dette, kan øke bevisstheten om problemsstillingen og bidra til at behovet for regelendring/forskriftshjemmel oppdages på et tidlig tidspunkt. Det kan også redusere risikoen for at et forvaltningsorgan underveis i systemutviklingen, uten nærmere utredning eller forskriftshjemmel, bestemmer hvordan en uklar eller flertydig regel skal tolkes og implementeres.

Videre er automatisering av regler som inneholder dynamiske begreper en utfordring. Dette gjelder blant annet rettslige standarder som utvikles og endres over tid. Muligens bør forskriften adressere om og i hvilken grad slike begreper kan automatiseres. Dersom slike regler skal kunne automatiseres, bør det vurderes å innta krav om regelmessig revisjon som tar hensyn til at innholdet i de rettslige standardene endres. Ombudet ser imidlertid ikke bort fra at en slik løpende oppdatering kan være vanskelig å gjennomføre i praksis.

Andre merknader

Loven skiller ikke mellom hel- og delautomatisering av avgjørelser. I regler der det rettslige grunnlaget er til hinder for full automatisering, kan det i mange tilfeller være mulig å automatisere deler av avgjørelsen. For eksempel kan skjønnsmessige vurderinger, eller vurderinger som krever at man innhenter opplysninger manuelt, behandles av en saksbehandler, mens øvrige vurderinger kan gjøres automatisert. Muligens kan det være hensiktsmessig å adressere dette i forskriften.

Enkelte har tatt til orde for at KI/maskinlæring skal kunne brukes til skjønnsmessige vurderinger og vurderinger av regler som bygger på dynamiske begreper/rettslige standarder. Etter det ombudet forstår, vil algoritmen da trenes på tidligere beslutninger og bruke denne læringen til å fatte nye avgjørelser. I den grad det skal åpnes for dette, bør det som et minimum kreves at systemet gir en uttrykkelig forklaring på hva som har vært avgjørende og vektlagt i de konkrete vurderingene – også utenfor enkeltvedtakstilfellene.

Retten til forklaring og manuell kontroll i § 12, herunder forholdet mellom disse rettighetene og forvaltningslovens generelle regler om begrunnelse og klage, jf. § 12.

«Den registrerte»

I ny forvaltningslov § 12 andre ledd benyttes begrepet «den registrerte». I merknadene til § 12 i Prop. 79 L (2024-2025) heter det at «den registrerte» i denne sammenheng er «den fysiske personen som får sine personopplysninger behandlet og som den automatiserte avgjørelsen har rettsvirkninger for eller på tilsvarende måte i betydelige grad påvirker», med henvisning til personvernforordningen artikkel 22 nr. 1. Av pedagogiske grunner bør «den registrerte» defineres i forskrift.

Forklaring

Det bør gis regler om hva forklaringen skal inneholde. I Prop. 79 L (2024-2025) side 404 skriver departementet at forklaringen må være tilstrekkelig til at personen kan sette seg inn i hvordan og på hvilket grunnlag avgjørelsen er truffet, og at den bør inneholde informasjon om de faktiske opplysningene som er lagt til grunn for avgjørelsen, hvordan de forskjellige opplysningene eventuelt har blitt vektlagt og hva som har vært utslagsgivende for utfallet. Disse opplysningene er langt på vei en nødvendig forutsetning for at den registrerte skal kunne utøve sin rett til å bestride avgjørelsen. Det bør derfor presiseres i forskriften at forklaringen som et minimum skal inneholde disse opplysningene, på samme måte som innholdet i begrunnelsen for enkeltvedtak er regulert i loven § 57.

Som departementet skriver på side 90 i Prop. 79 L (2024-2025), vil kravene til forklaringens innhold og kravet til begrunnelse i stor grad overlappe der den aktuelle avgjørelsen også er et enkeltvedtak. I slike tilfeller kan det vurderes om det er mest hensiktsmessig at det gis en felles begrunnelse som oppfyller kravene i begge regelsettene. Dette bør avklares i forskriften.

Vi antar at det vil være en grad av overlapp mellom innholdet i forklaringen som den registrerte har rett på, spesifikt retten til «relevant informasjon om den underliggende logikken» i personvernforordningen artikkel 15 nr. 1 bokstav h, og dokumentasjonen av det rettslige innholdet i automatiske saksbehandlingssystemer som forvaltningsorganet skal utarbeide i medhold av ny forvaltningslov § 13. I Prop. 79 L (2024-2025) side 93 skriver departementet at dokumentasjonsplikten i § 13 «først og fremst [vil] omfatte informasjon om hvordan rettskildene som har betydning for innholdet i forvaltningsorganets avgjørelser, er operasjonalisert i systemet», og at dette blant annet kan omfatte de valgene som forvaltningsorganet har tatt ved utviklingen av systemet om hvordan tolkningsspørsmål og tolkningstvil skal løses, og hvordan skjønn skal håndteres.

Et spørsmål er derfor om deler av forklaringen kan gis ved at forvaltningsorganet i forklaringen henviser til den offentliggjorte dokumentasjonen om det rettslige innholdet i det automatiske saksbehandlingssystemet, eller om forskriften på annen måte kan avklare forholdet mellom innholdet i forklaringen og dokumentasjonsplikten.

I justiskomiteens muntlige høring 29. april 2025 påpekte Sivilombudet at den registrertes rett til forklaring av automatiserte avgjørelser i lovforslaget § 12 andre ledd ikke omfatter tilfeller hvor automatiske systemer benyttes som beslutningsstøtte. I komiteens merknader i Inst. 478 L (2024-2025) på side 4 står det:

«Ko m i t e e n ønsker å understreke at den registrertes rett til en forklaring av automatiserte avgjørelser etter lovutkastets § 12 ikke er begrenset til helautomatiserte avgjørelser, men at den også vil komme til anvendelse der den automatiserte avgjørelsen bare gjelder en del av et enkeltvedtak og utgjør sentral beslutningsstøtte. Det vises til side 404 i proposisjonen, der det er presisert at «[p]likten til å gi forklaring vil [...] innebære at det må fremgå tydelig hvilke deler av et enkeltvedtak som er fattet automatisert.»»

Sivilombudet er ikke uenig i dette isolert. Beslutningsstøtte brukes imidlertid også til avgjørelser som verken er enkeltvedtak eller omfattes av artikkel 22. I tillegg brukes det som forslag til avgjørelser som deretter fattes manuelt.

For at en avgjørelse skal være omfattet av personvernforordningen artikkel 22 kreves det at den har «rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende». I tillegg må avgjørelsen være «utelukkende [] basert på automatisert behandling». I departementets redegjørelse på side 74 i Prop. 79 L (2024-2025) legger departementet til grunn at vilkåret om «rettsvirkning» vil være oppfylt der en automatisert avgjørelse «utgjør eller inngår som en nødvendig forutsetning for et enkeltvedtak», og at ordlyden i det alternative vilkåret om at avgjørelsen «på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende» tilsier at avgjørelsen må ha en virkning «som er betydelig og sammenlignbar med en rettsvirkning for å være omfattet».

De alternative vilkårene omfatter nok ikke tilfeller der forvaltningen kun bruker et automatisert system som beslutningsstøtte, altså når et automatisert system benyttes til å generere et forslag til et vedtak eller en annen avgjørelse, men hvor en saksbehandler på selvstendig grunnlag skal utrede saken og ta stilling til om forslaget skal legges til grunn når avgjørelsen fattes.

Etter vårt syn er det behov for en rett til forklaring ved bruk av slik beslutningsstøtte, blant annet fordi det er en risiko for at saksbehandleren uten nærmere utredning legger systemets forslag til grunn.

I den forbindelse vises det til at flere beslutningsstøttesystemer har forskjellsbehandlet på usaklig grunnlag eller vektlagt utenforliggende hensyn. Et eksempel er den nederlandske SyRI-saken, der myndighetene brukte KI til kontrollutvalg for trygdesvindler¹. KI-verktøyet koblet informasjon fra ulike statlige registre for å vurdere risikoen for trygdesvindler hos enkeltpersoner. En nederlandsk domstol pekte blant annet på at systemet innebar en risiko

¹ Se artikkelen En vidunderlig ny velferdsstat? Rettsstaten møter den digitale velferdsforvaltningen av Jon Christian Fløysvik Nordrum og Ingunn Ikdahl, tilgjengelig her: <https://doi.org/10.18261/tfv.25.3.1>.

for diskriminerende sammenkoblinger av data, for eksempel basert på innvandrerbakgrunn. Et annet eksempel er et system i Nav som vektla legens alder når det skulle predikere lengden på enkeltpersoners sykefravær². Videre vises det til det KI-systemet COMPAS, brukt av amerikanske domstoler³. Domstolene brukte systemet til å anslå gjentakelsesfare i saker om prøveløslatelse. KI-systemet vurderte gjennomgående gjentakelsesfaren som høyere for innsatte med afrikansk bakgrunn. Disse problemene ble ikke oppdaget før man hadde store tall tilgjengelig, altså før systemene var brukt som støtte i mange avgjørelser. Dersom systemene hadde forklart hva som var utslagsgivende i hver enkelt anbefaling, ville man trolig kunne ha oppdaget problemet langt tidligere.

Ombudet mener videre at rett til forklaring bør gjelde enhver avgjørelse, ikke bare avgjørelser som omfattes av personvernforordningen artikkel 22. Særlig ved bruk av maskinlæring kan dette være viktig. Ved bruk av denne teknologien kan det under programmeringen være vanskelig å angi hva som vil være utslagsgivende i de enkelte avgjørelsene. Det fremstår derfor usikkert om en rettslig dokumentasjon slik det legges opp til i § 13 vil være mulig, eller i tilstrekkelig grad kan sikre at man vet hva som er bestemmende for resultatet, inkludert om systemet vektlegger irrelevante hensyn eller forskjellsbehandler på usaklig grunnlag. En forklaring som angir hva som har vært utslagsgivende for resultatet i den konkrete avgjørelsen, kan bøte på dette.

Forskriftshjemmelen i lovens § 12 femte ledd åpner nok ikke for en slik utvidelse av retten til forklaring, men Sivilombudet anser det likevel hensiktsmessig å påpeke behovet for en slik utvidelse.

Manuell kontroll

Ny forvaltningslov § 12 presiserer ikke de mulige utfallene av en manuell kontroll, for eksempel dersom kontrollen avdekker at avgjørelsen er basert på uriktige opplysninger eller innebærer usaklig forskjellsbehandling. I Prop. 79 L (2024-2025) side 91 påpeker departementet at retten til manuell kontroll innebærer at en ny avgjørelse med et annet innhold må være et mulig utfall av kontrollen, med henvisning til kravet i personvernforordningen artikkel 22 nr. 3 om at den registrerte skal ha rett til å bestride avgjørelsen. På samme måte som ny forvaltningslov §§ 67 og 68 regulerer de mulige utfallene av en klagebehandling, bør de mulige utfallene av en manuell kontroll presiseres i forskriften.

Det er også hensiktsmessig med en nærmere avklaring og presisering av forvaltningsorganets plikter ved gjennomføringen av en manuell kontroll, slik klagebehandlingen er regulert i loven §§ 67 og 68. Eksempelvis peker departementet i Prop. 79 L (2024-2025) side 91 på plikten til å ta i betraktning eventuelle synspunkter fra den registrerte som fremkommer i kravet om manuell kontroll. I klagesaker er klageinstansens plikt til å vurdere synspunktene klageren kommer med presisert i ny forvaltningslov § 68

² Se artikkelen En vidunderlig ny velferdsstat? Rettsstaten

møter den digitale velferdsforvaltningen av Jon Christian Fløysvik Nordrum og Ingunn Ikdahl

³ Se <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing>.

annet ledd tredje punktum. Dette, og øvrige plikter for forvaltningsorganet, bør presiseres tilsvarende for behandlingen av et krav om manuell kontroll.

Forholdet mellom ny forvaltningslovs regler om klage og manuell kontroll bør avklares nærmere. Regelsettene er overlappende for avgjørelser som også er enkeltvedtak og bør samordnes så langt som mulig, både av hensyn til en effektiv og oversiktlig saksbehandling for den enkelte og av hensyn til arbeidsbelastningen hos forvaltningen.

Departementet viser til at det i saker om enkeltvedtak kan være behov for regler om avbrytelse av klagefristen ved krav om forklaring eller manuell kontroll. Vi er enig i at det er behov for regler om fristavbrytelse ved utøvelse av disse rettighetene. Et eksempel er der kun en del av et enkeltvedtak er fattet automatisert, og det fremsettes krav om manuell kontroll av den automatiserte avgjørelsen. I slike tilfeller bør ikke klagefristen for enkeltvedtaket løpe mens kravet om manuell kontroll er under behandling. Generelt fremstår det lite hensiktsmessig at klagefristen skal kunne utløpe mens noen utøver sine rettigheter etter § 12 før klagefristen.

Plikten til å dokumentere og offentliggjøre det rettslige innholdet i automatiserte saksbehandlingssystemer, jf. § 13.

Sivilombudet er grunnleggende positiv til forslaget om å lovfeste en plikt til å dokumentere det rettslige innholdet i systemene. En dokumentasjonsplikt kan blant annet styrke rettssikkerheten, forenkle rettslig kontroll og øke tilliten til forvaltningen.

Innholdet i dokumentasjonen

Departementet peker i Prop 79 L (2024-2025) punkt 8.5.4 på at formuleringen «det rettslige innholdet» i § 13 gir begrenset veiledning om hva dokumentasjonen skal inneholde.

Ombudet er enig i det. Forskriften bør derfor angi mer konkret hva dokumentasjonen som et minimum skal omfatte. Nedenfor nevnes kort enkelte temaer som muligens bør vurderes ved utforming av forskriften.

Dersom avgjørelsen inneholder skjønnsmessige vurderinger, bør dokumentasjonen forklare relativt detaljert hvordan disse er løst. Det samme gjelder vurderinger som bygger på dynamiske begreper som rettslige standarder og tilsvarende.

Det bør vurderes om dokumentasjonen skal oppgi hvilke opplysninger som inngår i avgjørelsen og hvor opplysningene er hentet fra. Dette vil gjøre det enklere å kontrollere at systemene bygger på korrekte og oppdaterte opplysninger, og at forvaltningsorganet har rettslig grunnlag for bruk av opplysningene. Ved maskinlæring kan en slik dokumentasjon gjøre det mulig å oppdage eventuelle rettssikkerhetsutfordringer knyttet til bruk av de aktuelle dataene på et tidlig tidspunkt, som for eksempel skjevheter (biases) eller manglende representativitet i treningsdata. For eksempel kan et ansiktsgjenkjenningssystem som brukes til passkontroll ha ulik treffsikkerhet på ulike etnisiteter hvis det kun er trent på bilder av personer fra én etnisitet.

I den grad det er tatt stiling til tolkningstvil under systemutviklingen, bør dokumentasjonen gjøre rede for hvordan uklarheten er løst, og om tolkningen eventuelt er basert på en forskriftshjemmel.

Det bør også reguleres når dokumentasjonen skal foreligge. Ideelt bør den være klar og offentliggjort senest idet systemet tas i bruk. Fortrinnsvis bør det inntas i forskriften at dokumentasjonen til enhver tid skal være oppdatert.

Muligens bør det også inntas i forskriften at dokumentasjonen skal være i et klart og enkelt språk og at den ikke skal forutsette spesifikke forkunnskaper, som for eksempel kunnskap om programvareutvikling.

Taushetsplikt og opplysninger som av særlige hensyn ikke skal offentliggjøres

Deet følger av ny lov § 13 første ledd andre punktum at dokumentasjonen skal offentliggjøres, med mindre særlige hensyn taler mot det.

I Prop. 79 L (2024-2025) s. 406 pekes det på at sikkerhetshensyn kan tilsi at noen opplysninger ikke skal offentliggjøres. Det samme gjelder opplysninger som undergraver formålet med systemet, for eksempel kontrollsystemer der offentliggjøring kan føre til at innbyggerne tilpasser seg.

Ved utvikling av et system kan videre enkelte metoder og løsninger være forretningshemmeligheter som er underlagt taushetsplikt.

Sivilombudet er enig i at slike opplysninger ikke skal offentliggjøres. Samtidig er det viktig at verken taushetsplikten eller de nevnte hensynene undergraver innbyggernes mulighet til å forstå hvordan de rettslige spørsmålene er løst. Muligens bør forskriften adressere dette.

Dokumentasjon av systemer som bygger på maskinlæring

En særlig utfordring knytter seg til dokumentasjon av systemer som bygger på maskinlæring. Slike systemer analyserer treningsdata for å finne statistiske sammenhenger. De avdekkede sammenhengene brukes deretter til å fatte avgjørelser/prediksjoner. Fordi man under programmeringen ikke vet hvilke sammenhenger systemet vil oppdage, kan det være vanskelig å beskrive hva som bli vektlagt og utslagsgivende i avgjørelsene systemet skal fatte – altså dokumentere det rettslige innholdet i avgjørelsen. Hva som blir utslagsgivende, kan dessuten variere med hvilke treningsdata algoritmen blir trent på. Mange slike systemer trenes videre fortløpende på nye/oppdaterte datasett, som igjen kan føre til at hva som er utslagsgivende vil variere over tid.

Ombudet er derfor usikker på om en rettslig dokumentasjon i samsvar med § 13 vil være mulig å gi ved bruk av denne teknologien, ettersom det rettslige innholdet vil kunne variere fra avgjørelse til avgjørelse. Dette er, som nevnt, noe av bakgrunnen for at vi har foreslått å utvide retten til forklaring til å gjelde enhver avgjørelse, samt beslutningsstøttesystemer, ikke bare avgjørelser som omfattes av personvernforordningen artikkel 22.

Hanne Harlem
sivilombud

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.