

Retssikkerhed ved udvikling og brug af robotter i sagsbehandlingen

”Borgerrådgiverens undersøgelse giver anledning til alvorlig bekymring for, om og i hvilket omfang borgernes rettigheder og retssikkerhed er tilstrækkeligt indtænkt ved udvikling og ibrugtagning af softwarerobotter og i en vis udtrækning kunstig intelligens i forbindelse med sagsbehandlingen eller ved produktion af ledelsesinformation”.

SIDE 5



Indhold

1. FORORD	3
2. RESULTAT OG ANBEFALINGER	4
3. OBSERVATIONER	6
4. KONSEKVENSER	11
5. UDDYBNING, BISTAND MV.	12
6. VURDERINGSGRUNDLAG OG VÆRKTØJER	12
BILAG	14

Retssikkerhed ved udvikling og brug af robotter i sagsbehandlingen

1. FORORD

Borgerrådgiveren har undersøgt Københavns Kommunes udvikling og brug af softwarerobotter og kunstig intelligens i sagsbehandlingen. Rapporten giver et overordnet overblik over kommunens udvikling og brug af sådanne værktøjer og indeholder Borgerrådgiverens anbefalinger.

Københavns Kommune benytter sig af mange digitale hjælpemidler i opgaveløsningen, herunder i sagsbehandlingen. Digitale hjælpemidler kan f.eks. være tekstbehandlingsprogrammer, sagsbehandlingssystemer, herunder fagsystemer, software, som screener sagsmateriale, overvåger økonomisystemer, fordeler post og journaliserer samt systemer, som autonomt træffer afgørelser og udfærdiger breve i borgersager.

Mere autonome digitale hjælpemidler betegnes ofte robotfunktioner (softwarerobotter), og de benytter sig af algoritmer, som er en præcis og detaljeret instruktion til løsning af et problem eller udførelse af en opgave. Robotfunktioner kan også være baseret på kunstig intelligens, som muliggør, at en computer udfører opgaver, der normalt kræver menneskelig intelligens (f.eks. problemløsning, genkendelse af mønstre eller sprogforståelse).

Borgernes rettigheder og kravene til kommunens sagsbehandling gælder også, når sagsbehandlingen digitaliseres og automatiseres. Uanset den bagvedliggende teknologi skal kommunens digitale hjælpemidler leve op til de grundlæggende forvaltningsretlige krav. Ifølge Københavns Kommunes Kodeks for anvendelse af kunstig intelligens, skal der være tillid til kommunens anvendelse af kunstig intelligens, som skal bidrage til bedre service for borgere og virksomheder, og anvendelsen af kunstig intelligens skal ske åbent, forsvarligt og inden for lovgivningens rammer.

Fejl i it-systemer og herunder it-systemer, som ikke tager højde for de grundlæggende forvaltningsretlige krav mv., kan potentielt masseproducere tilsidesættelser af borgernes rettigheder.

Borgerrådgiverens fokus i denne rapport er borgernes rettigheder og retssikkerhed i forhold til de forvaltningsretlige regler. Fokus er ikke på reglerne om databeskyttelse (GDPR mv.), som organisatorisk er placeret under kommunens Databeskyttelsesrådgiver.

Udkast til rapporten har været i høring i alle syv forvaltninger.

Borgerrådgiveren er kommet med anbefalinger vedrørende menneskelig involvering i processer, der direkte berører borgerne, tydeliggørelse af borgernes rettigheder i governancestrukturen samt involvering af faglige ressourcer og Borgerrådgiveren i udviklingen af robotfunktioner og kunstig intelligens.

Borgerrådgiveren, marts 2024



Johan Busse
Borgerrådgiver

2. RESULTAT OG ANBEFALINGER

Borgerrådgiveren har indsamlet oplysninger om eksisterende digitale værktøjer, som anvender softwareroboter, kunstig intelligens og lignende teknologier. Oplysningerne omfatter ikke standardiserede tekstbehandlingsprogrammer, sagsbehandlingsystemer og fagsystemer som sådan.

Borgerrådgiveren har desuden bedt alle forvaltninger om at oplyse, hvilke analyser og vurderinger, forvaltningerne gennemfører forud for og ved udvikling og ibrugtagning af robotter, kunstig intelligens og lignende teknologier i sagsbehandlingen i forhold til systemernes betydning for forvaltningsretlige krav og for borgernes rettigheder og retssikkerhed i bredere forstand.

Københavns Kommune anvender såkaldte softwareroboter og i en vis udtrækning kunstig intelligens mv. i sagsbehandlingen og opgaveløsningen. Sådanne teknologier kan hjælpe med at automatisere forskellige aspekter af sagsbehandlingen i kommunen. Ifølge en oversigt fra august 2022 havde kommunen på dette tidspunkt 82 softwareroboter eller robotfunktioner samt 7 systemer baseret på kunstig intelligens, som var sat i drift. Dertil kom 35 systemer til ledelsesinformation.

Borgernes rettigheder og kravene til kommunens sagsbehandling gælder også, når sagsbehandlingen digitaliseres og automatiseres. Uanset den bagvedliggende teknologi skal kommunens digitale hjælpemidler leve op til borgernes grundlæggende rettigheder.

Borgerrådgiveren har ikke analyseret og vurderet de enkelte systemer, men har dannet et generelt overblik over dem, som kan danne grundlag for en vurdering af risikoen for, at kommunen i større omfang tilsidesætter borgernes rettigheder ved anvendelse af softwareroboter og kunstig intelligens mv.

De systemer, der er udviklet, og som anvendes i kommunen ses stort set i alle tilfælde at fungere som beslutningsunderstøttelse, dvs. at it-systemerne bidrager til sagsbehandlerens beslutningsgrundlag således, at det fortsat er sagsbehandleren, som træffer den endelige afgørelse eller beslutter, på hvilken måde det automatisk frembragte skal påvirke konkrete borgere. Dette menneskelige filter er generelt eget til at sikre, at eventuelle fejl frembragt af systemerne korrigeres, så de ikke kommer borgeren til skade¹.

Borgerrådgiveren anbefaler, at forvaltningerne fortsat prioriterer beslutningsunderstøttende systemer frem for fuldautomatiske systemer, når det handler om processer, der direkte berører borgerne.

Kommunen har udarbejdet retningslinjer for "governance for hhv. RPA, RDA, kunstig intelligens mv."², som forvaltningerne generelt henviser til som svar på, hvilke analyser og vurderinger forvaltningerne gennemfører forud for og ved udvikling og ibrugtagning af robotter, kunstig intelligens og lignende teknologier i sagsbehandlingen. Samlet set er disse retningslinjer meget vage og indirekte i forhold til at sikre borgernes rettigheder ud over det rent databeskyttelsesretlige.

Kommunens kodeks for anvendelsen af kunstig intelligens er mere eksplicit i forhold til borgernes retssikkerhed, idet retssikkerhed direkte er angivet som et af fem principper, der sætter rammen for anvendelse af kunstig intelligens i kommunen. Kodekset indeholder ikke retningslinjer for, hvordan det sikres, at kodekset iagttages.

¹ Den korrigerende funktion kræver dog almindeligvis, at sagsbehandlere også uddannes i brugen af det digitale værktøj og således kan have brug for et højere kompetenceniveau end ellers, ligesom der fortsat er risiko for, at systemfejl overses i en travl hverdag eller på grund af den høje tillid, mennesker ofte har til digitale værktøjer (såkaldt automation bias).

² RPA er en forkortelse for robotic process automation og RDA er en forkortelse for robotic desktop automation. Begge dele kaldes også softwareroboter. Forvaltningerne har i forbindelse med høring over en foreløbig udgave af denne rapport oplyst, at Governance for Robotic Desktop Automation i Københavns Kommune har gennemgået en opdatering, som forventes godkendt i marts 2024. Borgerrådgiveren har ikke modtaget en kopi af udkast til denne opdatering.

Forvaltningernes meget overordnede besvarelser til Borgerrådgiveren og øjensynlige misforståelse af, hvilken juridisk ramme der regulerer softwareroboter, jf. nedenfor kan desuden indikere, at der ikke eksisterer et godt overblik over, hvordan borgernes rettigheder sikres.

Folketingets Ombudsmand fremhæver vigtigheden af at indtænke borgernes rettigheder fra starten, dvs. allerede i idé, beslutnings- og udviklingsfasen³. Borgerrådgiverens undersøgelse giver ikke svar på, om og i hvilket omfang borgernes rettigheder og retssikkerhed er tilstrækkeligt indtænkt fra start, som det er i dag.

Borgerrådgiverens undersøgelse giver anledning til alvorlig bekymring for, om og i hvilket omfang borgernes rettigheder og retssikkerhed er tilstrækkeligt indtænkt ved udvikling og ibrugtagning af softwareroboter og i en vis udtrækning kunstig intelligens i forbindelse med sagsbehandlingen eller ved produktion af ledelsesinformation.

Borgerrådgiveren er ikke i tvivl om, at de relevante kompetencer findes i kommunen, men undersøgelsen indikerer, at kompetencerne ikke inddrages i nødvendigt omfang.

Borgerrådgiveren anbefaler derfor, at det overvejes, hvordan det i højere grad kan sikres, at kommunen undgår at tilsidesætte borgernes rettigheder ved udvikling og anvendelse af softwareroboter og kunstig intelligens mv.

Kommunens retningslinjer og governancestruktur er i væsentligt omfang fokuseret på databeskyttelsesret og borgernes rettigheder i den sammenhæng, mens borgernes øvrige rettigheder er stort set fraværende i de skriftlige retningslinjer. Dette indebærer en risiko for, at sidstnævnte overses i udviklingsprocesserne, som antageligvis kan være meget omfattende og komplekse.

Borgerrådgiveren anbefaler derfor, at det overvejes, om borgernes rettigheder kan indføres og få en mere fremtrædende plads i governancestrukturen, end det er tilfælde i dag.

Ifølge retningslinjen "Data Science Governance 2021" er det obligatorisk af anvende et AI-værktøj fra KL og Kammeradvokaten. Værktøjet anbefaler inddragelse af faglige fyrtårne/erfarne sagsbehandlere og kommunens borgerrådgiver tidligt i udviklingsprojekterne.

Borgerrådgiveren har ikke viden om, hvorvidt og i hvilket omfang faglige fyrtårne/erfarne sagsbehandlere inddrages i processerne. Borgerrådgiveren inddrages ikke.

Hvis der i dag er praksis for at inddrage faglige fyrtårne/erfarne sagsbehandlere tidligt i udviklingsprojekterne, anbefaler Borgerrådgiveren, at denne praksis videreføres. Hvis det ikke sker, anbefaler Borgerrådgiveren, at det gøres til et krav.

Borgerrådgiveren anbefaler desuden, at Borgerrådgiveren inddrages i overensstemmelse med de gældende retningslinjer og foreslår, at det drøftes, på hvilken måde dette bedst kan ske under hensyntagen til omfanget af udviklingsarbejdet og de tidsmæssige aspekter.

Borgerrådgiveren har oplyst forvaltningerne om, at undersøgelsen forventes afviklet i to led, hvoraf denne rapport er det første, og at andet led vil bestå i konkrete nedslag i udvalgte systemer.

Inden der tages stilling til behovet for videre undersøgelser, beder Borgerrådgiveren om en tilbagemelding om, hvad anbefalingerne ovenfor giver anledning til. Det er Borgerrådgiverens vurdering, at tilbagemeldingen mest hensigtsmæssigt kan ske samlet fra Økonomiforvaltningen.

³ https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/specifikke_sagsomraader/generelle_forvaltningsretlige_krav_til_offentlige_it-systemer/

3. OBSERVATIONER

Generelt overblik over anvendte systemer

Forvaltningerne har på Borgerrådgiverens anmodning opdateret en liste over softwareroboter, systemer baseret på kunstig intelligens og systemer til ledelsesinformation. Der er tale om en liste, som tidligere blev udarbejdet af forvaltningerne. Oversigten er opdateret i august 2022 og indeholder summariske oplysninger over systemernes funktion mv. Det fremgår blandt andet, hvilke systemer der anvendes til sagsbehandlingsopgaver.

Københavns Kommune anvender ifølge oversigten såkaldte softwareroboter eller robotfunktioner⁴. Disse benytter sig af algoritmer, som er en præcis og detaljeret instruktion til løsning af et problem eller udførelse af en opgave. Sådanne teknologier kan hjælpe med at automatisere forskellige aspekter af sagsbehandlingen i kommunen. Ifølge oversigten fra august 2022 havde kommunen på dette tidspunkt 82 softwareroboter eller robotfunktioner, som var sat i drift.

De syv forvaltninger har i forbindelse med en høring over udkast til denne rapport blandt andet anført følgende den 8. februar 2024:

”Definition af robotter ift. anvendelse af algoritmer mv.

Rapporten giver indtryk af, at alle robotter anvender algoritmer til deres opgaveløsning. Dette er ikke tilfældet, idet automatisering og anvendelse af robotter ikke nødvendigvis er udtryk for anvendelse af algoritmer og kunstig intelligens. Dette er en væsentlig pointe i forståelsen af, hvilken juridisk ramme der regulerer den pågældende robot. En RDA-robot (*Robotic Desktop Automation*) er derfor ikke at sidestille med anvendelse af algoritmer eller kunstig intelligens. Det forslås, at dette indarbejdes i rapporten, så det tydeligt fremgår, at ikke alle robotter anvender algoritmer.”

Forvaltningernes bemærkninger er i deres helhed optrykt i bilag 1.

Bemærkningerne om, at automatisering og anvendelse af robotter ikke nødvendigvis er udtryk for anvendelse af algoritmer og kunstig intelligens, og at en RDA-robot (*Robotic Desktop Automation*) derfor ikke er at sidestille med anvendelse af algoritmer eller kunstig intelligens, må efter Borgerrådgiverens opfattelse bero på en misforståelse. En algoritme kan beskrives på flere måder, men fælles for definitionerne er, at en algoritme identificeres som en sekvens af regler eller instruktioner. Software, som også RDA-robotter er baseret på, er derfor i sin essens algoritmisk. Robotten er så at sige algoritmen. En anden ting er, at en RDA-robot kan være baseret på eksisterende software, f.eks. når robotten fungerer ved at aktivere allerede indbyggede funktioner i sagsbehandlingssystemer mv. I disse tilfælde vil det ikke være kommunen selv, som designer den grundlæggende programmeringskode, men robotten vil fortsat være baseret på en algoritme.

Definitionen af en algoritme er imidlertid ikke afgørende for denne undersøgelse, for forvaltningernes andet udsagn om, at ”Dette er en væsentlig pointe i forståelsen af, hvilken juridisk ramme der regulerer den pågældende robot”, er ikke korrekt. Det er utvivlsomt ikke afgørende for forvaltningsrettens gyldighed og relevans om den underliggende teknologi kan betegnes som algoritmisk eller ej. Forvaltningsretten og de rettigheder og pligter for borgerne, blandt andet i forvaltningsloven og offentlighedsloven, som denne rapport handler om, er således **teknologineutrale** og gælder uanset, hvilken teknologi myndigheden anvender i sin sagsbehandling og myndighedsudøvelse. Borgernes rettigheder og kravene til kommunens sagsbehandling gælder som nævnt ovenfor også, når sagsbehandlingen digitaliseres og automatiseres. Uanset den bagvedliggende teknologi skal kommunens digitale hjælpemidler leve op til borgernes grundlæggende rettigheder.

⁴ Robotfunktioner omfatter blandt andet Robotic Process Automation (RPA), Robotic Desktop Automation (RDA). Disse teknologier hjælper typiske med at automatisere forskellige opgaver eller funktioner i sagsbehandlingen. RPA groft sagt automatiserer regelbaserede baggrundsprocesser, mens RDA groft sagt automatiserer front-end processer, hvor interaktion med brugergrenseflader er involveret.

Forvaltningernes misforståelse af denne grundessens ved forvaltningsretten, giver imidlertid anledning til en alvorlig bekymring, da det herefter ikke kan udelukkes, at kommunen ved udvikling af softwareroboter kan komme til at se bort fra væsentlige forvaltningsretlige bestemmelser og retsgarantier i den tro, at de ikke indgår i den juridiske ramme, der regulerer de pågældende sagsbehandlingskridt mv.

De kommunale systemer kan bidrage med automatiserede bidrag til opgaveløsningen. Systemerne ser ud til at være designet til at effektivisere arbejdsgange og reducere manuelle processer. De omfatter både rutinemæssige opgaver som dataindsamling og dataindberetning samt mere komplekse opgaver som analyse og beslutningstagning. Der ses generelt at være tale om automatisering af rutinemæssige og gentagne opgaver for at øge effektivitet, ensartethed, nøjagtighed og driftsstabilitet i processerne.

De 82 systemer kan groft opdeles efter funktioner på følgende måde:

Systemer til rettighedsafklaring

- F.eks. afklaring af hvorvidt en borger (ledig), der ansøger om ferie, har ret hertil og antallet af tilbageværende feriedage

Systemer til håndtering af fejl i dataoverførsler

- F.eks. håndtering af fejl ved overførsel af oplysninger mellem fagsystemer

Systemer til oversigt og kapacitetsstyring

- F.eks. oversigter over ledige pladser for kommunale tilbud

Systemer til dataudtræk og rapportering

- F.eks. dataudtræk til brug for sagsbehandlingen

Systemer til dataindsamling og journalisering

- F.eks. indsamling og journalisering af oplysninger

Systemer til kommunikation og notifikation

- F.eks. udsendelse af beskeder eller notifikationer udløst af bestemte forhold, herunder til kvitteringsbreve og lignende til borgere

Ifølge oversigten havde kommunen i august 2022 herudover 7 systemer baseret på kunstig intelligens⁵, som var sat i drift. Der er også i dette tilfælde tale om systemer, som kan bidrage med automatiserede bidrag til opgaveløsningen. Systemer baseret på kunstig intelligens eller maskinlæring muliggør, at en computer udfører opgaver, der normalt kræver menneskelig intelligens (f.eks. problemløsning, genkendelse af mønstre eller sprogforståelse).

De 7 AI-systemer kan groft opdeles efter funktioner på følgende måde:

Sagsbehandling

- Automatisk identifikation og vurdering af aftaler
- Kontrol af børneattester
- Genkendelse, visitering og validering af opsigelser (ansatte)

Beslutningsstøtte

- Vurdering af risiko for uddannelsesfrafald

⁵ Kunstig intelligens (AI) er datateknologi, som simulerer menneskelig tankegang og beslutningstagning. Den kan bearbejde store datamængder og løse komplekse opgaver.

- Kategorisering af e-mails
- Sammenligning af modtaget materiale i byggesager
- Kategorisering og videresendelse af indgående post

Derudover anvendte kommunen ifølge oversigten 35 systemer til ledelsesinformation. Mange af disse systemer behandler persondata og herunder følsomme oplysninger om borgere og medarbejdere. De anvendes, som Borgerrådgiveren forstår det, ikke til konkret sagsbehandling, men alene til generel ledelsesinformation. Systemerne ses ikke at basere sig på kunstig intelligens eller maskinlæring.

En del af de nævnte systemer, der er gennemgået ovenfor, benytter sig så vidt ses af samkøring af data⁶.

Potentielle udfordringer ved anvendelse af softwarerobotter, kunstig intelligens mv. i sagsbehandlingen

De forskellige systemer opererer under forskellige generelle love og regler som databeskyttelsesforordningen og offentlighedsloven samt specifikke love som lov om social pension, boligreguleringsloven m.fl. Disse regler udgør grundlaget for, hvordan og hvilke data der må behandles af systemerne.

Borgernes rettigheder og kravene til kommunens sagsbehandling gælder også, når sagsbehandlingen digitaliseres og automatiseres. Uanset den bagvedliggende teknologi skal kommunens digitale hjælpemidler leve op til de grundlæggende forvaltningsretlige krav, herunder reglerne i forvaltningsloven.

Økonomiudvalget har vedtaget kommunens Kodeks for anvendelse af kunstig intelligens, hvoraf blandt andet fremgår, at der skal være tillid til kommunens anvendelse af kunstig intelligens, at kunstig intelligens skal bidrage til bedre service for borgere og virksomheder, og at anvendelsen af kunstig intelligens skal ske åbent, forsvareligt og inden for lovgivningens rammer.

Nedenstående liste er tænkt som en eksemplifikation af tænkelige eksempler på, hvordan centrale rettigheder og retssikkerhedsgarantier kan udfordres af utilstrækkelige robotfunktioner mv. De nævnte eksempler på mulige systemmangler er ikke baseret på undersøgelser og konklusioner vedrørende de systemer, som Københavns Kommune anvender, jf. ovenfor. Principielt kunne et eller flere af de systemer, som kommunen anvender, jf. ovenfor, dog lide af systemmangler, som de nedenfor nævnte⁷.

Forvaltningsretlige regler og rettigheder	Eksempel på mulige Systemmangler
Aktindsigt	Robotfunktion inddrager for få eller for mange dokumenter eller præsenterer dem for borgeren på en uforståelig og uoverskuelig måde
Begrundelse og klagevejledning	Robotfunktion genererer afgørelser med begrundelser eller klagevejledninger, der ikke lever op til lovgivningens krav Produktion af afgørelse baseret på kunstig intelligens uden, at der kan redegøres for begrundelsen på tilstrækkelig måde

⁶ Datasamkøring er, når man sammenkobler oplysninger fra forskellige fagsystemer, databaser, registre, datahubs eller det åbne internet mv.

⁷ Borgerrådgiveren behandler aktuelt en sag vedrørende et sagsbehandlingssystem, som ikke er omfattet af denne rapport. Sagen udsprang af en fejl i et it-genereret borgerbrev, og har givet anledning til bekymring for lovmedholdeligheden af dele af systemet, herunder mht. automatisk afgørelsesproduktion uden menneskeligt opsyn (j.nr. 2023-0064470).

Hjemmel	Robotfunktion træffer automatiske afgørelser, selv om loven ikke giver mulighed for denne type sagsproces
Identifikationskrav	Robotfunktion gemmer ikke den personlige underskrift (eller anden entydige identifikation), som dokumenterer, hvem der har truffet afgørelse i sagen, og muliggør derfor ikke kontrol af eventuel inhabilitet
Partshøring	Automatiseret sagsproces springer frem til sagens afgørelse, inden borgeren har haft mulighed for at kommentere på sagens oplysninger
Ligebehandling	Produktion af afgørelse baseret på kunstig intelligens med indbygget bias (utilsigtet skævhed), som forårsager, at sager ikke behandles ens
Sagsoplysning	Robotfunktion anvendes til sagsoplysning uden at give sikkerhed for, at alle relevante oplysninger fremsøges, eller indsamler flere oplysninger end det nødvendigt og lovligt
Sikring af dokumenters originale indhold og autenticitet	Robotfunktion gemmer ikke en original kopi af afsendte breve
Tavshedspligt	Robotfunktion offentliggør sagsmateriale, der indeholder personoplysninger
Vejledning	Chatbot, baseret på kunstig intelligens, som giver utilstrækkelige, fejlagtige eller misvisende svar

Ud over robotfunktioner og kunstig intelligens kan der også knytte sig forvaltningsretlige udfordringer til andre typer af digitale processer, herunder f.eks. selvbetjeningsløsninger, som ikke giver borgeren mulighed for at lade sig repræsentere af en anden (partsrepræsentation), usikker digital kommunikation mm. Disse øvrige it-systemer er ikke omfattet af denne undersøgelse.

I tillæg til de forvaltningsretlige krav til sagsbehandling mv. gælder også databeskyttelsesreglerne (f.eks. om hvilke oplysninger, der må indsamles, og hvordan de skal beskyttes imod misbrug). Rådgivning om og overvågning af disse reglers overholdelse er forankret hos kommunens Databeskyttelsesrådgiver. Borgerrådgiveren påser dog reglernes overholdelse i konkrete klagesager i en koordineret indsats med Databeskyttelsesrådgiveren.

Hvordan sikres borgernes rettigheder og retssikkerhed mv. i kommunen?

Borgerrådgiveren har bedt alle forvaltninger om at oplyse, hvilke analyser og vurderinger forvaltningerne gennemfører forud for og ved udvikling og ibrugtagning af robotter, kunstig intelligens og lignende teknologier i sagsbehandlingen i forhold til systemernes betydning for forvaltningsretlige krav og for borgernes rettigheder og retssikkerhed i bredere forstand. Anmodningen omfattede også særlige processer og/eller organisatoriske mekanismer i denne forbindelse.

Forvaltningernes besvarelser henviser generelt til de overordnede retningslinjer, der er fastsat i kommunen. De fleste forvaltninger har henvist til Økonomiforvaltningens svar, som dækker hele kommunen, og hvor det summarisk er angivet, at:

“Økonomiforvaltningen henviser til vedhæftede governance for hhv. RPA, RDA, kunstig intelligens mv., hvoraf det fremgår, hvilke analyser og vurderinger der bliver foretaget ved udvikling og ibrugtagning af de pågældende løsninger. Det bemærkes, at såfremt forvaltningerne indkøber de pågældende løsninger via Koncern IT, er det obligatorisk at følge vedhæftede governance og kodeks. Såfremt forvaltningerne vælger at udvikle noget selvstændigt uden involvering af Koncern IT, er forvaltningerne stadig forpligtede til at følge kravene i vedhæftede governance.”

De nævnte retningslinjer indeholder i alt væsentligt rammer for arbejdet, dvs. organisering, projektmodeller, roller, begreber, dokumentation, godkendelsesprocesser, rammer for idriftsættelse og drift mv., men ses ikke at indeholde konkrete beskrivelser eller lignende af de regler, som systemerne skal leve op til.

Det fremgår flere steder, at de lokale databeskyttelsesrådgivere skal vejlede i forhold til lovlig og sikker behandling af personoplysninger, herunder om der er tale om at automatisere afgørelsesvirksomhed, og at der skal udarbejdes konsekvensanalyser og vurderinger i forhold til anvendelse af persondata. Disse elementer i retningslinjerne angår databeskyttelse, og retningslinjerne angiver ikke noget direkte om sikring af borgernes rettigheder og herunder heller ikke om de forvaltningsretlige krav.

Retningslinjerne angiver således ikke noget om, hvordan det forud for og ved udvikling og ibrugtagning og drift af robotter, kunstig intelligens og lignende teknologier i sagsbehandlingen sikres, at borgernes rettigheder og retssikkerhed iagttages ud over det rent databeskyttelsesretlige.

De syv forvaltninger har i forbindelse med en høring over udkast til denne rapport supplerende blandt andet anført følgende den 8. februar 2024:

”Det bemærkes endvidere, at der i kommunens it-anskaffelsesproces er indlejret spørgsmål, der bl.a. omhandler, hvorvidt der kan gives aktindsigt og afklaring af hjemmelsgrundlag i opstartsfasen, hvilket leder videre til sikring og konsolidering af de forvaltningsretlige og databeskyttelsesretlige forpligtelser.”

Forvaltningerne har ikke oplyst nærmere om, hvordan overvejelser om aktindsigt og hjemmelsgrundlag leder videre til sikring og konsolidering af forvaltningsretlige forpligtelser i mere bred forstand. Der henvises til oversigten i afsnit 6 nedenfor om ”Centrale rettigheder, som skal iagttages ved udvikling og brug af digitale hjælpemidler”, hvoraf hjemmel og aktindsigt alene udgør to.

Forvaltningernes opfattelse af, at algoritmebegrebet er væsentligt for forståelsen af, hvilken juridisk ramme der regulerer den pågældende robot, jf. ovenfor, indikerer, at det er begrænset, hvilken sikkerhed for iagttagelse af borgernes rettigheder, der ligger i den nævnte konsolidering.

Kommunens ”Data Science Governance 2021”, version 1.1., indeholder dog en henvisning til KL og Kammeradvokatens ”Juridisk værktøjskasse for Ansvarlig AI Værktøj nr. 1 - Tjeklister til centrale aktiviteter i udviklingen af AI-løsningen”. Det angives her, at det bør sikres, at tjeklisten fra værktøjet er opfyldt.

Værktøjet fra KL og Kammeradvokaten er hovedsageligt fokuseret på de databeskyttelsesretlige rammer, men anbefaler dog at inddrage faglige fyrtårne/erfarne sagsbehandlere og kommunens borgerrådgiver tidligt i udviklingsprojekterne.

Det bemærkes hertil, at Borgerrådgiveren ikke i praksis inddrages i forbindelse med udvikling og ibrugtagning af robotter, kunstig intelligens og lignende teknologier i sagsbehandlingen.

De syv forvaltninger har i forbindelse med en høring over udkast til denne rapport supplerende blandt andet anført følgende den 8. februar 2024:

”For så vidt angår inddragelsen af faglige fyrtårne/erfarne sagsbehandlere foregår dette i regi af videnscenter for anvendelse af kunstig intelligens i Koncern IT’s kontor for Udvikling og Teknologi. I denne gruppe er der fast tilknyttet juridiske kompetencer indenfor både forvaltningsret, databeskyttelsesret og anvendelse af kunstig intelligens, herunder anvendelse af algoritmer og Machine Learning. Samtidig har Københavns Kommune som dataansvarlig altid pligt til at gennemføre de nødvendige analyser og vurderinger af lovligheden, hvis der er ønske om at anvende ny teknologi. Det gælder for al lovgivning, også forvaltningsretten.”

Der henvises til bemærkningerne ovenfor om forvaltningsretlig konsolidering.

KL og Kammeradvokatens værktøj angiver også følgende:

”Har I kortlagt og undersøgt den tværgående og generelle lovgivning for, hvilke krav den stiller til AI-løsningen, og hvordan kravene overholdes ved udvikling og anvendelse af løsningen og dokumenteret dette? Omfattet er navnlig forvaltningsretten, herunder forvaltningsloven og offentlighedsloven, samt antidiskriminationslovgivning m.v.”

Samlet set er retningslinjerne for ”governance for hhv. RPA, RDA, kunstig intelligens mv.”, som forvaltningerne henviser til, dog meget vage og indirekte i forhold til at sikre, at borgernes rettigheder, ud over det rent databeskyttelsesretlige, iagttages ved udvikling af systemerne.

Forvaltningernes meget overordnede – og i nogle tilfælde meget sparsomme – tilbagemeldinger på Borgerrådsgiverens spørgsmål kan desuden indikere, at der ikke eksisterer et generelt overblik over, hvordan borgernes rettigheder sikres ved udvikling af softwareroboter, kunstig intelligens mv. i kommunen som sådan.

Kommunens kodeks for anvendelsen af kunstig intelligens er mere eksplicit i forhold til borgernes retssikkerhed, idet retssikkerhed her er angivet som et af fem principper, der sætter rammen for anvendelse af kunstig intelligens i kommunen. Kodekset indeholder ikke retningslinjer for, hvordan det sikres, at kodekset iagttages.

4. KONSEKVENSER

It-systemer, der involverer borgere, hvad enten dette skyldes, at de udvikles til eller anvendes på borgernes oplysninger, eller som retter sig imod løsning af opgaver, der påvirker borgerne, og hvad enten dette er juridisk, økonomisk eller på anden måde, skal indrettes i henhold til lovgivningen. Er de ikke det, er der væsentlig risiko for, at det påvirker borgernes rettigheder og retssikkerhed negativt.

Det er på baggrund af denne undersøgelse Borgerrådsgiverens opfattelse, at der er opstillet rammer for udvikling, ibrugtagning og drift af sådanne systemer, der i vid udstrækning tager hånd om organisering, ressourcestyring, effektivitet og databeskyttelse.

Det er imidlertid også Borgerrådsgiverens opfattelse, at involveringen af borgerperspektivet, herunder borgernes rettigheder og retssikkerhed, ikke er tydeligt nok indtænkt i disse processer.

Kombinationen af en omfattende udvikling og brug af sådanne it-systemer, vag adressering af borgernes rettigheder og retssikkerhed og forvaltningernes øjensynlige misforståelse af, hvilken juridisk ramme der regulerer softwareroboter, indebærer en høj risiko for, at borgernes rettigheder og retssikkerhed overses eller underprioriteres. It-systemer indebærer i sig selv risiko for, at enkeltstående fejl multipliceres og derfor rammer mange. Når omfanget af anvendelse af de nævnte systemer i tillæg hertil er så omfattende, som det er tilfældet, øges risikoen for at tilsidesætte centrale rettigheder til skade for mange.

Ud over den skade, dette kan bevirke, for den enkelte borger, indebærer det også en økonomisk risiko for kommunen, hvis denne skade har ramt mange borgere og afstedkommer tilbagebetalings- eller erstatningskrav.

Undersøgelsen giver samlet set anledning til alvorlig bekymring for i hvilket omfang borgernes rettigheder og retssikkerhed er tilstrækkeligt indtænkt ved udvikling og ibrugtagning af softwareroboter og i en vis udtrækning kunstig intelligens i forbindelse med sagsbehandlingen eller ved produktion af ledelsesinformation.

Borgerrådsgiveren er ikke i tvivl om, at de relevante kompetencer findes i kommunen, men undersøgelsen indikerer, at kompetencerne ikke inddrages i nødvendigt omfang.

5. UDDYBNING, BISTAND MV.

Borgerrådgiveren uddyber naturligvis gerne sine konklusioner og observationer og stiller sig til rådighed for sparring og undervisning.

For nærmere aftale kan Borgerrådgiveren kontaktes pr. mail borgerraadgiveren@kk.dk eller telefon 33 66 14 00.

6. VURDERINGSGRUNDLAG OG VÆRKTØJER

Centrale rettigheder som skal iagttages ved udvikling og brug af digitale hjælpemidler

- Legalitetsprincippet (krav om hjemmel og forbud imod skøn under regel)
- Oplysningsprincippet (kravet om nødvendigt og tilstrækkeligt oplysningsgrundlag)
- Journalisering (krav om at indkomne og udgående dokumenter skal journaliseres bl.a. for at muliggøre aktindsigt, kontrol og klageadgang)
- Notatpligt (krav om at væsentlige oplysninger – ud over de journaliseringspligtige – skal fremgå af sagen)
- Vejledning (pligt til at vejlede borgeren)
- Partsrepræsentation (retten til at handle igennem en repræsentant)
- Aktindsigt (parter og offentligheden)
- Partshøring (retten til at blive hørt over og bidrage til sagens oplysningsgrundlag)
- Retten til at afgive en udtalelse (samt ret til udsættelse herpå på ethvert tidspunkt under en sags behandling)
- Begrundelse (ret til en begrundelse for en afgørelse)
- Klagevejledning (ret til information om klagemuligheder)
- Tavshedspligt
- Undtagelse fra digital kommunikation (retten til at blive undtaget)
- Begrænsninger i adgangen til at indsamle og videregive oplysninger
- Identifikationskrav (entydig identifikation af den, der er afsender af et dokument)

Andre relevante rettigheder som skal iagttages

- Kommunens værdigrundlag (kommunen skal møde borgeren med respekt, ligeværdighed, dialog og tillid)
- Krav på venlig og hensynsfuld betjening (respektfuld og høflig optræden)
- Krav på hurtig sagsbehandling
- Krav på åbenhed og gennemsigtighed fra kommunen

Kilder til værktøjer og let forståelig information om de centrale forvaltningsretlige regler og principper

Ombudsmandens vejledning

Folketingets Ombudsmand har på sin hjemmeside en målrettet vejledning om *generelle forvaltningsretlige krav til offentlige it-systemer*. Hjemmesiden opdateres løbende og er senest opdateret i september 2023 med nye tekstafsnit om krav om test af it-systemer forud for idriftsættelse og ny ombudsmandspraksis om et it-system, der ikke understøttede en korrekt anvendelse af den relevante lovgivning.

Hjemmesiden findes her: [Generelle forvaltningsretlige krav til offentlige it-systemer \(ombudsmanden.dk\)](https://ombudsmanden.dk)

Se også [ombudsmandens vejledning om partsrettigheder og offentlige it-systemer](#).

KlarRet

Borgerrådgiveren udgiver løbende KlarRet, som er en guide til kommunens medarbejdere om borgerbetjening, forvaltningsret mv. Guiderne indeholder værktøjer i forhold til, hvordan fejl kan undgås eller minimeres.

De umiddelbart mest relevante guider i denne sammenhæng er:

- [Digital sagsbehandling \(KlarRet 7\)](#)
- [Rammerne for borgerbetjening og retssikkerhed i Københavns Kommune \(KlarRet 2\)](#)
- [Undersøgelsesprincippet \(KlarRet 5\)](#)
- [Borgerens medvirken ved oplysning af egen sag \(KlarRet 15\)](#)
- [Bevisvurdering \(KlarRet 19\)](#)
- [Partsrepræsentation \(KlarRet 8\)](#)
- [Kommunens vejledningspligt \(KlarRet 3\)](#)
- [Forskellene mellem inddragelse, aktindsigt og partshøring \(KlarRet 4\)](#)
- [Kommunens notatpligt \(KlarRet 6\)](#)
- [Begrundelseskrav \(KlarRet 17\)](#)
- [Klagevejledning \(KlarRet 14\)](#)
- [Aktindsigt efter offentlighedsloven \(KlarRet 13\)](#)
- [Helhedsorienteret sagsbehandling og vejledning \(KlarRet 10\)](#)
- [Pligten til at svare borgerne \(KlarRet 21\)](#)
- [Professionel skriftlig kommunikation \(KlarRet 12\)](#)
- [Forskellen på at yde vejledning og træffe afgørelse \(KlarRet 16\)](#)
- [Borgerrådgiverens vidensdeling og sparring \(KlarRet 22\)](#)

Dataetisk Råds værktøj

Dataetisk Råd er et uafhængigt, regeringsnedsat råd, som rådgiver regering, folketing, offentlige myndigheder, virksomheder mv. om etiske aspekter ved anvendelse af data og ny teknologi.

En del af de systemer, som er udviklet og anvendes i Københavns Kommune, jf. ovenfor, benytter sig så vidt ses af samkøring af data. Dataetisk Råd har udviklet et digitalt værktøj, der netop skal understøtte, at offentlige myndigheder gør sig de nødvendige overvejelser forud for beslutninger om samkøring af data ved brug af nye teknologier.

Værktøjet sikrer, at relevante etiske overvejelser er gjort ved samkøring af data i den offentlige sektor, og involverer også borgernes grundlæggende rettigheder mv.

Værktøjet tilbyder en metode for konsekvensanalyse og en stillingtagen til, hvilke risici der er forbundet med samkøringen i det konkrete tilfælde, og på hvilket niveau beslutningen om samkøringen bør ske.

Dataetisk Råd anbefaler, at værktøjet anvendes i forbindelse med *enhver* samkøring ved offentlige myndigheder og henviser også til værktøjet som en tjekliste for projekter, som ikke involverer samkøring.

Værktøjet kan findes her:

<https://dataetiskraad.dk/alle-udgivelser/samkoering-af-data-2023>

BILAG



Til Borgerrådgiveren

Bemærkninger til rapportudkast om retssikkerhed ved udvikling og brug af robotter i sagsbehandlingen

Kredsen af administrerende direktører i Københavns Kommune modtog d. 18. december 2023 udkast til Borgerrådgiverens rapport "Retssikkerhed ved udvikling og brug af robotter i sagsbehandlingen". Borgerrådgiveren har bedt om evt. bemærkninger i rapporten senest 8 uger fra afsendelsen af rapporten.

Hermed fremsendes bemærkninger til rapporten på vegne af alle syv forvaltninger.

Det bemærkes overordnet, at rapporten er baseret på materiale indhentet i august 2022. Idet der er tale om et område i hastig udvikling, foretager Københavns Kommune løbende tilpasninger i sin praksis på baggrund af såvel nye teknologiske muligheder som justerede og nye lovgivningsmæssige rammer.

Definition af robotter ift. anvendelse af algoritmer mv.

Rapporten giver indtryk af, at alle robotter anvender algoritmer til deres opgaveløsning. Dette er ikke tilfældet, idet automatisering og anvendelse af robotter ikke nødvendigvis er udtryk for anvendelse af algoritmer og kunstig intelligens. Dette er en væsentlig pointe i forståelsen af, hvilken juridisk ramme der regulerer den pågældende robot. En RDA-robot (*Robotic Desktop Automation*) er derfor ikke at sidestille med anvendelse af algoritmer eller kunstig intelligens. Det forslås, at dette indarbejdes i rapporten, så det tydeligt fremgår, at ikke alle robotter anvender algoritmer.

Eksisterende praksis for indtænkning af borgernes rettigheder og retssikkerhed

Det bemærkes, at området udvikles løbende i lyset af nye teknologiske muligheder. Derfor har retningslinjer for "Governance for Robotic Desktop Automation i Københavns Kommune" gennemgået en opdatering, som forventes godkendt i marts 2024.

Det bemærkes endvidere, at der i kommunens it-anskaffelsesproces er indlejret spørgsmål, der bl.a. omhandler, hvorvidt der kan gives aktindsigt og afklaring af hjemmelsgrundlag i opstartsfasen, hvilket leder

08-02-2024

Sagsnummer i F2
2024 - 649

Dokumentnummer i F2
4578090

Sagsnummer eDoc
2024-0010343

videre til sikring og konsolidering af de forvaltningsretlige og databeskyttelsesretlige forpligtelser.

For så vidt angår inddragelsen af faglige fyrtårne/erfarne sagsbehandlere foregår dette i regi af videnscenter for anvendelse af kunstig intelligens i Koncern IT's kontor for Udvikling og Teknologi. I denne gruppe er der fast tilknyttet juridiske kompetencer indenfor både forvaltningsret, databeskyttelsesret og anvendelse af kunstig intelligens, herunder anvendelse af algoritmer og Machine Learning. Samtidig har Københavns Kommune som dataansvarlig altid pligt til at gennemføre de nødvendige analyser og vurderinger af lovligheden, hvis der er ønske om at anvende ny teknologi. Det gælder for al lovgivning, også forvaltningsretten.

Det bemærkes desuden, at Økonomiudvalget med godkendelsen af Københavns Kommunes kodeks for kunstig intelligens d. 18. februar 2020 også vedtog at kodekset løbende revideres. Ultimo 2022 modtog Økonomiudvalget derfor en evaluering af kodekset, hvor vurdering var, at kodekset fungerer efter hensigten, og at der derfor pt. ikke er behov for at revidere kodekset. Økonomiforvaltningen vil i samarbejde med forvaltningerne fortsat løbende evaluere kodekset, herunder også hvordan det anvendes og om det efterleves. Det fremgår bl.a. under fokusområde 5 "Data og dataetik" i kommunens fælles digitaliseringsstrategi, som Økonomiudvalget behandlede den 9. januar 2024 og som forelægges Borgerræpræsentationen til godkendelse den 1. februar 2024.

Slutteligt bemærkes, at Borgerrådgiveren er velkommen til at række ud til forvaltningerne, såfremt der er konkrete bekymringer ift. brugen af robotter eller andre relaterede emner. Der kvitteres for Borgerrådgiverens anbefaling om at drøfte, hvorledes inddragelse af Borgerrådgiveren kan ske under hensyntagen til udviklingsarbejdet. Økonomiforvaltningen vil i forbindelse med modtagelse af endelig rapport initiere en drøftelse heraf.