

Brug af kunstig intelligens i den offentlige sektor

Kortlægning

Oktober 2023

Indhold

1.	Introduktion	3
1.1	Baggrund	3
1.2	Konklusion	3
2.	Formål, metode og afgrænsning	5
2.1	Formål	5
2.2	Metode	5
2.3	Afgrænsning	6
3.	Myndigheders brug af kunstig intelligens	8
3.1	Udbredelse af kunstig intelligens	8
3.2	Anvendelsesområde	9
3.3	Behandlingsgrundlag	14
	3.3.1 Personoplysninger	14
	3.3.2 Særlige kategorier af personoplysninger	15
3.4	Konsekvensanalyse	16
	Bilag 1: Spørgeramme	19

1. Introduktion

1.1 Baggrund

Udviklingen og udbredelsen af kunstig intelligens er vokset eksponentielt gennem de seneste par år og har været genstand for en lang række initiativer og strategier fra såvel dansk som international side. Mest markant af disse er muligvis EU-Kommissionens forslag om en forordning om kunstig intelligens, som anerkender det store potentiale og mulighederne i kunstig intelligens inden for en lang række områder, men samtidig påpeger, at kunstig intelligens – afhængig af teknologiens brug – kan skabe risici og skade offentlige interesser og rettigheder.

I Danmark peger bl.a. Institut for Menneskerettigheder på, at brugen af kunstig intelligens i den offentlige forvaltning kan medføre særlige udfordringer for rettigheder og retssikkerhed, der kræver særlige tiltag rettet mod teknologiens brug.¹ Samtidig giver Institut for Menneskerettigheder på en lang række anbefalinger, der skal sikre en mere rettighedsbaseret tilgang til brugen af kunstig intelligens.

Databeskyttelsesreglerne indeholder allerede i dag regler, der skal overholdes ved udvikling og brug af kunstig intelligens. Derfor nedsatte Datatilsynet – i forlængelse af rapporten fra Institut for Menneskerettigheder – en intern projektgruppe på tværs af tilsynets fagenheder, som fik til opgave at se nærmere på kunstig intelligens og databeskyttelse i en bred kontekst.

Projektgruppens arbejde skulle konkret udmønte sig i:

- Vejledning, herunder skabeloner og paradigmer, der kan benyttes ved udvikling og brug af kunstig intelligens-løsninger. Datatilsynet vil på den måde forsøge at italesætte, hvordan en lang række af de krav, der allerede i dag gælder for behandling af personoplysninger, skal appliceres i forbindelse med brug af kunstig intelligens.
- Kortlægning af brugen af kunstig intelligens-løsninger på tværs af den offentlige sektor med henblik på, at Datatilsynet på sigt kan følge op på, at kravene til databeskyttelse bliver overholdt, når kunstig intelligens anvendes. Datatilsynets fokus på det offentlige Danmark skyldes mængden og typen af oplysninger, der behandles i den offentlige forvaltning, ligesom borgerne ikke har valgfrihed med hensyn til offentlige myndigheders behandling af deres personoplysninger, som det er tilfældet ved private virksomheder. Endelig varetager offentlige myndigheder ofte funktioner, der har afgørende betydning for borgerne, f.eks. udbetaling af offentlige ydelser og levering af hjemme- og sygepleje.

1.2 Konklusion

Brugen af kunstig intelligens blandt offentlige myndigheder er endnu ikke vidt udbredt. Blandt de løsninger, der anvendes, har myndigheder foretaget de grundlæggende overvejelser, f.eks. identificeret en hjemmel til behandling af personoplysninger, men har vanskeligere ved at iagttage de mere komplekse krav i databeskyttelsesreglerne, f.eks. at gennemføre konsekvensanalyser.

Undersøgelsen viser, at brugen af kunstig intelligens endnu ikke er vidt udbredt blandt offentlige myndigheder. Kun cirka en fjerdedel af de adspurgte myndigheder bruger mindst én kunstig intelligens-løsning.

Blandt de anvendte løsninger bruges kunstig intelligens for nuværende primært til at optimere og effektivisere "manuelle" opgaver, f.eks. fakturering og post- og journaliseringsprocesser. I det omfang myndighederne benytter kunstig intelligens, drejer det sig om standardløsninger

¹ Institut for Menneskerettigheder, Når algoritmer sagsbehandler – Rettigheder og retssikkerhed i offentlige myndigheders brug af profileringsmodeller, oktober 2021, <https://menneskeret.dk/udgivelser/naar-algoritmer-sagsbehandler-rettigheder-retssikkerhed-offentlige-myndigheders-brug>

eller samme specialudviklede løsning, der bruges af flere myndigheder. Samtidig har myndighederne vanskeligt ved at identificere, hvornår en løsning skal betragtes som kunstig intelligens.

Med hensyn til behandling af personoplysninger har myndighederne overvejende identificeret et relevant behandlingsgrundlag, hvilket er positivt. Behandling af personoplysninger er grundlæggende ikke lovlig, hvis der ikke findes et behandlingsgrundlag i databeskyttelsesforordningen eller anden lovgivning. Det er også et krav efter databeskyttelsesreglerne, at myndighederne skal være i stand til at påvise, at behandlingen er lovlig, dvs. oplyse det relevante behandlingsgrundlag over for Datatilsynet. I en række tilfælde har myndighederne identificeret et behandlingsgrundlag, der – efter Datatilsynets opfattelse – ikke er passende, ligesom en række myndigheder i enkelte tilfælde ikke har været i stand til at pege på et behandlingsgrundlag.

En række myndigheder behandler derudover såkaldte særlige kategorier af personoplysninger, f.eks. om helbredsforhold, ved brug af kunstig intelligens. Det tyder på, at myndigheder har vanskeligt ved at vurdere, om deres brug af AI-løsninger omfatter behandling af særlige kategorier af personoplysninger, og i givet fald at identificere en relevant undtagelse til forbudet mod at behandle sådanne kategorier af oplysninger.

Endelig viser undersøgelsen generelt, at myndighederne ikke i tilstrækkeligt omfang overholder kravet om at foretage en konsekvensanalyse eller kravet om, at konsekvensanalysen skal gennemføres, inden de iværksætter behandlingen af personoplysninger.

2. Formål, metode og afgrænsning

2.1 Formål

Formålet med undersøgelsen var at opnå viden om, hvor udbredt brugen af kunstig intelligensløsninger er blandt offentlige myndigheder, og hvilke juridiske overvejelser myndighederne har gjort sig i den forbindelse.

Undersøgelsen har først og fremmest angået, hvilke eventuelle løsninger myndighederne har taget i brug og til hvilke formål. For det andet har undersøgelsen omfattet, om myndighederne har identificeret en hjemmel – et såkaldt behandlingsgrundlag – for at behandle borgernes personoplysninger ved brug af kunstig intelligens.

For det tredje har undersøgelsen skullet give Datatilsynet et indblik i udbredelsen af kunstig intelligens i den offentlige sektor og de enkelte myndigheders modenhed med hensyn til databeskyttelsesreglerne. Undersøgelsens resultater vil således indgå som en del af overvejelserne om Datatilsynets fremadrettede tilsynsaktiviteter.

Endelig har undersøgelsen haft til hensigt at italesætte de opmærksomhedspunkter og krav, der følger af databeskyttelsesreglerne ved brugen af kunstig intelligens. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at databeskyttelsesreglerne altid gælder ved behandling af personoplysninger. Reglerne vil derfor også finde anvendelse sideløbende med den kommende forordning om kunstig intelligens, der specifikt vil regulere brugen af kunstig intelligens.

2.2 Metode

Undersøgelsen blev gennemført som en spørgeskemaundersøgelse, hvor Datatilsynet bad myndighederne om at svare på en række spørgsmål om deres (eventuelle) brug af AI-løsninger.

Spørgsmålene til myndighederne var ledsaget af en række hjælpe tekster. Myndighederne havde derudover mulighed for at kontakte Datatilsynet med henblik på at afklare, hvordan spørgsmålene skulle forstås. Datatilsynet var i dialog med de myndigheder, der rettede henvendelse for at afklare tvivlsspørgsmål mv. Det var dog ikke alle myndigheder, der benyttede sig af denne mulighed. Myndighedernes besvarelser er derfor baseret på deres egen vurdering af spørgsmålene.

Spørgerammen bestod af to indledende spørgsmål, der var ledsaget bl.a. af en definition på kunstig intelligens. Afhængig af svaret på disse spørgsmål skulle myndighederne besvare yderligere 14 konkrete spørgsmål. Spørgsmålene var både af kvalitativ og kvantitativ karakter og skulle besvares af myndighederne for hver enkelt løsning, som myndigheden benytter.² Myndigheden skulle således selv ud fra den angivne definition vurdere, om deres anvendte løsninger var omfattet af undersøgelsen.

Eftersom kunstig intelligens ikke er et entydigt defineret begreb eller koncept, tog Datatilsynet udgangspunkt i den definition af kunstig intelligens, som fremgår af Det Europæiske Råds generelle indstilling af 6. december 2022 (udkastets artikel 3, nr. 1)³:

”et system, som er udformet med henblik på at fungere med elementer af autonomi, og som på grundlag af data og input fra maskiner og/eller mennesker udleder, hvordan et givet sæt mål kan nås ved hjælp af maskinlæring og/eller logiske og videnbaserede tilgange, og som producerer systemgenereret output såsom indhold (generative AI-

2 Se bilag 1: Spørgeramme

3 Rådet for Den Europæiske Union, Interinstitutionel sag 2021/0106(COD), Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om harmoniserede regler for kunstig intelligens (retsakten om kunstig intelligens) og om ændring af visse af Unionens lovgivningsmæssige retsakter – Generel indstilling (den 6. december 2022): <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15698-2022-INIT/da/pdf>

systemer), forudsigelser, anbefalinger eller beslutninger, der påvirker de miljøer, som AI-systemet interagerer med”.

Myndighederne blev præsenteret for denne definition indledningsvis, hvor de overordnet skulle svare på, om de benyttede kunstig intelligens-løsninger. Datatilsynet præciserede samtidigt, at definitionen bl.a. betød, at rene Robotic Process Automation-løsninger (RPA-løsninger), som er menneskeligt konfigureret med en fast logik, ikke betragtes som kunstig intelligens.

2.3 Afgrænsning

Undersøgelsen omfattede alle 98 kommuner, de fem regioner samt alle ministerier og deres styrelser og institutioner. Sammenlagt omfattede undersøgelsen 191 myndigheder. Det betyder, at undersøgelsen ikke omfattede samtlige myndigheder, som efter forvaltningsloven kan henføres til *den offentlige forvaltning*, idet navnlig selvejende institutioner, der har en drifts-overenskomst med en kommune, ikke indgik.

Ligeledes indgik visse mindre statslige institutioner ikke i undersøgelsen. Med hensyn til disse har Datatilsynet foretaget afgrænsningen ud fra en konkret og skønsmæssig vurdering af, hvilke myndigheder der kunne forventes at benytte kunstig intelligens.

Regionerne

Datatilsynet har ikke modtaget svar fra de fem regioner om regionernes brug af kunstig intelligens inden undersøgelsens afslutning.

Datatilsynet har i den forbindelse været i dialog med regionerne, der oplyser, at regionerne har et stort systemlandskab, som er vanskeligt at kortlægge. Det skyldes bl.a. den uklare definition af kunstig intelligens, som fortsat er under forhandling blandt EU's institutioner. Regionerne har derfor ikke kunne besvare Datatilsynets spørgsmål inden tidsfristen.

Regionerne har derfor – efter aftale med Datatilsynet – medio september 2023 sendt en overordnet beskrivelse af, inden for hvilke områder regionerne benytter kunstig intelligens. Datatilsynet vil følge op på dette materiale. Det betyder dog, at regionernes brug af kunstig intelligens ikke indgår i denne rapport.

Undersøgelsen var derudover målrettet myndighedernes brug af kunstig intelligens-løsninger som led i deres myndighedsudøvelse. Det betyder, at myndighedernes eventuelle brug af kunstig intelligens-løsninger som led i deres rolle som arbejdsgiver eller tilsvarende ikke har indgået i undersøgelsen.

Endelig bemærker Datatilsynet, at tilsynet ikke har foretaget en selvstændig juridisk vurdering af myndighedernes besvarelse. Alle svarene er baseret på myndighedens egen vurdering af databeskyttelsesreglerne.

Mulige fejlkilder

Datatilsynet har identificeret flere mulige fejlkilder, der kan påvirke undersøgelsens resultat. Det omfatter blandt andet:

- Myndighederne har ud fra den angivne definition selv skullet identificere og beskrive de løsninger, som efter myndighedens opfattelse var omfattet af undersøgelsen. Der kan derfor være løsninger, som burde indgå i undersøgelsen, men ikke gør det og modsætningsvis. Det kan skyldes forskellige vurderinger myndighederne imellem af, hvilke løsninger der skal anses som kunstig intelligens. Det kan også skyldes et manglende internt overblik over, hvilke løsninger myndigheden benytter i organisationen.
- I en række af spørgsmålene er indgået begreber, som myndighederne kan have vurderet forskelligt. Det kan bl.a. være adskillelsen af, hvornår en kunstig intelligens-løsning er i henholdsvis træning og drift, eller hvad der skal forstås ved ”sårbare personer”, der er en ikke-udtømmende kategori af borgere. Det kan også være tilfældet,

at myndighederne har vurderet begrebet "personoplysninger" forskelligt og derfor ikke har beskrevet en løsning, der i princippet var omfattet af undersøgelsen.

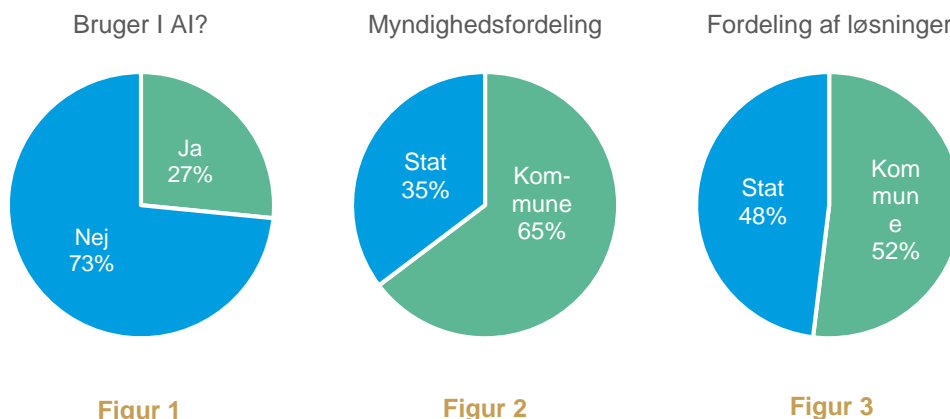
- Endelig beror svaret på enkelte spørgsmål på juridiske vurderinger, som kan være foretaget forskelligt blandt myndighederne.

3. Myndigheders brug af kunstig intelligens

3.1 Udbredelse af kunstig intelligens

Igennem de seneste år har der været en række eksempler på offentlige myndigheders brug af kunstig intelligens. Et omtalt eksempel er den såkaldte Gladsaxe-model, hvor Gladsaxe kommune arbejdede på at udvikle en løsning, der kunne hjælpe med at opspore børn med en særlig risiko for udsathed og mistrivsel. Ligeledes har regionerne og kommunerne siden 2020 modtaget støtte til en række særligt udvalgte projekter – de såkaldte *signaturprojekter* – der har til formål at afprøve anvendelsen af kunstig intelligens i den offentlige sektor.

Datatilsynets kortlægning viser, at 51 af de 191 adspurgte myndigheder bruger en eller flere kunstig intelligens-løsninger som led i deres myndighedsudøvelse. Derudover viser undersøgelsen, at myndighederne, der bruger AI-løsninger, sammenlagt bruger 129 AI-løsninger. Det betyder, at hver myndighed i gennemsnit bruger 2,5 AI-løsninger som led i deres opgavevaretagelse.



Knap trefjerdele af de adspurgte myndigheder bruger dermed efter egen vurdering ikke AI-løsninger, der behandler personoplysninger. Blandt de myndigheder, der bruger mindst én AI-løsning, udgør kommunerne 65 % af disse myndigheder, mens de statslige myndigheder udgør de resterende 35 % (figur 2).

Undersøgelsen viser samtidig, at mens de statslige myndigheder kun udgør lidt over en tredjedel af de myndigheder, der bruger AI-løsninger, er det de statslige myndigheder, der bruger flest løsninger. Statslige myndigheder tegner sig således for 48 % af alle de løsninger, der er omfattet af undersøgelsen (figur 3), mens de øvrige 52 % af løsningerne benyttes i kommunerne. Statslige myndigheder, der bruger AI, bruger dermed i gennemsnit 3,4 løsninger, mens det tilsvarende gennemsnit for kommunernes vedkommende er 2 løsninger.

Endelig viser undersøgelsen, at myndighederne har vanskeligt ved at identificere, hvornår en løsning udgør kunstig intelligens helt eller delvis, f.eks. indeholder kunstig intelligens som delkomponenter.

Et eksempel herpå er, at en række kommuner har oplyst, at de benytter chatbotten *MUNI*, som hjælper borgerne med rådgivning og vejledning på kommunernes hjemmeside, f.eks. ved at lede borgerne til de relevante hjælpepunkter og formularer på hjemmesiden. Konkret har ni kommuner oplyst, at de bruger den pågældende løsning. Ifølge Den Digitale Hotline, der er et

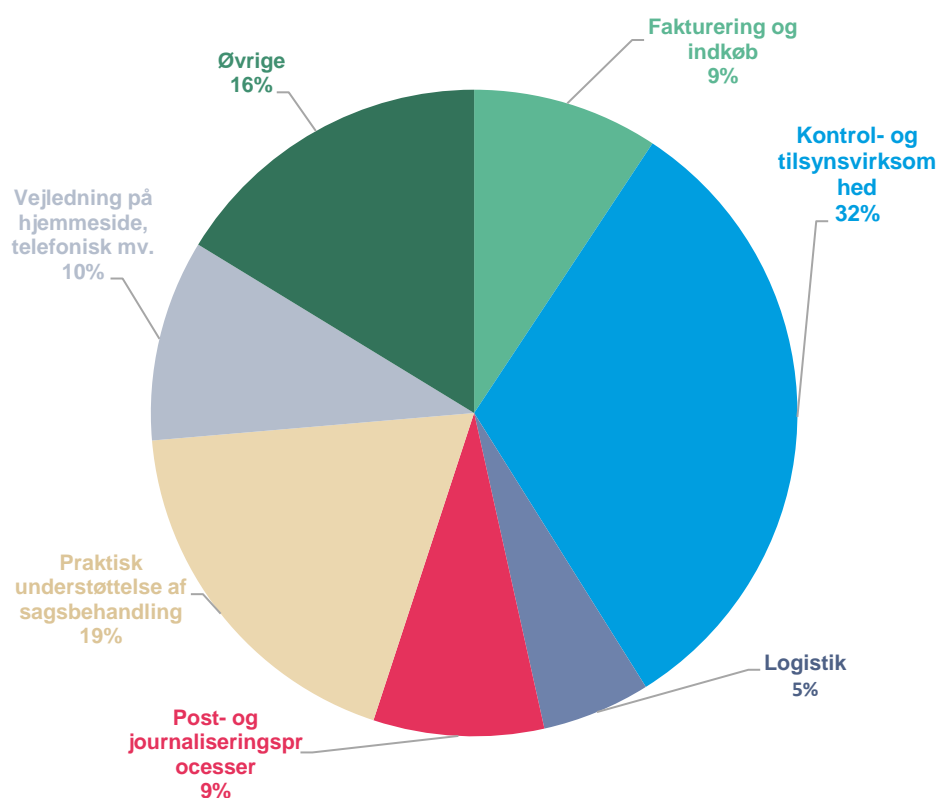
tværkommunalt fællesskab, og som bl.a. stiller *MUNI* til rådighed for de deltagende kommuner, er der imidlertid 31 kommuner, der benytter løsningen.⁴

3.2 Anvendelsesområde

Som en del af undersøgelsen er myndighederne blevet bedt om at beskrive, hvilke formål myndighederne bruger AI til. På baggrund af disse beskrivelser har Datatilsynet identificeret en række gennemgående formål og kategoriseret løsningerne i seks forskellige kategorier samt en opsamlingskategori.

Kategori af løsning	Kommune	Stat	Total
Fakturering og indkøb	12	0	12
Kontrol- og tilsynsvirksomhed	1	40	41
Logistik	7	0	7
Post- og journaliseringsprocesser	9	2	11
Praktisk understøttelse af sagsbehandling	13	11	24
Vejledning på hjemmeside, telefonisk mv.	11	2	13
Øvrige	14	7	21
Total	67	62	129

Tabellen viser fordelingen af de AI-løsninger, som myndighederne anvender, på tværs af de forskellige kategorier. Myndighederne har ikke selv svaret på, hvilken kategori løsningerne skal henføres til. Kategoriseringen er foretaget af skønsmæssigt af Datatilsynet som led i efterbehandling af datagrundlaget.



Figur 4

Undersøgelsen viser, at anvendelsen af kunstig intelligens blandt offentlige myndigheder i vidt omfang bruges til at løse manuelle og tidskrævende opgaver såsom håndtering af fakturaer,

4 Det Digitale Fællesskab, Medlemskommuner: <https://dendigitalehotline.dk/velkommen-til-ddh/ddh-medlemskommuner/>

sortering af post og journalisering samt praktisk understøttelse af sagsbehandling som f.eks. praksissøgning og anonymisering i aktindsigter. Løsninger, der bruges til sådanne formål, udgør 37 % af alle anvendte løsninger. Derudover benytter myndighederne lidt over en tredjedel af alle AI-løsninger i kontrol- og tilsynsøjemed.

Kategorier af løsninger

Som nævnt har Datatilsynet foretaget en skønsmæssig kategorisering af de løsninger, som myndighederne har oplyst, at de bruger. Beskrivelsen af, hvad der ligger bag de enkelte kategorier, findes nedenfor.

Fakturering og indkøb

En række kommuner benytter forskellige typer af standardsoftware, der er baseret på eller understøttet af AI, til at håndtere fakturaer. Løsningerne sikrer automatisk bogføring af modtagne og betalte fakturaer for at lette kommunens manuelle arbejde. Løsningerne behandler i den forbindelse eventuelle personoplysninger, der fremgår af fakturaerne.

Kontrol- og tilsynsvirksomhed

En af de typer af opgaver, som AI-løsninger er særligt velegnede til at løse, er at fremsøge afvigelser. AI-løsninger bruges derfor bl.a. af statslige myndigheder såsom Udbetaling Danmark og Skatteforvaltningen til at kontrollere og forebygge snyd med udbetaling af sociale ydelser og betaling af skat. Derudover bruger andre myndigheder, der har en tilsynsforpligtelse inden for andre områder, AI-løsninger til at identificere borgere eller virksomheder, der skal udtages til nærmere kontrol.

Logistik

Kategorien dækker navnlig over kommuners brug af løsninger til optimering af den kommunale flådestyring og kørselsmønstre. Se nedenfor om "FleetOptimiser" for en nærmere beskrivelse.

Post- og journaliseringsprocesser

Det er en fast opgave for langt de fleste myndigheder at modtage og håndtere skriftlige henvendelser. Myndigheder bruger i dag mange ressourcer på at modtage, sortere og journalisere indgående post og e-mails. En del myndigheder har taget AI-løsninger i brug for at løse denne opgave. Nogle løsninger kan bl.a. sikre, at relevante henvendelser straks videresendes til rette interne postkasse, ligesom andre løsninger kan sortere og journalisere indkomne henvendelser. Dette kan bidrage til, at borgeres sager behandles hurtigere, at fejlfordelt post leveres korrekt, og at dokumenter journaliseres rettidigt.

Praktisk understøttelse af sagsbehandling

Kategorien dækker over en række forskellige AI-værktøjer, der samlet set understøtter myndighedernes sagsbehandling.

Det omfatter bl.a. løsninger, der kan finde tidligere praksis inden for en bestemt sagskategori for at understøtte sagsbehandleren i at træffe ens og korrekte afgørelser. Kategorien omfatter også værktøjer, der assisterer sagsbehandlere med anonymisering af dokumenter i forbindelse med håndtering af aktindsigtsanmodninger. Endelig

omfatter kategorien enkelte specialiserede løsninger, der bistår med løsningen af specifikke myndighedsopgaver, f.eks. analyse af dokumenter.

Løsninger, der *praktisk* understøtter sagsbehandlingen, omfatter efter Datatilsynets opfattelse ikke løsninger, der genererer beslutningsforslag til afgørelser eller på anden vis varetager sagsbehandling.

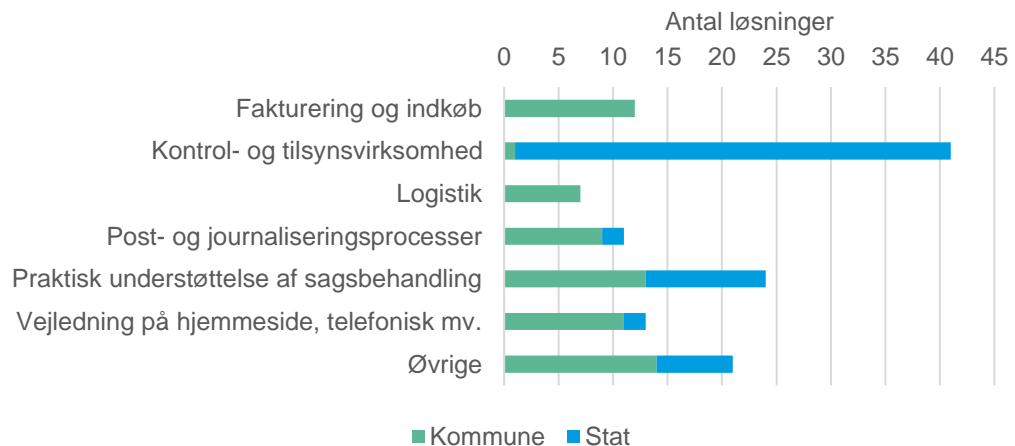
Vejledning på hjemmeside, telefonisk mv.

Myndigheder har en forpligtelse til at vejlede borgerne. Det sker bl.a. telefonisk og via myndighedens hjemmeside(r). I den forbindelse har nogle myndigheder f.eks. implementeret AI-løsninger som led i myndighedens telefonbetjening. Løsningerne kan besvare og viderestille opkald, så borgerne hurtigere kan få kontakt til den relevante afdeling eller medarbejder. Samtidig giver løsningerne mulighed for, at borgerne kan få svar på simple spørgsmål alle døgnets timer. Derudover har en række myndigheder implementeret chatbotter baseret på AI på myndighedens hjemmeside. Chatrobotten kan hjælpe borgerne med at få svar på gængse spørgsmål og pege borgerne i retning af den rigtige information på myndighedens hjemmeside.

Øvrige

En del af de løsninger, der bruges af myndighederne, falder ikke i nogen af de ovenstående kategorier. Det drejer sig f.eks. om enkelte løsninger, der udarbejder beslutningsforslag som led i sagsbehandling⁵, eller løsninger, der bruges til statistikproduktion.

Samtidig viser undersøgelsen, at der er visse forskelle på tværs af kommune og stat i forhold til, hvilke formål løsningerne anvendes til.



Figur 5

Det er således primært de statslige myndigheder, der bruger AI-løsninger som led i kontrol- og tilsynsvirksomhed. Specifikt tegner Skatteforvaltningen og Udbetaling Danmark sig for 83 % af det samlede antal løsninger, der bruges i kontrol- og tilsynsøjemed.

⁵ Se bl.a. signaturprojekterne "Kunstig intelligens til understøttelse af visitation af genoptræningsforløb" og "Hurtigere sagsbehandling ved bevilling af kropsbårne hjælpemidler", der begge er nærmere beskrevet her: <https://digst.dk/digital-transformation/signaturprojekter/>

Udbetaling Danmark

Udbetaling Danmark, der er en offentlig myndighed under ATP, udbetaler hvert år sociale ydelser, økonomiske tilskud og ordningen på vegne af det offentlige til danske borgere, herunder f.eks. familieydelse, boligstøtte og pension. Dette medfører en forpligtelse til at kontrollere, at der sker korrekt udbetaling – både i forhold til fejludbetalinger og eventuel svig.

Derfor har Udbetaling Danmark et datadrevet set-up, som gør brug af kunstig intelligens, der gør det muligt mere præcist at udføre kontrol med, om ydelses- og lønmodtagere modtager korrekte ydelser. Udbetaling Danmarks *Fælles Dataenhed* blev etableret i forlængelse af aftalen om kommunernes økonomi for 2015 og ikrafttrædelse af nye regler i lov om Udbetaling Danmark i maj 2015.

Skatteforvaltningen

Skatteforvaltningen har generelt til opgave at sikre, at borgere og virksomheder betaler korrekte skatter og afgifter til tiden.

Som led i varetagelsen af denne opgave bruger Skatteforvaltningen systemer, der f.eks. gør det lettere at udføre en risikobaseret kontrol. Statistiske analyser giver Skatteforvaltningens sagsbehandlere en prioriteret og risikobaseret liste over, hvem det statistisk set vil være mest hensigtsmæssigt at kontrollere. Myndigheden kan dermed hurtigt og effektivt identificere de borgere og virksomheder, som ud fra de eksisterende mønstre i data med størst sandsynlighed har til hensigt at omgå reglerne, ligesom det er muligt at identificere de borgere og virksomheder, der har størst risiko for at begå fejl.

Det er derimod overvejende kommuner, der benytter AI-løsninger til at understøtte deres post- og journaliseringsprocesser, ligesom det udelukkende er kommuner, der bruger AI som led i fakturering og indkøb og til logistiske formål.

Undersøgelsen viser, at særligt kommuner er fælles om at bruge de samme AI-løsninger som led i deres opgavevaretagelse inden for en lang række af de ovennævnte kategorier. Et eksempel på det er løsningen FleetOptimiser, som udgør 6 af de 7 anvendte løsninger i kategorien "Logistik".

FleetOptimiser

En del af kommunernes myndighedsopgaver, der består i at levere services til borgere, indebærer transport af forskellig art, f.eks. i forbindelse med ældrepleje. Transporten betyder, at der bliver kørt mange kilometer, bruges meget tid og samtidig har en klimabelastning ved udledning af CO₂.

Med afsæt i signaturprojektet "Intelligent flådestyring og klimasmarte kørselsmønstre"⁶ har en række kommuner udviklet løsningen FleetOptimiser.

Løsningen anvender optimeringsalgoritmer baseret på kunstig intelligens og analyserer lokationsdata med henblik på at optimere økonomi og klimabelastning ved at forbedre kørselsmønstre, ruter og tildelingen af køretøjer til ture.

6 Læs mere om signaturprojekter med kunstig intelligens i kommuner og regioner på Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside: <https://digst.dk/digital-transformation/signaturprojekter/>

Løsningen giver mulighed for at afprøve forskellige flådesammensætninger og få forslag til en optimal sammensætning af flåde ud fra forskellige parametre. Det kan f.eks. være maksimal reduktion af CO₂, økonomiske hensyn eller større brug af cykler.⁷

Løsningen behandler navnlig lokationsoplysninger om de registrerede. Køretøjerne overvåges via GPS, hvilket kan knyttes bl.a. til de kommunale medarbejdere, der fører køretøjet.

En yderligere kategori, hvor kommunerne i vidt omfang bruger samme AI-løsninger, er "Fakturering og indkøb". Her anvender kommunerne standardsoftware til at automatisere kommunernes fakturahåndtering. Løsningerne behandler primært oplysninger om de bogføringsmæssige forhold, og der behandles alene personoplysninger, som eventuelt – mere eller mindre tilfældigt – måtte fremgå af fakturaer mv.

Derudover viser undersøgelsen også, at myndighederne bruger AI-løsninger til at effektivisere og forbedre deres post- og journaliseringsprocesser. Alle de anvendte løsninger i denne kategori er løsninger, der sorterer og fordeler indkommen post. Af de 11 løsninger, der bruges på tværs af myndighederne, er 6 af løsningerne en implementering af "SmartMail", der også er et af de såkaldte signaturprojekter.

SmartMail

Projektet har til formål at udbrede en løsning, der kan bidrage til at nedsætte sagsbehandlingstiden for borgere og samtidig sikre gennemsigtighed i sagsbehandlingen i kommuner ved at optimere post- og journaliseringsprocesser.

Kommunerne bruger i dag mange ressourcer på at modtage, sortere og journalisere indgående post og mails. Mange kommuner har etableret forskellige fordelingssystemer og regelbaserede logikker til at optimere disse processer. Der er dog fortsat et potentiale i at gøre processerne mere intelligente og automatiserede. Dette kan bidrage til, at borgeres sager behandles hurtigere, at fejlfordelt post leveres korrekt og at dokumenter journaliseres rettidigt.

Ved brug af kunstig intelligens kan post og e-mails fra borgere og virksomheder leveres til rette modtager første gang og journaliseres hurtigere, hvilket giver kortere sagsbehandlingstid til gavn for borgerne. Medarbejdere vil desuden opleve at bruge mindre tid på journalisering og i højere grad koncentrere sig om faglige opgaver. For kommunerne vil det medføre ressourcebesparelser i post- og journalfunktioner.⁸

Datatilsynets bemærkninger

Undersøgelsen tegner et billede af visse tendenser blandt offentlige myndigheders brug af kunstig intelligens:

⁷ For nærmere information henvises til Aarhus Kommunes projektside om FleetOptimizer: <https://fleetoptimizer.aarhus.dk/>

⁸ Teksten er et udsnit af projektbeskrivelserne af SmartMail 1 og 2 fra Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside: <https://digst.dk/digital-transformation/signaturprojekter/>

- Brugen af AI er endnu ikke vidt udbredt. For nuværende bruges kunstig intelligens primært til at optimere og effektivisere "manuelle" opgaver, f.eks. fakturering og post- og journaliseringsprocesser.
- Myndighederne, herunder særligt kommunerne, bruger i vidt omfang standardsoftware eller løsninger, der er udviklet på tværs af flere kommuner (og eventuelt efterfølgende udbredt til yderligere kommuner).

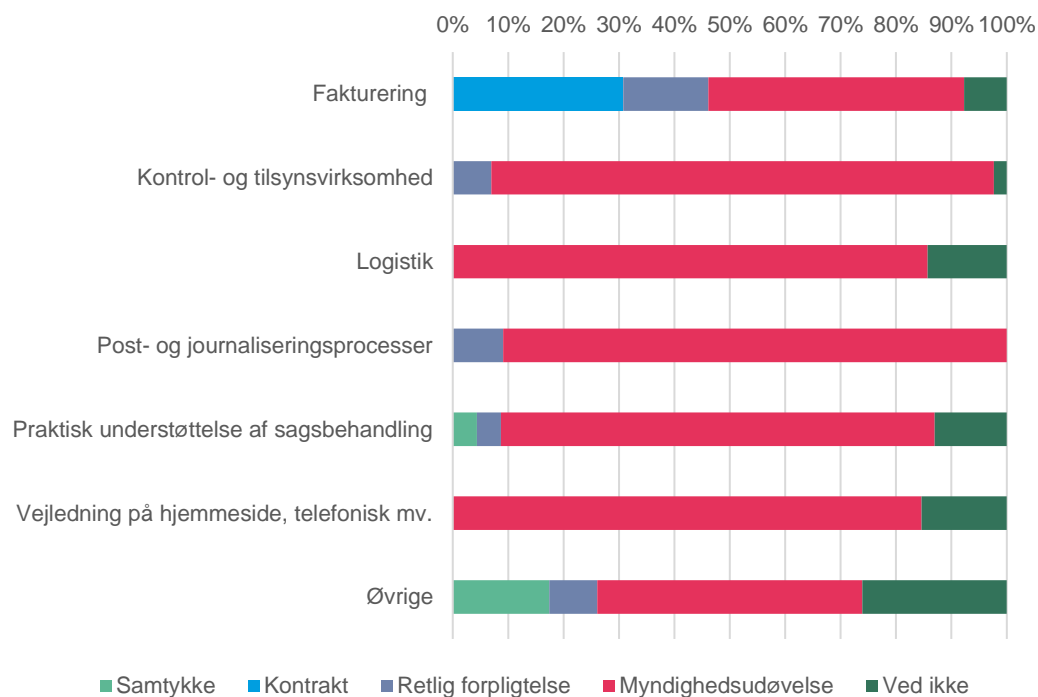
Endelig indikerer undersøgelsen, at myndighederne kan have vanskeligt ved at identificere, hvornår en løsning skal betragtes som kunstig intelligens.

3.3 Behandlingsgrundlag

3.3.1 Personoplysninger

Enhver behandling af personoplysninger kræver et behandlingsgrundlag.⁹ Myndighederne er derfor også blevet bedt om at svare på, om de har identificeret et behandlingsgrundlag i databeskyttelsesreglerne eller andetsteds for myndighedernes behandling af personoplysninger i de anvendte AI-løsninger.

Efter Datatilsynets opfattelse udgør udvikling og drift af AI-løsninger to adskilte aktiviteter. Myndighederne er derfor blevet bedt om at svare på, om de har identificeret et behandlingsgrundlag for henholdsvis udvikling og drift af løsningerne.



Figur 6

Undersøgelsen viser, at langt størstedelen af myndighederne har vurderet, at behandling af personoplysninger ved udvikling og drift af AI-løsninger sker som led i deres offentlige myndighedsudøvelse.

⁹ Læs mere om "Hvornår må du behandle personoplysninger?" på Datatilsynets hjemmeside: <https://www.datatilsynet.dk/hvad-siger-reglerne/grundlaeggende-begreber/hvornaar-maa-du-behandle-personoplysninger>

Et mindretal har peget på, at de ikke ved, hvilket behandlingsgrundlag der ligger til grund for behandlingen af personoplysninger. Ligeledes har enkelte myndigheder peget på, at personoplysninger behandles på baggrund af en retlig forpligtelse og har f.eks. henvist til forvaltningsloven som den retlige forpligtelse, som myndigheden er underlagt. Endelig har enkelte andre myndigheder oplyst, at behandlingen er nødvendig for at opfylde en kontrakt med den registrerede.

Datatilsynets bemærkninger

Det er efter Datatilsynets opfattelse generelt positivt, at størstedelen af myndighederne har identificeret, at deres behandling af personoplysninger sker som led i deres myndighedsudøvelse.

Undersøgelsen giver dog fortsat anledning til at fremhæve:

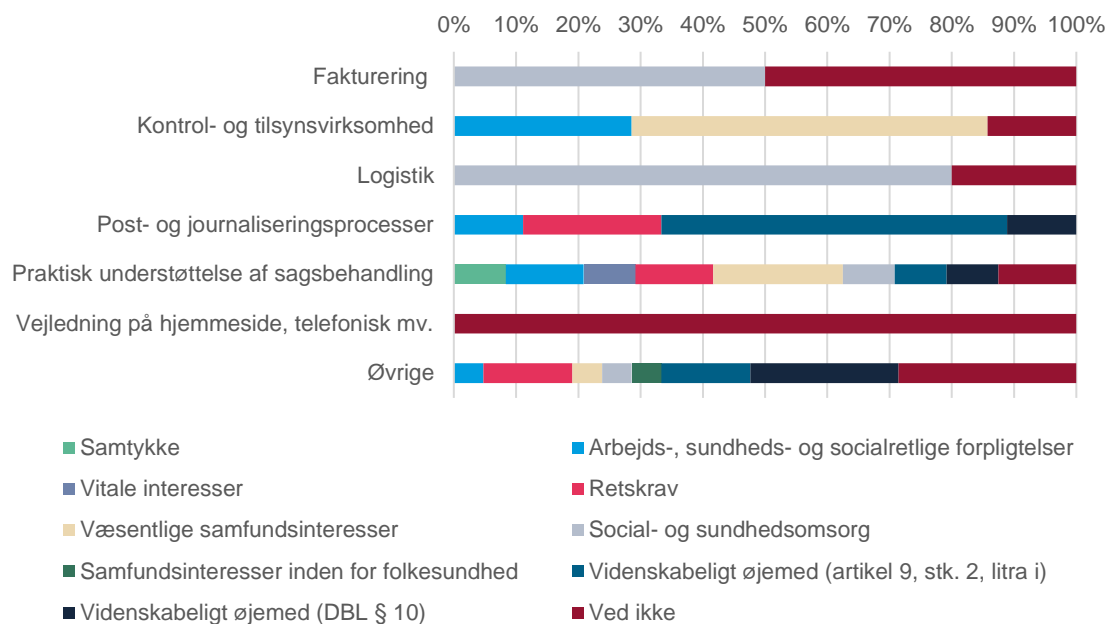
- Myndigheder skal identificere et behandlingsgrundlag. Behandling af personoplysninger er grundlæggende ikke lovlig, hvis der ikke findes et behandlingsgrundlag i databeskyttelsesforordningen eller anden lovgivning. Det er også et krav efter databeskyttelsesreglerne, at myndighederne skal være i stand til at påvise, at behandlingen er lovlig, dvs. oplyse det relevante behandlingsgrundlag over for Datatilsynet.
- Myndighederne er sjældent underlagt retlige forpligtelser med hensyn til behandling af personoplysninger. En lang række af de retlige forpligtelser, som myndigheder er underlagt, udgør ikke en retlig forpligtelse til at behandle personoplysninger i databeskyttelsesreglernes forstand. Det gælder bl.a. forvaltningslovens bestemmelser om notat- og journaliseringspligt. Disse regler indeholder en så stor skønsbeføjelse for myndighederne, at reglerne ikke kan siges at være en bestemt retlig forpligtelse til at behandle specifikke typer af personoplysninger.¹⁰
- Myndighedernes behandlingsgrundlag er ligeledes sjældent "af hensyn til opfyldelse af en kontrakt". Det skyldes, at dette behandlingsgrundlag forudsætter, at der er tale om en kontrakt med den registrerede, dvs. borgeren. Det vil ikke være tilfældet, hvis kommunen, for at levere f.eks. et høreapparat til en borger som led i sine kommunale forpligtelser, betaler en faktura fra leverandøren af høreapparatet. Selvom borgeren er modtageren af ydelsen, er borgeren ikke aftalepart i forholdet mellem leverandøren og kommunen.

3.3.2 Særlige kategorier af personoplysninger

Visse kategorier af personoplysninger anses efter databeskyttelsesreglerne som særligt beskyttelsesværdige. Det er derfor som udgangspunkt forbudt at behandle oplysninger om race eller etnisk oprindelse, politisk overbevisning, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold, genetiske data, biometriske data med henblik på entydig identifikation, helbredsoplysninger, samt oplysninger om seksuelle forhold eller seksuel orientering

Der findes dog en række undtagelser til det generelle forbud mod at behandle sådanne oplysninger. Som led i undersøgelsen er myndighederne derfor også blevet bedt om at svare på, om de har identificeret en sådan undtagelse, hvis de behandler særlige kategorier af personoplysninger.

¹⁰ Se nærmere herom i afsnit 5.2.1 i Datatilsynets vejledning om offentlige myndigheders brug af kunstig intelligens.



Figur 7

Figur 7 viser efter Datatilsynets opfattelse, at myndighederne har mere vanskeligt ved at identificere den relevante undtagelse i databeskyttelsesforordningen, som gør det muligt at behandle særlige kategorier af personoplysninger.

Datatilsynets bemærkninger

Undersøgelsen indikerer, at offentlige myndigheder kan have vanskeligt ved at vurdere, om deres brug af AI-løsninger omfatter behandling af særlige kategorier af personoplysninger, og i givet fald at identificere en relevant undtagelse til forbuddet mod at behandle sådanne kategorier af oplysninger.

Der forekommer en ikke uvæsentlig variation i vurderingen blandt de myndigheder, som i øvrigt har svaret, at de bruger samme AI-løsninger, herunder f.eks. i kategorierne fakturering, logistik og vejledning på hjemmeside.

Efter Datatilsynets opfattelse kan det skyldes:

- at myndighederne har vanskeligt ved at vurdere, hvornår oplysninger bliver omfattet af *særlige kategorier* af oplysninger, og/eller
- hvilken undtagelse i databeskyttelsesreglerne der er relevant.

Datatilsynet vil på den baggrund undersøge, hvordan tilsynet kan afklare disse problemstillinger.

3.4 Konsekvensanalyse

Hvis en behandling af personoplysninger sandsynligvis vil indebære en høj risiko for fysiske personers rettigheder og frihedsrettigheder, skal der foretages en konsekvensanalyse vedrørende databeskyttelse forud for behandlingen.

En konsekvensanalyse vedrørende databeskyttelse er et værktøj, som gør myndigheden i stand til at arbejde med de risici, som en behandlingsaktivitet kan indebære, på en systematisk måde. Konsekvensanalysen skal omfatte:

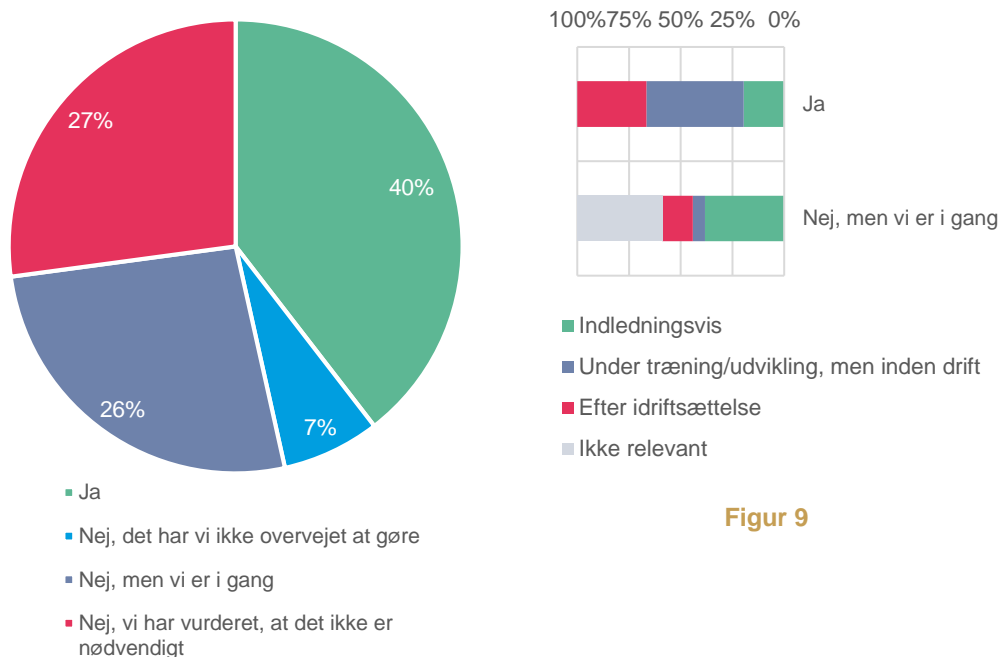
- en beskrivelse af behandlingen af personoplysninger,

- en vurdering af behandlingens nødvendighed og proportionalitet, og
- en håndtering af de risici for borgernes rettigheder og frihedsrettigheder, som behandlingen af personoplysninger medfører.

Det er Datatilsynets opfattelse, at behandling af personoplysninger som led i udvikling og/eller drift af AI-løsninger næsten altid vil udløse flere af de kriterier, der er udslagsgivende for, om der skal gennemføres en konsekvensanalyse. Det skyldes:

- at AI anses som såkaldt "ny teknologi", hvilket udgør et af kriterierne i Datatilsynets liste over aktiviteter, der altid er underlagt kravet om en konsekvensanalyse¹¹, og
- at udvikling og/eller drift af AI ofte indebærer (i) behandling af særlige kategorier af oplysninger, (ii) behandling af oplysninger om sårbare personer eller (iii) behandling af personoplysninger i stort omfang, hvilket er tre øvrige kriterier der fremgår af Artikel 29-gruppens retningslinjer om konsekvensanalyse.¹²

Derfor er myndighederne også blevet bedt om at svare på, i hvilket omfang de har gennemført en konsekvensanalyse i tilknytning til deres brug af AI-løsninger, og hvornår i processen med at implementere den pågældende løsning, de har gennemført konsekvensanalysen.



Figur 9

Figur 8

Det fremgår af undersøgelsen, at myndighederne har gennemført en konsekvensanalyse for 40 % af alle løsninger, og at myndighederne stadig er i gang med konsekvensanalysen for lidt over en fjerdedel (26 %) af alle løsninger. Det betyder, at myndighederne ikke har gennemført en sådan analyse for 34 % af alle løsninger.

Af figur 9 fremgår, hvornår i processen de myndigheder, som enten har svaret "Ja" eller "Nej, men vi er i gang", har udarbejdet konsekvensanalysen. Heraf fremgår, at for 80 % af alle løsninger har myndighederne først gennemført en konsekvensanalyse efter de har iværksat behandlingsaktiviteten, ligesom myndighederne for 34 af løsningerne fortsat er i gang med at gennemføre analysen. Dermed har myndighederne samlet set ikke gennemført analysen rettidigt for 88 % af de løsninger, hvor myndighederne selv har vurderet, at det er nødvendigt.

11 Datatilsynets liste, der er udarbejdet i medfør af databeskyttelsesforordningens artikel 35, stk. 4, kan findes [her](#).

12 Artikel 29-gruppens retningslinjer for konsekvensanalyse vedrørende databeskyttelse (DPIA) og bestemmelse af, om behandlingen "sandsynligvis" indebærer en høj risiko" i henhold til forordning (EU) 2016/679, WP248.

Myndighederne har også svaret på, hvilke typer af personoplysninger de behandler ved brug af AI-løsninger, hvor mange borgere det drejer sig om, og om borgerne kan siges at være såkaldte sårbare personer¹³.

Når disse oplysninger sammenholdes med antallet af myndigheder, der ikke har gennemført en konsekvensanalyse, viser undersøgelsen, at 32 af de 44 myndigheder, som ikke har overvejet at gennemføre en konsekvensanalyse eller som har vurderet, at det ikke er nødvendigt, opfylder mindst ét yderligere af de kriterier, der er udslagsgivende for, om kravet om at gennemføre en konsekvensanalyse er udløst. Med andre ord har 73 % af de myndigheder, som ikke har gennemført en konsekvensanalyse, rent faktisk været forpligtede efter databeskyttelsesreglerne til at gennemføre en konsekvensanalyse.

Datatilsynets bemærkninger

Undersøgelsen viser, at myndighederne ikke i tilstrækkeligt omfang overholder kravet om at foretage en konsekvensanalyse eller kravet om, at konsekvensanalysen skal gennemføres, inden behandlingen iværksættes.

Datatilsynet indskærper derfor:

- at myndigheder skal være særligt opmærksomme på, at der (næsten) altid skal gennemføres en konsekvensanalyse ved udvikling og/eller drift af AI-løsninger, og
- at konsekvensanalysen skal gennemføres inden behandling af personoplysninger, dvs. inden udvikling af den pågældende AI-løsning sættes i gang.

Datatilsynet vil på baggrund af undersøgelsen indgå i dialog med myndighederne om årsagerne til deres manglende gennemførelse af konsekvensanalyser.

¹³ Datatilsynet forstår ved sårbare personer bl.a. børn, ældre, patienter og andre lignende persongrupper, der kan være særligt udsatte i relation til behandling af deres personoplysninger.

Bilag 1: Spørgeramme

- 1) Bruger I AI-løsninger som led i myndighedens opgavevaretagelse?
 - a. Ja
 - b. Nej

- 2) Hvor mange AI-løsninger benytter I?
 - a. 0-30

- 3) Angiv en titel på AI-løsningen

- 4) Beskriv kort jeres AI-løsning, herunder formålet med brug af løsningen

- 5) Angiv antal personer, der behandles oplysninger om ved brug af AI-løsningen for så vidt angår træningsfasen, dvs. inden idriftsættelsen
 - a. 0 personer / Ingen personoplysninger
 - b. Færre end 1.000 personer
 - c. 1.000-10.000 personer
 - d. Flere end 10.000 personer
 - e. Ikke relevant / Ved ikke

- 6) Angiv antal personer, der behandles oplysninger om i AI-løsningen for så vidt angår idriftsættelsesfasen, dvs. efter træningsfasen
 - a. 0 personer / Ingen personoplysninger
 - b. Færre end 1.000 personer
 - c. 1.000-10.000 personer
 - d. Flere end 10.000 personer
 - e. Ikke relevant / Ved ikke

- 7) Hvilke kategorier af personoplysninger behandles i AI-løsningen for så vidt angår træningsfasen, dvs. inden idriftsættelsen?
 - a. Kontaktoplysninger
 - b. Lokationsdata
 - c. Væsentlige sociale problemer
 - d. Økonomiske forhold
 - e. Uddannelsesforhold
 - f. Ansættelses-/arbejdsforhold
 - g. Race og/eller etnicitet
 - h. Politisk overbevisning
 - i. Religiøs eller filosofisk overbevisning
 - j. Fagforeningsmæssigt tilhørsforhold
 - k. Genetiske og/eller biometriske personoplysninger
 - l. Helbredsoplysninger
 - m. Seksuelle forhold og/eller orientering
 - n. Personnummer
 - o. Strafbare forhold
 - p. Andre personoplysninger end ovenstående kategorier

- 8) Hvilke kategorier af personoplysninger behandles i AI-løsningen for så vidt angår idriftsættelsesfasen, dvs. efter træningsfasen?
 - a. Kontaktoplysninger
 - b. Lokationsdata
 - c. Væsentlige sociale problemer
 - d. Økonomiske forhold
 - e. Uddannelsesforhold

- f. Ansættelses-/arbejdsforhold
 - g. Race og/eller etnicitet
 - h. Politisk overbevisning
 - i. Religiøs eller filosofisk overbevisning
 - j. Fagforeningsmæssigt tilhørsforhold
 - k. Genetiske og/eller biometriske personoplysninger
 - l. Helbredsoplysninger
 - m. Seksuelle forhold og/eller orientering
 - n. Personnummer
 - o. Strafbare forhold
 - p. Andre personoplysninger end ovenstående kategorier
- 9) Hvilket retligt grundlag har I identificeret til behandlingen af personoplysninger i AI-løsningen for så vidt angår træningsfasen, dvs. inden idriftsættelsen?
- a. Artikel 6, stk. 1, litra a (samtykke)
 - b. Artikel 6, stk. 1, litra b (kontrakt)
 - c. Artikel 6, stk. 1, litra c (retlig forpligtelse)
 - d. Artikel 6, stk. 1, litra d (vitale interesser)
 - e. Artikel 6, stk. 1, litra e (myndighedsudøvelse)
 - f. Artikel 6, stk. 1, litra f (interesseafvejning)
 - g. Artikel 9, stk. 2, litra a (samtykke)
 - h. Artikel 9, stk. 2, litra b (arbejds-, sundheds- og socialretlige forpligtelser)
 - i. Artikel 9, stk. 2, litra c (vitale interesser)
 - j. Artikel 9, stk. 2, litra d (nonprofit)
 - k. Artikel 9, stk. 2, litra e (offentliggjort af den registrerede selv)
 - l. Artikel 9, stk. 2, litra f (retskrav)
 - m. Artikel 9, stk. 2, litra g (væsentlige samfundsinteresser)
 - n. Artikel 9, stk. 2, litra h (social- og sundhedsomsorg)
 - o. Artikel 9, stk. 2, litra i (samfundsinteresser inden for folkesundhed)
 - p. Artikel 9, stk. 2, litra j (videnskabeligt øjemed)
 - q. Databeskyttelseslovens § 8 (strafbare forhold)
 - r. Databeskyttelseslovens § 10 (videnskabeligt øjemed)
 - s. Databeskyttelseslovens § 11 (personnummer)
 - t. Ved ikke
- 10) Supplerende retsgrundlag, hvis jeres behandlingsgrundlag er databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e, eller artikel 9, stk. 2, litra b, g, h, i eller j.
- 11) Hvilket retligt grundlag har I identificeret til behandlingen af personoplysninger i AI-løsningen for så vidt angår driftsfasen, dvs. efter træningsfasen?
- a. Artikel 6, stk. 1, litra a (samtykke)
 - b. Artikel 6, stk. 1, litra b (kontrakt)
 - c. Artikel 6, stk. 1, litra c (retlig forpligtelse)
 - d. Artikel 6, stk. 1, litra d (vitale interesser)
 - e. Artikel 6, stk. 1, litra e (myndighedsudøvelse)
 - f. Artikel 6, stk. 1, litra f (interesseafvejning)
 - g. Artikel 9, stk. 2, litra a (samtykke)
 - h. Artikel 9, stk. 2, litra b (arbejds-, sundheds- og socialretlige forpligtelser)
 - i. Artikel 9, stk. 2, litra c (vitale interesser)
 - j. Artikel 9, stk. 2, litra d (nonprofit)
 - k. Artikel 9, stk. 2, litra e (offentliggjort af den registrerede selv)
 - l. Artikel 9, stk. 2, litra f (retskrav)
 - m. Artikel 9, stk. 2, litra g (væsentlige samfundsinteresser)
 - n. Artikel 9, stk. 2, litra h (social- og sundhedsomsorg)
 - o. Artikel 9, stk. 2, litra i (samfundsinteresser inden for folkesundhed)
 - p. Artikel 9, stk. 2, litra j (videnskabeligt øjemed)
 - q. Databeskyttelseslovens § 8 (strafbare forhold)
 - r. Databeskyttelseslovens § 10 (videnskabeligt øjemed)

- s. Databeskyttelseslovens § 11 (personnummer)
 - t. Ved ikke
- 12) Supplerende retsgrundlag, hvis jeres behandlingsgrundlag er databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e, eller artikel 9, stk. 2, litra b, g, h, i eller j.
- 13) Behandler I oplysninger om sårbare personer ved brug af AI-løsningen?
- a. Ja
 - b. Nej
 - c. Ved ikke
- 14) Hvordan bruges AI-løsningen?
- a. Beslutningsstøtte over for borgerne
 - b. Beslutningsstøtte med hensyn til organisering, ressourcefordeling mv.
 - c. Automatiske afgørelser over for borgerne
 - d. Automatiske beslutninger om organisering, ressourcefordeling mv.
 - e. Ingen af delene
- 15) Har I gennemført en konsekvensanalyse af AI-løsningen?
- a. Ja
 - b. Nej, men vi er i gang
 - c. Nej, vi har vurderet, at det ikke er nødvendigt
 - d. Nej, det har vi ikke overvejet at gøre
 - e. Ved ikke
- 16) Hvornår i processen har I gennemført konsekvensanalysen?
- a. Indledningsvis, det vil sige i begyndelsen af processen og inden træningen/udviklingen af løsningen gik i gang
 - b. Under trænings-/udviklingsfasen, men inden idriftsættelse af løsningen
 - c. Efter idriftsættelse af løsningen
 - d. Ikke relevant
- 17) Hvem har udviklet AI-løsningen?
- a. Myndigheden selv
 - b. I samarbejde med andre
 - c. Udelukkende andre
- 18) Har I vurderet rolle- og ansvarsfordelingen, hvis AI-løsningen er udarbejdet i samarbejde med en eller flere eksterne leverandører?

Brug af kunstig intelligens i den offentlige sektor

© 2023 Datatilsynet

Eftertryk med kildeangivelse er tilladt

Udgivet af:

Datatilsynet

Carl Jacobsens Vej 35

2500 Valby

T 33 19 32 00

dt@datatilsynet.dk

datatilsynet.dk

Datatilsynet

Carl Jacobsens Vej 35

2500 Valby

T 33 19 32 00

dt@datatilsynet.dk

datatilsynet.dk