

Aysel Küçüksu og Henrik Palmer Olsen

AI i den offentlige sektor: fra nordiske erfaringer til en dansk lov om kunstig intelligens¹

Artiklen stiller spørgsmålet: Hvad er retsstillingen for brug af kunstig intelligens (AI) i den danske offentlige forvaltning i dag, og hvilke udfordringer giver den for den politiske ambition om at blive ”verdensførende” inden for anvendelsen af kunstig intelligens i den offentlige sektor? Gennem analyse af gældende lovgivning, Datatilsynets praksis og EU-Domstolens fortolkning af GDPR viser forfatterne, at Danmark i dag mangler en samlet juridisk ramme for AI-understøttet beslutningstagning i sager, der involverer behandling af personoplysninger. Den fragmenterede regulering har skabt en ”digital kirkegård”, hvor mange AI- og automatiseringsprojekter bremses af hjemmelsusikkerhed. Artiklen sammenligner den danske situation med Norge og Finland, som begge har opdateret deres forvaltningslove for på en ansvarlig og samlet måde at fremme brug af AI (automatisering) i den offentlige administration. På baggrund heraf argumenteres der for, at Danmark bør etablere en rammelov om kunstig intelligens i den offentlige sektor, der samler hjemmelsgrundlaget på tværs af sektorer, sikrer proportionalitet og gennemsigtighed og fastlægger klare principper for myndigheders brug af AI.

Nøgleord: kunstig intelligens, offentlig digitalisering, lovhjemmel, rammelovgivning, offentlig forvaltning

I december 2024 offentliggjorde Digitaliseringsministeriet sin strategi for anvendelsen af kunstig intelligens (AI) i den offentlige sektor under titlen *Ny strategisk indsats skal bane vejen for kunstig intelligens i Danmark* (Digitaliseringsministeriet, 2024). Strategien fremlægger fire konkrete initiativer samt tre nye overordnede principper for udviklingen og anvendelsen af ansvarlig og menneskecentreret AI, der skal understøtte regeringens ambition om at gøre Danmark ”verdensførende inden for anvendelsen af kunstig intelligens i den offentlige sektor” (Digitaliseringsministeriet, 2024). Regeringen har derudover etableret en embedsmandsgruppe, Taskforce for Kunstig Intelligens (2025b), med det formål at undersøge, hvor meget af det offentlige arbejde, der kan frigøres gennem anvendelsen af kunstig intelligens frem mod 2035, således at de frigjorte ressourcer kan omdirigeres til områder, ”hvor de giver mest mulig værdi” (Taskforce for Kunstig Intelligens, 2025a: 8). Regeringen havde desuden

en plan om at udrulle tre ”kunstig intelligens-storskalaprojekter” inden udgangen af sommeren 2025 (Berlingske, 2025). Taskforcen peger imidlertid selv på en væsentlig udfordring i processen, nemlig ”uklare eller utidssvarende juridiske rammer”, hvis håndtering derfor udgør en ”central prioritet for Taskforcen” (Taskforce for Kunstig Intelligens, 2025a: 8). I et forsøg på at imødekomme den nævnte juridiske udfordring fremlagde Digitaliseringsstyrelsen i februar 2026 et udkast til forslag til lov om udvikling og anvendelse af AI-systemer ved behandling af personoplysninger i den offentlige forvaltning, som imidlertid måtte opgives som følge af udskrivelsen af folketingsvalg. Selv om de normative implikationer af disse ambitioner ikke behandles her, viser de mange tiltag klart, at diskussionen om udviklingen af AI-løsninger i den danske offentlige sektor har bevæget sig fra et *om* til et *hvordan*. Ikke kun det, men også håndteringen af de lovgivningsmæssige udfordringer, der knytter sig til det nuværende fragmenterede reguleringslandskab, fremhæves som en prioritet i processen. I stedet for at indtage en passiv position i forhold til denne udvikling, undersøger vi her udfordringerne ved de gældende juridiske rammer og foreslår løsninger til, hvordan de kan imødegås for dermed at bidrage kritisk og konstruktivt til den udvikling, der allerede præger den offentlige sektor.

Herhjemme har den hastige teknologiske udvikling tydeliggjort, at store dele af den gældende lovgivning hviler på forældede teknologiske forudsætninger, og at den nuværende regulering fremstår fragmenteret og præget af ad hoc-løsninger frem for at være baseret på en mere overordnet og konsistent tilgang. Der eksisterer reelt ingen entydig og klar retlig hjemmelsramme, der bredt kan understøtte implementeringen af AI-systemer i den offentlige sektor i Danmark, når der behandles personoplysninger. I stedet findes der diverse enkeltstående hjemmelsgrundlag, der retter sig mod brugen af AI-systemer til specifikke formål, f.eks. i SU-loven og i lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Det uklare regulatoriske landskab kombineret med enkelte udtalelser fra Datatilsynet, som har problematiseret idriftsættelsen af AI-systemer, har bidraget til en digital kirkegård (Bagger et al., 2023; Küçüksu, 2026), hvor AI-systemer, støttet med millionbeløb fra den danske stat, er blevet skrinlagt, inden de nogensinde er blevet sat i drift. Dertil kommer, at der har været en dominoeffekt, hvor flere kommuner af frygt for at handle i strid med gældende regler har valgt helt at lukke deres systemer ned, uanset deres oprindelige formål eller funktion. Dette grundlæggende hjemmelsproblem sætter regeringens ambition om at være ”verdensførende” i perspektiv. Det er ikke nok med politisk vision. Hvis regeringens vision skal lykkes, kræver det, at den udmøntes i bæredygtige juridiske rammer, som kan gøre det muligt at implementere AI på de rigtige steder og på de rigtige måder.

Fra 2020 til 2022 satte regeringen, Kommunernes Landsforening og Danske Regioner gang i 40 såkaldte ”signaturprojekter”, der skulle afprøve, hvordan kunstig intelligens kunne bruges i den offentlige sektor (Digitaliseringsstyrelsen, 2025). Vi ved, at kun seks ud af de 22 (27 pct.) afsluttede signaturprojekter er blevet idriftsat, mens 16 (73 pct.) er afsluttet uden idriftsættelse (Deloitte, 2024: 34). Blandt de væsentligste årsager blev juridiske fortolkningsspørgsmål og manglende klarhed om hjemmelsgrundlaget identificeret som den næsthypigste udfordring efter datarelaterede udfordringer (Deloitte, 2024: 34). De projekter, der faktisk er blevet sat i drift, er generelt kendetegnet ved en lavere grad af juridisk kompleksitet, hvor der typisk i mindre grad arbejdes med følsomme personoplysninger, og som derfor sjældnere har direkte betydning for borgeres rettigheder eller retssikkerhed (Deloitte, 2024: 3). Erfaringerne fra signaturprojekterne viser, at foruden problemerne med manglende hjemmel til idriftsættelse af AI-løsninger, kan uklarhed i retsgrundlaget også forårsage utilsigtede fejl (Datatilsynet, 2023: 4). Datatilsynets 2023-kortlægning om brugen af kunstig intelligens i den offentlige sektor beskriver, at ”[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” (Datatilsynet, 2023: 4). Derudover forudsætter automatisering ved brug af AI ofte indsamling og behandling af store datamængder, hvilket alt andet lige øger sårbarheden over for uautoriseret adgang, datalæk og hackerangreb (C-623/17 (*Privacy International*), pr. 68).

Med ovenstående for øje forsøger vi i det følgende at adressere det retlige tomrum, der er opstået i takt med, at den teknologiske udvikling og de politiske målsætninger om brugen af AI har transformeret forventningerne til den offentlige forvaltnings arbejdsformer. Vi gør dette ved at fremlægge vores bud på, hvordan der bedst kan skabes et retligt grundlag for anvendelsen af kunstig intelligens i den offentlige sektor i Danmark. Vi præsenterer tre mulige scenarier: ad hoc-lovgivning, sektorlovgivning og rammelovgivning om kunstig intelligens i den offentlige sektor.

Juridisk metode

Som grundlag for vores analyse anvender vi juridisk metode. Juridisk metode kan ikke entydigt beskrives, fordi den rummer mange forskellige tankelag, men grundlæggende er der tale om en form for hermeneutik, hvor udgangspunktet er en forforståelse, der er grundlagt gennem et længere juridisk studium (i Danmark pt. fem år). Gennem jurauddannelsen trænes studerende i at forstå retssystemets forskellige opdelinger og de retlige grundprincipper, der er knyttet til

de forskellige retsområder (Bryde Andersen, 2002). Herigennem opbygges en grundlæggende forforståelse og habitus, som danner grundlag og udgangspunkt for udforskningen af nye specifikke juridiske problemstillinger. I denne artikel er fokus på de overlap, der findes mellem forvaltningsret og persondataret – to retsområder som hver især er genstand for en længere egen reguleringstradition. Forvaltningsretten regulerer forholdet mellem borgere og myndigheder i situationer, hvor myndighederne træffer forvaltningsafgørelser, som er bindende for borgerne. Databeskyttelsesretten regulerer både offentlige myndigheder og privates behandling af (andres) personoplysninger. Forvaltningsretten har et primært nationalretligt ophæng, hvilket vil sige, at den retlige regulering har form af dansk lovgivning og hertil knyttet retspraksis (domspraksis, administrativ afgørelsespraksis samt udtalelser fra Ombudsmanden). Databeskyttelsesretten har primært et EU-retligt ophæng, og vigtigste retskilde er databeskyttelsesforordningen (også kendt som GDPR (General Data Protection Regulation) eller GDPR-forordningen) samt afgørelser fra EU-Domstolen om, hvordan forordningen skal fortolkes. På netop databeskyttelsesrettens område er der imidlertid også relevante nationale retskilder, nemlig udtalelser fra det danske Datatilsyn i konkrete sager, hvor tilsynet vurderer, om en given behandling af persondata er forenelig med reglerne i persondataforordningen.

Juridisk metode, undertiden også benævnt retsdogmatisk metode, har til formål at beskrive og analysere retstilstanden på et bestemt område. Metoden består i at indsamle alle relevante retskilder, det vil sige de retskilder, som regulerer det område, man ønsker at belyse. Kun anerkendte retskilder – altså kilder som kan danne grundlag for afgørelser afsagt af domstolene – kan indgå i analysen (for en selvstændig oversigt over retskilder i dansk ret, se Olsen, 2025). Gennem hvad man kan kalde en samlæsning af alle relevante kilder, skabes et samlet billede af, hvad der er ”gældende ret”, der understøttes af eksisterende juridisk forskningslitteratur på området. Den juridiske metodes hermeneutiske karakter består i, at forfatteren (som i denne artikel er os som retsforskere, men som i en anden sammenhæng kan være en dommer, en forvaltning, ombudsmanden, en minister eller en jurist i en privat organisation) aktiverer sin forforståelse (forudgående viden om retssystemet) og bruger denne i sit møde med de retskilder, som er relevante for den specifikke problemstilling eller det specifikke retsområde, der skal analyseres. I relation til den kategorisering af retsdogmatiske metoder, der er kortlagt af Olsen og Mæhle (2025), kan den analyse, der er anvendt i denne artikel, bedst klassificeres som ”sammenfattende analyse”. Denne type af analyse er karakteriseret ved at være problemdrevet, fordi den er rettet mod at belyse og analysere relativt snævert afgrænsede retsspørgsmål, som der i den eksisterende juridiske litteratur ikke findes et klart svar på. I og

med at sammenfatninger af retstilstanden kræver, at retsforskeren ser retskilder i lys af hverandre, vil en sådan analyse også forudsætte en reflekteret og transparent bearbejdning og fortolkning af retskilderne. For eksempel kræves en kvalificeret udvælgelse af, hvilke dele af begrundelsen i relevante domme, eller hvilke dele af relevante lovforarbejder, der anses for særligt betydningsfulde og relevante for fastlæggelsen af gældende ret. Sammenfattende analyser kan også rumme et kritisk potentiale, derved at de kan påpege uklarheder i gældende ret ved at fremhæve, hvor lovtekster, afgørelsespraksis eller tidligere juridisk litteratur ikke i tilstrækkelig detaljeret grad begrundet fremsatte synspunkter om (fortolkninger af) gældende ret.

I denne artikel udvider vi vores sammenfattende analyse ved også at inddrage viden om de nationale signaturprojekter for kunstig intelligens. Vi trækker i den forbindelse på Digitaliseringsstyrelsens erfaringsopsamlinger om signaturprojekterne fra 2021 og 2022, Deloittes evalueringsrapport fra 2024 samt en gennemgang af projektbeskrivelserne i databasen Offentlig AI (Küçüksu og Gyldenkerne, 2026). Signaturprojekter anvendes i artiklen som cases, der er egnet til at beskrive den reguleringsmæssige udfordring, som kunstig intelligens står overfor. Her konfronterer vi altså vores forståelse af gældende ret (opnået gennem brug af juridisk metode) med de AI-systemer, som er genstand for den juridiske regulering.

På baggrund af vores beskrivelse af gældende ret konkluderer vi, at der er opstået en ny slags hjemmelsproblemstilling i krydsfeltet mellem forvaltningsretten og databeskyttelsesretten. På denne baggrund benytter vi os af kendte tilgange til juridisk regulering som afsæt for at drøfte, hvordan hjemmelsproblemstillingen vil kunne løses på en måde, som tilgodeser de grundlæggende hensyn, der præger de to reguleringsområder. I den forbindelse inddrager vi hjemmelsmodeller udarbejdet med udgangspunkt i, hvordan samme problemstilling er behandlet i Norge og Finland.

Det regulatoriske landskab/retstilstanden

Det regulatoriske landskab for udvikling og idriftsættelse af AI-systemer i den offentlige sektor er komplekst og præget af en vis spænding mellem den mere fremskredne og AI-tilpassede EU-lovgivning, særligt GDPR-forordningen, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1689 af 13. juni 2024 om harmoniserede regler for kunstig intelligens (AI-forordningen) og den ældre sektorlovgivning i Danmark, herunder bl.a. lov om social service (serviceloven) og sundhedsloven, hvis indhold slet ikke forholder sig til muligheden for at bruge kunstig intelligens i sagsbehandlingen. Denne spænding mellem ældre sektorlovgivning og nyere EU-lovgivning fører til, at offentlige myndigheder

ofte befinder sig i en juridisk ”hjemmelsklemme”, fordi der ikke i dansk lovgivning er taget tilstrækkelig tydelig stilling til, hvor, hvornår og hvordan offentlige myndigheder må bruge AI i sagsbehandling, der involverer behandling af personoplysninger. Dette ses særlig tydeligt i Datatilsynets afgørelses- og udtalelsespraksis, hvor tilsynet har fremhævet nogle af de forhold ved brugen af AI i den offentlige sagsbehandling, som skaber udfordringer for idriftsættelsen af AI-systemer i offentligt regi. Selv om sektorlovgivningen indeholder hjemmel til behandling af personoplysninger, er dette efter tilsynets opfattelse ikke tilstrækkeligt til at opfylde kravet i GDPR om, at hjemmelsgrundlaget skal være klart, når personoplysninger behandles med AI. Dette skyldes, at Datatilsynet opfatter behandling af personoplysninger med AI som en særlig intensiv form for behandling, hvorfor der efter tilsynets opfattelse skal foreligge en eksplicit hjemmel til at bruge AI til at behandle personoplysninger.

De fortolkningsmæssige gråzoner, der opstår som et resultat af det uensartede og fragmenterede retsgrundlag på AI-området, og de udfordringer, der kan være knyttet til at fortolke, hvad der ifølge EU-reguleringen kræves i konkrete situationer, viser sig tydeligt i praksis, f.eks. ved at forskellige kommuner fortolker den gældende lovgivning forskelligt, hvilket skaber uensartethed og retlig usikkerhed (Laage-Thomsen og Ratner, 2025: bilag 1). Et illustrativt eksempel på fortolkningsudfordringer ser vi i signaturprojektet ”Intelligent rehabilitering og målrettet tilbud til borgere”, hvor forskellige kommunale tilgange til lovfortolkning førte til varierende vurderinger af projektets lovmedholdelighed (Laage-Thomsen og Ratner, 2025: 21-42). I den retlige kontekst, som har formet – og til tider udfordret – idriftsættelsen af AI-projekter i den offentlige sektor, er det særligt EU-Domstolens GDPR-relaterede domspraksis vedr. forordningens krav til hjemmelsgrundlaget for behandling af personoplysninger og Datatilsynets AI-relaterede afgørelsespraksis (som også i vidt omfang fokuserer på hjemmelskravet), vi forholder os til her.

GDPR og EU-Domstolens praksis

Problemstillingen omkring offentlige myndigheders brug af kunstig intelligens i sagsbehandlingen udspringer i første omgang ikke af forvaltningsloven, men derimod af EU’s databeskyttelsesforordning (herefter GDPR) og særligt fortolkningen af forordningen som foretaget af EU-Domstolen og i Danmark af Datatilsynet. Der er almindelig enighed om, at forvaltningsloven skal forstås som en teknologineutral regulering af forholdet mellem borgerne og den offentlige forvaltning. De krav, der stilles til offentlige myndigheders sagsbehandling, gælder, uanset om myndigheder benytter sig af kunstig intelligens eller ej. Der findes mange eksempler på, at Ombudsmanden har kritiseret offentlige myn-

digheder for at have anvendt forskellige former for digital teknologi og automatisering, som var indrettet på en sådan måde, at forvaltningsloven eller god forvaltningsskik ikke blev iagttaget. Ombudsmandens kritik har imidlertid ikke været rettet mod teknologien som sådan, men snarere mod dens konkrete udmøntning i kontekst af en sagsbehandlingspraksis, hvor der ikke har været tilstrækkelig fokus på at sikre overholdelse af forvaltningsloven og god forvaltningsskik, jf. FOB 2022-11, FOB 2022-12, FOB 2022-13.

GDPR er en EU-forordning fra 2016, som tager sigte på at beskytte fysiske personer mod misbrug af deres personoplysninger. Forordningen er indført med henblik på at præcisere og uddybe retten til respekt for privatliv og retten til beskyttelse af personoplysninger i EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder (Chartret), henholdsvis artikel 7 og 8. GDPR artikel 22 indeholder en regel om, at afgørelser, der alene er baseret på automatisk behandling af personoplysninger, kun må træffes, hvis der foreligger et særligt hjemmelsgrundlag, der tillader en sådan automatisering. Med andre ord indeholder artikel 22 et forbud mod automatiserede afgørelser, hvis der ikke eksisterer særskilt hjemmel til sådan automatisering i national ret. Reglen gælder for afgørelser, der "har retsvirkning eller på tilsvarende vis betydeligt påvirker den pågældende". Efter EU-Domstolens praksis skal bestemmelsen forstås således, at også afgørelser, der sker med delvis brug af automatisering (altså der anvendes såkaldt beslutningsunderstøttende automatisering) er omfattet af artikel 22, hvis den automatiske behandling har "afgørende betydning" for udfaldet af afgørelsen, jf. C-634/21 (*Schufa*), uanset at der faktisk foregår en manuel menneskelig vurdering af den enkelte sag. Vi bemærker her, at *Schufa* vedrørte en privat virksomheds brug af et automatiseret kreditvurderingssystem. Efter vores vurdering er dommen imidlertid også relevant i denne kontekst, fordi GDPR gælder for både private virksomheder og offentlige myndigheder. Efter afgørelsen i *Schufa* er det et uafklaret spørgsmål, hvornår et automatiseret sagsbehandlingsskridt kan siges at have "afgørende betydning". Der er derfor opstået en fortolkningstvivl, som kan have som virkning, at offentlige myndigheder vil være tilbageholdende med at bruge selv delvis automatisering. Domstolen har også fastslået, at brug af automatiserede afgørelser udløser en ret til få forklaret den procedure og de principper, der konkret er anvendt til automatisk at udnytte personoplysningerne om den registrerede med henblik på at opnå et bestemt resultat, jf. C203/22 *Dun and Bradstreet Austria*, som ligeledes vedrører en privat virksomheds brug af et automatiseret kreditvurderingssystem. Dette krav om forklaring er langt henad vejen allerede indeholdt i forvaltningslovens krav om, at forvaltningsafgørelser skal begrundes, jf. § 22.

GDPR artikel 6 indeholder et almindeligt hjemmelskrav, som skal være opfyldt ved enhver behandling af personlige oplysninger. Behandling af personoplysninger kræver hjemmel, og hjemmel kan tilvejebringes på en af de måder, der er angivet i bestemmelsens stk. 1 a)-f). Særligt for offentlige myndigheder fremgår det af stk. 1 c), at behandling er tilladt, når den er "nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige", og af stk. 1 e), at det samme er tilfældet, når behandlingen er "nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt." Noget tilsvarende gælder for særligt følsomme personoplysninger, som det efter artikel 9 er forbudt at behandle. Det følger af artikel 9, stk. 2, litra g, som det også er tilfældet med artikel 6, stk. 1, litra e, at behandling af sådanne oplysninger er hjemlet i national ret, og at behandlingen står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges, respekterer det væsentligste indhold af retten til databeskyttelse og sikrer passende og specifikke foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes grundlæggende rettigheder og interesser.

Artikel 6, stk. 2 indeholder hjemmel til, at medlemsstaterne kan indføre særlige krav til hjemmelsgrundlaget, og stk. 3 fastsætter, at grundlaget for behandling i henhold til stk. 1, litra c) og e) skal fremgå enten af EU-retten eller af medlemsstaternes nationale ret, som den dataansvarlige er underlagt, og at

formålet med behandlingen skal være fastlagt i dette retsgrundlag eller for så vidt angår den behandling, der er omhandlet i stk. 1, litra e), være nødvendig for udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt.

Endvidere fremgår det af stk. 3 sidste pkt., at "EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret skal opfylde et formål i samfundets interesse og stå i rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges."

Set i lyset af dansk forvaltningsret synes stk. 1 umiddelbart at indebære, at personoplysninger kan behandles, når offentlige myndigheder træffer afgørelse, så længe der er hjemmel i lov til at træffe afgørelsen. Imidlertid ligger der en stramning af hjemmelskravet i stk. 1 litra e), som følger af ordet "nødvendig" i stk. 3, 1. pkt. og af kravet om, at behandlingen skal stå i et "rimeligt forhold" til det legitime mål, der forfølges. Der gælder altså et krav om proportionalitet. EU-Domstolen påpeger i sin praksis, at hjemmelskravet også skal ses i lyset af GDPR artikel 5, stk. 1 litra c), som fastlægger, at behandling af personoplysninger skal være "tilstrækkelige, relevante og begrænset til, hvad der er nødvendigt i forhold til de formål, hvortil de behandles ('dataminimering')."

EU-domstolen har i en række sager taget stilling til, hvad proportionalitetskravet indebærer. I C-623/17 (*Privacy International*), der handler om masseovervågning (indsamling og brug af bulk-kommunikationsdata), fastlægger EU-Domstolen, at der må stilles særlige krav til lovgivningens regulering af offentlige myndigheders behandling af persondata. Dette skal bl.a. sikre borgerne mod risiko for misbrug af persondata og gælder ifølge domstolen særligt for automatiseret behandling af persondata, hvor der er betydelig risiko for ulovlig adgang til disse data:

For at opfylde kravet om proportionalitet skal en lovgivning fastsætte klare og præcise regler, der regulerer rækkevidden og anvendelsen af den pågældende foranstaltning, og som opstiller en række mindstekrav, således at de personer, hvis personoplysninger er berørt, råder over tilstrækkelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte disse oplysninger mod risikoen for misbrug. Denne lovgivning skal være retligt bindende i national ret og navnlig angive, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser der kan vedtages en foranstaltning om behandling af sådanne oplysninger, hvorved det sikres, at indgrebet begrænses til det strengt nødvendige. Nødvendigheden af at råde over sådanne garantier er så meget desto større, når personoplysningerne er undergivet en automatiseret behandling, navnlig når der eksisterer en betydelig risiko for ulovlig adgang til disse oplysninger. Disse betragtninger gør sig især gældende, når der er tale om beskyttelse af den særlige kategori af personoplysninger, som følsomme oplysninger udgør ... (C-623/17, pr. 68).

Denne præmis er efterfølgende citeret i sager, der handler om langt mindre indgribende og risikofyldte praksisser. Senest er præmissen refereret i kontekst af C-175/20 (*SIA 'SS'*), hvor de lettiske skattemyndigheder havde anmodet om adgang til oplysninger på en internetportal, der bragte annoncer om salg af biler. Skattemyndighederne ønskede at få udleveret oplysninger, som var knyttede til annoncerede biler, med henblik på at udføre korrekt opkrævning af skatter og afgifter, hvilket administratoren af portalen modsatte sig med henvisning til, at dette ville være i strid med proportionalitets- og dataminimeringsprincippet. EU-domstolen bemærkede i sagen blandt andet, at

den lovgivning, som danner grundlag for behandlingen, for at opfylde det krav om proportionalitet, som artikel 5, stk. 1, litra c), i forordning 2016/679 er udtryk for ... skal fastsætte klare og præcise regler, der regulerer rækkevidden og anvendelsen af den omhandlede foranstaltning, og som opstiller mindstekrav, således at de personer, hvis personoplysninger er berørt, råder over tilstræk-

kelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte disse oplysninger mod risikoen for misbrug. Denne lovgivning skal være retligt bindende i national ret og navnlig angive, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser der kan vedtages en foranstaltning om behandling af sådanne oplysninger, hvorved det sikres, at indgrebet begrænses til det strengt nødvendige (dom af 6.10.2020, *Privacy International*, C-623/17, EU:C:2020:790, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis) (pr. 83).

EU-Domstolens fortolkning af artikel 5, stk. 1, litra c) sammenholdt med artikel 6, stk. 1, litra e) og artikel 6, stk. 3 indebærer altså samlet set et krav om, at nationale hjemmelsgrundlag for behandling af personoplysninger skal være klare og præcise med hensyn til, hvilke oplysninger der kan behandles og til hvilket formål. Endvidere skal princippet om proportionalitet og dataminimering observeres, når behandling iværksættes (Udsen og Knobel, 2025: 317ff; Motzfeldt og Næser, 2025: 146ff). Det er i denne forbindelse værd at bemærke, at EU-Domstolen ikke har forholdt sig til spørgsmålet om, *hvordan* data behandles – altså med hvilken teknologi behandlingen sker – og ej heller har udtalt sig om brugen af kunstig intelligens til at behandle personoplysninger, inden en offentlig myndighed træffer en ikke automatiseret afgørelse i en sag. Det primære hensyn, der skal varetages gennem GDPR i disse sager, er, at de personer, hvis personoplysninger er berørt, råder over tilstrækkelige garantier, der gør det muligt for dem effektivt at beskytte disse oplysninger mod risikoen for misbrug, der består i indsamling, opbevaring eller behandling af personoplysninger, der ikke tjener et lovligt formål. Heri ligger bl.a., at indsamling, opbevaring og behandling af data i sig selv udgør et indgreb i borgernes ret til respekt for privatliv, jf. EMRK artikel 8 og EU Chartret artikel 7, og at sådanne indgreb derfor skal være proportionale med det formål, som søges opnået igennem indgrebet (indsamling osv.) i borgernes personlige oplysninger, og at de personlige oplysninger skal beskyttes mod uautoriseret adgang.

Som udgangspunkt skal GDPR ligesom forvaltningsloven forstås som en teknologineutral regulering (jf. Præambelbetragtning 15). Alligevel har Datatilsynet fortolket GDPR således, at brugen af AI udgør en særlig intens behandling af data, og at brug af denne teknologi derfor kræver et særligt klart hjemmelsgrundlag. Vi skal nu se lidt nærmere på denne praksis.

Datatilsynets praksis

Datatilsynet har i tre sager udtalt sig om brugen af kunstig intelligens i den offentlige forvaltning: Kommuners hjemmel til AI-profileringsværktøjet *Asta* (*Asta-sagen*) (2022-212-3676, 2022), Udtalelse om behandlingsgrundlag til ud-

vikling og drift af AI-løsning inden for sundheds- og omsorgsområdet (*Københavns Kommune-sagen*) (2023-212-0015, 2023) og Offentliggørelse af datasæt og AI-model (2023-212-0021, 2024). I det følgende vil vi redegøre for det mest centrale indhold i de to førstnævnte udtalelser. Den tredje afgørelse kan kort opsummeres som en bekræftelse på, at Sønderborg Kommunes offentliggørelse af en AI-model og det datasæt, som er blevet etableret og benyttet til modellens udvikling, er inden for rammerne af databeskyttelsesreglerne (2023-212-0021, 2024).

Asta-sagen handler om Datatilsynets vurdering af spørgsmålet om kommunernes hjemmel til at bruge AI-profileringsværktøjet Asta. Asta var udviklet af virksomheden Schultz og havde til formål at foretage en maskinel analyse af risikoen for, at en nyledig dagpengemodtagers kontaktførelse med jobcenteret ville blive langvarigt. Formålet var at estimere dagpengesagens og kontaktførelses varighed. Datatilsynet vurderede, at brugen af det pågældende værktøj krævede hjemmel: "Det er på den baggrund Datatilsynets opfattelse, at der – for at Asta-værktøjet vil kunne anvendes af kommunerne – vil skulle være hjemmel hertil i national lovgivning, som det f.eks. kendes fra § 8, stk. 2, i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats" (2022-212-3676, 2022).

Det fremgår af den pågældende bestemmelse i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats: "Beskæftigelsesministeren fastsætter regler om et landsdækkende digitalt afklarings- og dialogværktøj, som kan benyttes af jobcentre og arbejdsløshedskasser." Beskæftigelsesministeren havde i medfør af denne bestemmelse givet hjemmel til, at Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) kunne bruge et AI-værktøj svarende til Asta, men ikke til at bruge Asta. Dermed var der efter Datatilsynets opfattelse ikke tilstrækkelig hjemmel til, at kommunerne kunne bruge Asta. Som konsekvens heraf trak Schultz AI-værktøjet tilbage (Hansen, 2022).

Datatilsynets vurdering betyder, at brug af AI-systemer kræver, at der foreligger eksplicit hjemmel til brug af AI-systemer i offentlig sagsbehandling, uanset at der allerede foreligger materiel hjemmel til at træffe afgørelse og dermed til at behandle personoplysninger, der er nødvendige for at kunne træffe afgørelse. I den konkrete sag udstrakte hjemmelen sig kun til det konkrete AI-system, som STAR havde udviklet, og derfor kunne det lignende system fra Schultz ikke anvendes. I den konkrete sag var der eksplicit givet hjemmel til brug af STARs system, og Datatilsynet mente derfor, at der alene var hjemmel til at bruge dette specifikke system og ikke andre. Derudover er det ikke klart, hvor specifikt et hjemmelsgrundlag efter Datatilsynets vurdering skal udformes for at være tilstrækkeligt klart. Er det det enkelte AI-system, der skal have hjemmel, eller er det tilstrækkeligt med en mere generel bestemmelse om, at en

konkret forvaltningsopgave eller en bestemt type afgørelse kan understøttes med AI? Er der krav om, at typen af AI, der gives hjemmel til, skal beskrives, eller er det tilstrækkeligt, at hjemmelsgrundlaget omtaler AI i generel forstand? Uanset hvilken fortolkning af Datatilsynets udtalelse, der lægges til grund, er der indikationer på, at der har bredt sig en opfattelse, i hvert fald i dele af den offentlige forvaltning af, at der altid kræves en selvstændig eksplicit lovhjemmel for, at en myndighed kan idriftsætte et AI-system (jf. nærmere nedenfor om de seneste udstedelser af hjemmelsgrundlag til brug af AI).

Københavns Kommune-sagen vedrører spørgsmålet, om kommunen havde hjemmel til udvikling, drift og gentræning af en AI-løsning, der kunne identificere borgere med behov for vedligeholdende træning og rehabiliterende indsats. Datatilsynet udtaler i sagen, at ”brug af AI-løsninger til løsningen eller understøttelsen af løsningen af myndighedsopgaver, der er borgerrettede, ofte [vil] være indgribende for borgerne. Det gælder bl.a. når sådanne løsninger bruges som beslutningsstøtte i administrativ sagsbehandling” (2023-212-0015, 2023).

Og videre:

Derudover taler behandling af store mængder personoplysninger og af følsomme personoplysninger for at anse behandlingen for indgribende. Det er bl.a. ofte tilfældet ved brug af AI-løsninger. Derfor har brug af AI som led i sagsbehandlingen, som det er tilfældet i denne sag, en betydning for, hvor klart det supplerende nationale retsgrundlag skal være. Det skyldes, at brug af AI bl.a. medfører, at AI-løsninger kan lære, finde sammenhænge og gennemføre sandsynlighedsanalyser og drage konklusioner langt ud over det, som en fysisk sagsbehandler ville være i stand til. Brug af AI i administrativ sagsbehandling er dermed grundlæggende forskellig fra den traditionelle menneskelige sagsbehandling, som har været normen hidtil (2023-212-0015, 2023).

Datatilsynet lægger altså generelt til grund, at AI-systemers behandling af personoplysninger er mere indgribende over for borgerne end behandling af de samme oplysninger ved traditionel menneskelig sagsbehandling, og at dette skyldes, at sådanne systemer behandler store mængder (følsomme) personoplysninger, og at de ”kan lære, finde sammenhænge og gennemføre sandsynlighedsanalyser og drage konklusioner langt ud over det, som en fysisk sagsbehandler ville være i stand til” (2023-212-0015, 2023). Denne opfattelse, at der er en grundlæggende forskel mellem menneskelig og automatiseret sagsbehandling, vil de færreste nok være uenig i, men det er mere tvivlsomt, om det altid er rigtigt, at databehandling, der foregår gennem et AI-system, er mere indgribende

end databehandling, der foregår gennem traditionel sagsbehandling. Derfor er det heller ikke helt klart, hvad der ligger i Datatilsynets meget brede antagelse, at "AI-løsninger kan lære, finde sammenhænge og gennemføre sandsynlighedsanalyser og drage konklusioner langt ud over det, som en fysisk sagsbehandler ville være i stand til". AI intensiverer ikke altid behandlingen af data i absolut forstand, men ændrer kvaliteten og karakteren af behandlingen, således at der kan opstå såkaldte *black box*-problemer, som gør det vanskeligt at forklare, hvordan en konklusion er fremkommet, som ikke kan reproducere gennem almindeligt menneskeligt skøn. Derfor kan en sådan behandling kræve andre retslige rammer end dem, der gælder for menneskelig behandling af data. Datatilsynet forklarer ikke i deres udtalelse, hvilke elementer i det konkrete AI-system i sagen der har en sådan karakter, at systemet kan tilskrives disse egenskaber. Efter vores vurdering kommer Datatilsynet her med en abstrakt og generaliseret udtalelse om AI, hvor det ville have været mere hensigtsmæssigt med en evaluering af det konkrete AI-systems egenskaber og betydningen af disse for hjemmelskravet. Da der findes mange forskellige typer AI-løsninger, er der efter vores vurdering behov for nærmere at vurdere, hvilke specifikke behandlinger i AI-systemet der udgør en så intensiv behandling, at den eksisterende behandlingshjemmel ikke er tilstrækkelig.

Foruden ovenstående vurdering af selve behandlingen af personoplysninger lægger Datatilsynet i denne sag også vægt på

at det ikke nødvendigvis vil være forudsigeligt og gennemsigtigt for borgeren, at dennes potentielle behov for og gavn af træning og rehabilitering vurderes ved brug af en AI-løsning. Det må derudover tillægges vægt, at den målgruppe, hvis personoplysninger ønskes behandlet – borgere, som helbredsmæssigt befinder sig i en situation, som nødvendiggør en vurdering af et potentielt behov for træning med henblik på at undgå funktionsnedsættelse – er en sårbar målgruppe (2023-212-0015, 2023).

På baggrund af en samlet vurdering kommer Datatilsynet herefter frem til, at der kræves et klarere supplerende nationalt retsgrundlag til driften af en beslutningsunderstøttende AI-løsning, der forudsiger borgeres behov for og gavn af træning og rehabiliterende indsats. Datatilsynet udtaler:

Det er i den forbindelse Datatilsynets vurdering, at servicelovens § 86 og § 112 har karakter af bestemmelser, som alene overordnet forpligter kommuner til at udføre bestemte opgaver og i den forbindelse forudsætter behandling af personoplysninger med henblik på udførelse af disse opgaver. Imidlertid omtaler hver-

ken bestemmelserne eller forarbejderne hertil rækkevidden af den behandling af personoplysninger, der kan ske for at udføre disse opgaver, herunder om – og i hvilket omfang – der kan behandles personoplysninger på den måde, som det vil være tilfældet ved brug af den omhandlede AI-løsning. Det er således Datatilsynets vurdering, at de nævnte bestemmelser i serviceloven ikke udgør et tilstrækkeligt supplerende nationalt retsgrundlag til drift af den omhandlede løsning (2023-212-0015, 2023).

Det er i den forbindelse værd at bemærke, at Datatilsynet, så vidt vi kan se, ikke lægger til grund, at kommunen behandler irrelevante eller unødvendige personoplysninger. Datatilsynets udtalelse om manglende hjemmel er altså alene begrundet i måden, personoplysningerne behandles på. Konklusionen bliver altså, at uanset at der foreligger det fornødne hjemmelsgrundlag til at foretage behandling af personoplysninger, når denne behandling sker ved traditionel menneskelig sagsbehandling, så vil det kræve et yderligere særskilt hjemmelsgrundlag, hvis kommunen vil anvende kunstig intelligens som beslutningsstøtte. Som i *Asta*-sagen fremstår det som uklart, hvilken karakter et sådant retsgrundlag skal have, for at Datatilsynet vil anse det for at være i overensstemmelse med kravene i GDPR artikel 6 (og artikel 9 fsva. særlige kategorier af personoplysninger). Ydermere redegør den konkrete udtalelse ikke nærmere for, hvilke oplysninger der skulle behandles i AI-systemet, hvordan det pågældende AI-system skulle behandle oplysninger, eller hvordan systemet skulle implementeres i praksis, herunder hvordan oplysninger og system skulle sikres mod misbrug. Det er derfor heller ikke muligt at udlede nogle mere generelle principper om, hvad det er i AI-systemet, der gør, at behandlingen karakteriseres som mere indgribende end traditionel sagsbehandling. Datatilsynets praksis indebærer altså, at AI anvendt som beslutningsstøtte som udgangspunkt anses som en særlig intensiv form for behandling, når der indgår personoplysninger, særligt når der er tale om behandling af sårbare borgeres personoplysninger. Dette gør det vanskeligt for kommuner og andre at vurdere, hvilke former for AI der må bruges og til hvad. Virkningen af Datatilsynets praksis er, at kommuner og andre myndigheder udviser betydelig tilbageholdenhed, når der ikke foreligger et meget klart og utvetydigt hjemmelsgrundlag til at bruge AI til en konkret administrativ opgave, hvilket sjældent forekommer, da der ikke eksisterer nogen indarbejdet tradition for at tage stilling til brugen af AI i offentlige myndigheders sagsbehandling. I det hele taget er der ikke nogen tradition for, at lovgiver i sektorlovgivningen forholder sig til, *hvordan* forvaltningen træffer afgørelse, da dette anses for reguleret i forvaltningsloven, der som nævnt er teknologineutral og derfor ikke behandler sagsbehandling med AI anderledes end

andre former for sagsbehandling. Derfor vil der i langt de fleste tilfælde ikke foreligge nogen eksplicit hjemmel til at bruge AI til behandling af personoplysninger. Vores samlede konklusion på dette er, at der pt. består en betydelig udfordring med at skabe hjemmelsklarhed i forhold til offentlige myndigheders brug af AI i sagsbehandlingen, når der indgår personoplysninger i denne.

I det følgende afsnit vil vi diskutere tre scenarier for etableringen af det fornødne hjemmelsgrundlag for den ansvarlige brug af kunstig intelligens i det offentlige, ligesom vi vil se nærmere på, hvordan vores nordiske naboer, Norge og Finland, tilgår automatisering i offentligt regi.

Mulige tilgange til etablering af hjemmelsgrundlag for brug af AI i offentlige myndigheder

Juraen skal tænkes ind fra starten, når det gælder anvendelsen af AI i det offentlige og borgerrettede løsninger. Som flere forskere inden for kunstig intelligens har påpeget, er det værd at overveje følgende:

Handler det først og fremmest om at automatisere administrative dokumentationsbyrder, som tager tid fra kerneopgaven? Eller ønsker man beslutningsstøtte, der kan understøtte faglige skøn? Og hvordan sikrer vi organisatorisk, at beslutningsstøtte netop er en støtte, så det ikke reelt bliver den kunstige intelligens, der træffer beslutningerne? Forståelsen af ansattes praksis og faglige viden vil gøre os skarpe på, hvor vi skal prioritere udrulningen, hvilken tilgang man skal vælge, og give os mod til nogle gange at turde at fravælge kunstig intelligens som løsning (Adler-Nissen et al., 2025).

For at kunne identificere og anvende det relevante lovgrundlag kræves en klar og præcis forståelse af løsningens formål, dens målgruppe og eksisterende praksis på området. Som Datatilsynet påpeger, er det vigtigt, at der foretages:

en samlet vurdering af hele livscyklussen for AI-løsningen for at sikre at myndighederne har identificeret et eventuelt behandlingsgrundlag for at sætte løsningen i drift efterfølgende, eller om det som led i udviklingsprojektet er nødvendigt at tage skridt til at tilvejebringe et behandlingsgrundlag til drift af løsningen, f.eks. ved at der fra lovgivers side tages stilling til, om der skal fastsættes klare nationale regler, der kan udgøre det nødvendige supplerende retsgrundlag efter databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 2 og 3, til drift af løsningen (2023-212-0015, 2023).

Når det er sagt, viser den foreliggende analyse, at det må anses for rimeligt at antage, at der vil forekomme adskillige tilfælde, hvor offentlige myndigheder ikke vil være i stand til at identificere et tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag for implementeringen af AI-baserede løsninger som beslutningsstøttende værktøjer. Der er derfor brug for en mere håndfast juridisk tilgang til den omtalte hjemmelsudfordring for at kunne realisere den vision for reglerne om idriftsættelsen af AI-systemer i det offentlige, som vi omtalte indledningsvis. Vi vil derfor i det følgende pege på og diskutere fordele og ulemper ved tre mulige tilgange til problemet med manglende lovhjemmel, som hver befinder sig på forskellige regulatoriske niveauer:

- A. Udarbejdelse af særskilt lovgivning for hver enkelt potentiel anvendelsessituation af kunstig intelligens i den offentlige sektor (Danmarks nuværende tilgang).
- B. Sektorlovgivning.
- C. Rammelovgivning i form af enten en opdatering af forvaltningsloven, der eksplicit tager højde for anvendelsen af kunstig intelligens i offentlige forvaltningsretlige sammenhænge (samme tilgang som i Norge og Finland), eller vedtagelse af en ny hovedlov om kunstig intelligens, der etablerer en fælles regulering for anvendelsen af kunstig intelligens i den offentlige sektor (vores fortrukne tilgang).

Det er værd at bemærke, at Norge og Finland har fremsat konkrete lovforslag, der adresserer reguleringen af fuldautomatiserede afgørelser, da begge lande i højere grad har koncentreret sig om GDPR's artikel 22, der som nævnt indeholder et krav om et klart nationalt retsgrundlag, hvis forbuddet mod fuldautomatiseret afgørelser skal gennembrydes, hvorimod Danmarks primære fokus har været rettet mod GDPR's artikel 6 og artikel 9 i relation til anvendelsen af AI til at understøtte sagsbehandling. De to førstnævnte landes tilgange vil blive inddraget og behandlet i den videre analyse, hvor det er relevant.

Ad hoc-lovgivning

Danmarks hidtidige praksis har været præget af en konkret sag-til-sag-baseret tilgang, da det har været den sikreste metode til at bringe nye løsninger i anvendelse. Tilgangen er karakteriseret ved løbende dialog med Datatilsynet, som fastholder kravet om konkrete vurderinger og, i kraft af sin rolle som tilsynsmyndighed, ikke er egnet til at afgive generelle forhåndsudtalelser. Datatilsynets fortolkning af GDPR er ikke gået upåagtet hen (Computerworld, 2024). Dette ses nu også ved, at man i nogle tilfælde har gennemført lovarbejde alene med henblik på at skabe hjemmel til enkelte AI-systemer. Et eksempel på dette

ses i forslag til lov om ændring af SU-loven (L152, Folketingstidende Tillæg A, Folketinget 2024-2025, Uddannelses- og Forskningsmin., j.nr. 2025-460), der skal skabe hjemmel til brug af kunstig intelligens i forbindelse med SU-Styrelsens afgørelser vedrørende tildeling af tillægsstipendium på grund af varig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse. I lovforslagets afsnit 2.2.1 gennemgås først de relevante regler i GDPR, hvorefter der henvises til Datatilsynets fortolkning af hjemmelskravet ved brug af kunstig intelligens og herefter til en udtalelse fra Datatilsynet til SU-Styrelsen foranlediget af en henvendelse fra Styrelsen. Det fremgår af lovforslaget, at Datatilsynet, helt på linje med tilsynets udtalelse i sagen om Københavns Kommune, som vi gennemgik ovenfor, havde udtalt, at idriftsættelse af en AI-løsning til at vurdere ansøgninger om handicaptillæg ville kræve ”et relativt klart supplerende nationalt retsgrundlag til driften af AI-løsningen” (Lovforslag L152, 2024-2025, afsnit 2.2.1). Lovforslaget havde herefter til formål at indsætte en ny § 39a i SU-loven, som giver uddannelses- og forskningsministeren hjemmel til at fastsætte regler om anvendelse af kunstig intelligens til understøttelse af sagsbehandlingen i SU-Styrelsen.

Et andet eksempel er Beskæftigelsesministeriets bekendtgørelse om Arbejdstilsynets anvendelse af kunstig intelligens (BEK nr 868 af 23/06/2025) i tilsyns- og vejledningsopgaver. I dette tilfælde anvendes en eksisterende hjemmel i lov om arbejdsmiljø (§ 72, der giver beskæftigelsesministeren kompetence til at fastsætte ”nærmere regler for Arbejdstilsynets indsamling, behandling og videregivelse af oplysninger”) som hjemmelsgrundlag for at tillade, at Arbejdstilsynet kan anvende kunstig intelligens i sin sagsbehandling.

Det er interessant at notere sig lovforarbejdernes bemærkninger til dette hjemmelsgrundlag, som kom ind i arbejdsmiljøloven i forbindelse med en ændring til loven der blev fremsat i 2019 (2019/1 LSF 65). Lovforslaget er således fremsat før Datatilsynets udtalelser i *Asta*-sagen og *Københavns Kommune*-sagen. På daværende tidspunkt var betegnelsen ”kunstig intelligens” endnu ikke fremherskende og blev ej heller anvendt i bemærkningerne til lovforslaget. I stedet bruges betegnelsen *machine learning*. I afsnit 2.8.4.2. om adgang til data og videregivelse af data, hedder det således:

Uanset at det ikke er givet på forhånd, hvilke kriterier der ligger til grund for, at en virksomhed udtages til tilsyn, vil det altid være klart, hvilke oplysninger der er tilgået i forbindelse med anvendelsen af machine learning. Der vil således blive sikret gennemsigtighed i forhold til de data, der anvendes. Det vil derfor være muligt at tilvejebringe en databeskrivelse, såfremt der måtte blive begæret aktindsigt, i henhold til offentlighedslovens § 12, eller indsichtsret i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 15 (2019/1 LSF 65).

Her er vurderingen altså for det første, at så længe det er klart, hvilke oplysninger der behandles, vil det være muligt at opfylde indsigtsskravet i GDPR, artikel 15. Derudover er det interessant, at det i lovforarbejderne også fremgår, at proportionalitetsprincippet i artikel 5 anses for opfyldt gennem opmærksomhed på at begrænse antallet af sagsbehandlere, der får adgang til disse data (jf. også EU-Domstolens afgørelse i C-623/17 (*Privacy International*)). Der peges eksplicit på behovet for at imødegå ”risiko for ulovlig adgang til disse oplysninger”) og gennem målrettet brug af den machine learning-udviklede model. Om sidstnævnte hedder det:

Det bemærkes, at de almindelige krav om proportionalitet og dataminimering fortsat gælder ved brug af data. Adgangen til at anvende oplysninger til læring og udvikling samt udnyttelse af modelresultaterne vil således ikke kunne benyttes i et videre omfang, end hvad der er nødvendigt for at sikre, at den efter lovforslaget tilsigtede model vedrørende samkøring af data er operationel og virker efter hensigten. Dermed bliver proportionalitetsprincippet overholdt (C-623/17).

Proportionalitetsprincippet efterleves altså ved i loven at fremhæve, at der skal foretages en løbende styring af adgangen til personoplysninger og ved at begrænse databehandlingen til, hvad der er nødvendigt for at sikre, at den efter lovforslaget tilsigtede model vedrørende samkøring af data er operationel og virker efter hensigten. I forarbejderne til 2019-loven er der intet, der tyder på, at brug af AI i sagsbehandlingen i sig selv skulle udgøre et problem.

Som det ses af ovenstående eksempler, er hidtidig praksis, at der skabes hjemmel til brug af AI-teknologi gennem lovgivning, der bemyndiger en ressortminister til at fastsætte regler om brug af kunstig intelligens til specifikke administrative opgaver. Denne tilgang må efter vores vurdering imidlertid anses for uhensigtsmæssig og uholdbar på længere sigt, fordi den fastholder et teknologisk forældet udgangspunkt og beslaglægger ressourcer i lovgivningsprocessen, da den indebærer, at der skal udformes ny ad hoc-lovgivning, hver gang et nyt AI-system ønskes ibrugtaget. Set i lyset af den hastige teknologiske udvikling og det politiske ønske om at kunne drage fordel af denne udvikling vil det være relevant at overveje en mere generaliseret tilgang til udformningen af et hjemmelsgrundlag for brugen af kunstig intelligens i den offentlige forvaltning. Hermed mener vi, at et hjemmelsgrundlag, der i mere generel forstand beskriver, under hvilke betingelser kunstig intelligens kan og må bruges i den offentlige borgerrettede sagsbehandling, vil være mere passende.

Sektorlovgivning

En alternativ metode til at sikre den nødvendige hjemmel er at opdatere sektorlovgivningen, så den eksplicit tager højde for anvendelsen af kunstig intelligens i den daglige drift og beslutningstagning. En sådan model forekommer umiddelbart attraktiv, idet den vil kunne adressere sektorspecifikke udfordringer og give en en for sektoren som helhed samlende og samtidig præcis og målrettet regulering af, hvad der kræves for lovlig anvendelse af kunstig intelligens i den pågældende sektor. Der er imidlertid væsentlige udfordringer forbundet med denne tilgang – særligt risikoen for, hvad man kan kalde hjemmelsasymmetri. Hvad sker der, når der opstår uoverensstemmelser i hjemmelsgrundlaget mellem forskellige sektorer – altså hvor to eller flere regelsæt skal anvendes samtidigt, men hvor kun det ene regelsæt indeholder hjemmel til brug af AI? En anden udfordring er, at nye AI-systemer undertiden indkøbes til en myndighed, en kommune eller sågar af en sammenslutning af kommuner med henblik på at blive brugt bredt i myndigheden eller kommunerne. Her kan ressourcehensyn tale for at anvende systemet alle relevante steder, men sektorspecifik regulering kan nemt gøre dette vanskeligt, hvis der ikke sker en tæt koordinering mellem ministerierne. Så hvordan sikrer vi, at forskellige myndigheder – herunder kommuner – opererer på et ensartet og retssikkert grundlag? Samlet peger disse udfordringer væk fra en løsning baseret på sektorlovgivning og i retning af et endnu mere generelt hjemmelsgrundlag. Dette kunne f.eks. ske gennem vedtagelsen af en lov om kunstig intelligens eller gennem vedtagelse af et nyt kapitel i forvaltningsloven, eventuelt suppleret med en generel hjemmel for ressortministre til at udstede nærmere regulering af brugen af kunstig intelligens på enkelte områder gennem bekendtgørelser. En opdatering af forvaltningsloven eller vedtagelsen af ny rammelovgivning vil i højere grad kunne sikre ensartede retsgarantier, skabe klarhed på tværs af sektorer og danne et solidt fundament for en retssikker og gennemsigtig anvendelse af kunstig intelligens i den offentlige sektor.

Rammelovgivning

Det er vigtigt, at der tages politisk stilling til, hvilke opgaver i den offentlige forvaltning det er forsvarligt at anvende kunstig intelligens til. Hensynet til at sikre borgernes rettigheder i offentlige myndigheders sagsbehandlings- og afgørelsespraksis taler både for og imod brugen af kunstig intelligens. På den ene side kan kunstig intelligens (hvis det bruges rigtigt) understøtte hurtig sagsbehandling og en konsistent afgørelsespraksis i overensstemmelse med lighedsprincippet. På den anden side rummer teknologien nogle risici, bl.a. utilstrækkelig beskyttelse af personoplysninger og introduktion eller forstærkning

af bias, der kan føre til tilsidesættelse af lighedsprincippet eller af pligtmæssigt skøn.

Samtidig er det efter vores vurdering afgørende at fastholde, at offentlige myndigheder, der ønsker at anvende kunstig intelligens i deres sagsbehandling, er de nærmeste til – indenfor rammerne af de mere generelle lovgivningsmæssige retningslinjer, jf. ovenfor – at vurdere, om AI er velegnet til at udføre en konkret myndighedsopgave og i givet fald på hvilken måde. Den fortsatte anvendelse af en lovgivningsmæssig ad hoc-tilgang, hvor der skal vedtages konkret lovgivningsmæssig hjemmel til brugen af kunstig intelligens for hver enkelt myndighedsopgave, således som det er sket med ændringen af SU-loven, vil efter vores vurdering være u hensigtsmæssig. Som nævnt vil en sektorbaseret tilgang også skabe en række udfordringer. I stedet bør der efter vores vurdering vedtages en rammelovgivning, der fastlægger nogle generelle principper for brugen af kunstig intelligens i den offentlige sagsbehandling i Danmark. Dette kan enten ske gennem en tilføjelse til forvaltningsloven eller i form af en ny AI-lov.

Hvordan ser en AI-lov ud?

En AI-rammelovgivning kan i sin mest enkle form bestå af en eller flere nye bestemmelser i forvaltningsloven, men det er også muligt at vedtage en ny selvstændig lov om brug af kunstig intelligens i offentlige myndigheder. I det følgende afsnit behandles de to muligheder mere indgående.

En opdateret forvaltningslov: eksempler fra Norge og Finland

Det norske justitsministerium fremsatte i april 2025 et forslag til en ny forvaltningslov (Prop. 79 L (2024-2025)), der bl.a. har til formål at tydeliggøre norske myndigheders adgang til at bruge kunstig intelligens i sagsbehandlingen. Forslaget skal, som det hedder i forarbejderne, synliggøre det grundlæggende udgangspunkt for en sagsbehandlingsform, som i stigende grad er praktisk vigtig for forvaltningen (Prop. 79 L (2024-2025): 402). Selve begrebet ”kunstig intelligens” anvendes dog ikke i lovteksten, da man ønsker at fastholde en teknologineutral terminologi. Fokus er derfor generelt på automatisering. Adgangen til at træffe afgørelser ved hjælp af automatisering (og implicit altså ved brug af kunstig intelligens) er optaget i den nye lovs § 11, der lyder således:

§ 11 Automatisering av saksbehandlingen

(1) Et forvaltningsorgan kan automatisere saksbehandlingen, herunder treffe avgjørelser automatisert, såfremt kravene som ellers stilles til saksbehandlingen oppfylles.

- (2) En avgjørelse kan ikke treffes automatisert dersom det rettslige grunnlaget som avgjørelsen bygger på, er til hinder for det.
- (3) Forvaltningsorganet kan ikke uten særlig hjemmel treffe automatiserte avgjørelser som er omfattet av personvernforordningen artikkel 22.
- (4) Kongen kan gi forskrift om utvikling og bruk av systemer til automatisert saksbehandling og om innholdet i slike systemer. Kongen kan også gi forskrift om automatiserte avgjørelser, herunder om adgang til å treffe avgjørelser omfattet av tredje ledd på bestemte saksområder.

Udgangspunktet i § 11, nr. 1 er altså, at et forvaltningsorgan godt må automatisere saksbehandlingen, herunder med bruk av kunstig intelligens. Dette utgangspunkt suppleres i nr. 4, 1. pkt. med en generell bemyndigelse til at udstede forskrifter om såvel utvikling som drift av systemer til automatisert *saksbehandling*, mens nr. 4, 2. pkt. giver en generell bemyndigelse til at udstede forskrifter om automatiserte *avgjørelser*. Når der sondres mellom automatisert saksbehandling og automatiserte avgjørelser, er det, fordi automatiserte avgjørelser kræver et særligt hjemmelsgrundlag, jf. GDPR artikel 22 (Wisborg, 2023). Dette er ikke tilfældet, når der alene foretages automatisering af enkelte saksbehandlingsskridt, så længe det enkelte saksbehandlingsskridt ikke har selvstændig retsvirkning eller på lignende måde påvirker den registrerede (se nærmere Petersen og Olsen, 2026). I disse tilfælde skal kun det almindelige krav om hjemmel til behandling være opfyldt, jf. GDPR artikel 6 og 9. Om første punktum i den nye norske forvaltningslovs § 11 nr. 4 hedder det i bemærkningerne:

Forskriftshjemmelen åpner for at det i forskrift kan oppstilles generelle krav til utvikling og bruk av og innhold i slike systemer, og at særskilte krav kan oppstilles på bestemte områder eller for bestemte systemtyper.

Hermed gives der adgang til, at der kan udstedes forskrifter med generelle krav til alle sådanne systemer, ligesom der kan udstedes forskrifter, der retter sig mod systemer, der anvendes på specifikke områder, eller mod systemer af en bestemt slags. Dermed dannes der grundlag for, at de enkelte ressortministrier kan udstede sektorspecifik regulering og derigennem stille yderligere krav til saksbehandlingen, når denne gennemføres med et eller flere elementer af automatisering. Udgangspunktet, at AI er tilladt i saksbehandlingen, kan altså nuanceres gennem forskrifter, der tager sigte på at stille særlige krav til de anvendte teknologier eller til den måde, som teknologien anvendes på i bestemte saksbehandlingssituationer.

Den nye norske forvaltningslov bygger på et princip om, at det er de enkelte forvaltningsorganer selv, der er nærmest til at vurdere, om en given saksbehandlingsform opfylder lovgivningens krav. Det understreges i forarbejderne, at dette anses for at stemme overens med den i forvejen gældende retstilstand:

Første ledd slår fast at forvaltningsorganet kan automatisere saksbehandlingen, herunder treffe avgjørelser automatisert, såfremt kravene som ellers stilles til saksbehandlingen oppfylles. Bestemmelsen er ment å gi uttrykk for gjeldende rett og innebærer ikke en utvidelse av adgangen til å automatisere saksbehandlingen, men synliggjør det grunnleggende utgangspunktet for en saksbehandlingsform som i økende grad er praktisk viktig for forvaltningen. Bestemmelsen understreker at forvaltningsorganet plikter å etterleve de kravene som ellers gjelder (Prop. 79 L, 2024-2025: 402).

De krav, der henvises til her, er ifølge bestemmelsens ordlyd ”kravene som ellers stilles til *saksbehandlingen*”. Dette må efter vores opfattelse betyde, at forvaltningsloven § 11 nr. 1 sammenholdt med det almindelige forvaltningsretlige krav om hjemmelsproportionalitet (jo mere indgribende en afgørelse er, jo klarere skal hjemmelsgrundlaget være) udgør et tilstrækkelig klart grundlag for at anvende kunstig intelligens i saksbehandlingen, så længe den teknologiske løsning i øvrigt implementeres på en sådan måde, at kravene til saksbehandling (f.eks. krav om partshøring, overholdelse af officialprincippet, krav om saglighed osv.) opfyldes. Hertil kommer så en hjemmel i § 11 nr. 4 første punktum til ved ministeriel forskrift at opstille særlige krav til udvikling og brug (drift) af systemer til automatiseret saksbehandling.

For så vidt angår automatiserede afgørelser, kræves der som nævnt særlig hjemmel, jf. GDPR § 22, der som udgangspunkt forbyder sådanne afgørelser. Det er i lyset heraf, at den nye forvaltningslovs § 11 nr. 4 sidste punkt skal læses. Det hedder herom om i forarbejderne:

Etter andre punktum vil det være adgang til generelt å åpne for automatiserte avgjørelser på et bestemt område, også for avgjørelser som ikke nødvendigvis er aktuelle på det tidspunktet hjemmelen gis. Departementet understreker samtidig at bruk av forskriftshjemmelen forutsetter at det gjøres nærmere vurderinger av hvilke særlige hensyn som gjør seg gjeldende på det bestemte saksområdet, og hvor inngripende de automatiserte avgjørelsene det åpnes for er. På bakgrunn av dette må det vurderes om det er behov for å fastsette supplerende rettssikkerhetstiltak utover det forvaltningsloven selv oppstiller, for å oppfylle kravene i personvernforordningen, jf. redegjørelsen for gjeldende rett i punkt

8.1.2. Det må gjøres en konkret vurdering av om det aktuelle regelverket har en utforming som muliggjør automatisering. Dersom automatisering forutsetter at regelverket først presiseres eller utfylles gjennom forskrifter, må slike forskrifter ha en annen hjemmel. Forskriftshjemmelen i fjerde ledd kan ikke benyttes til dette (Prop. 79 L, 2024-2025: 403).

Her tydeliggjøres en forventning om, at hjemmelen anvendes forsiktig og kun etter nøye analyse af behov, risici og reel mulighet for, at automatisering kan fungere inden for de materielle retlige rammer, der gjelder for sagsområdet. Til gengæld er det værd at bemærke, at adgangen til at give hjemmel til automatisering (herunder med brug af kunstig intelligens) også her ved lov er henlagt til den udøvende magt, hvilket muliggør en langt smidigere tilgang til at skabe den nødvendige hjemmel til at tillade automatiserede afgørelser. Dette bidrager samtidig til en tydelig placering af ansvaret for de konsekvenser, som de konkrete systemer måtte have.

Også Finland har valgt at opdatere eksisterende lovgivning for at regulere brugen af kunstig intelligens i den offentlige sektor, og også her bygger reguleringstilgangen på en sontring mellem automatiseret beslutningsstøtte og automatiske afgørelser i overensstemmelse med GDPR artikel 22. Finsk ret regulerer kun automatisering af afgørelser og forholder sig ikke til automatiseret beslutningsstøtte (Suksi, 2024: 107). Der gjelder et forbud mod fuldautomatisering af skønspregede afgørelser, og det er kun tilladt i såkaldte "nemme" sager (Suksi, 2024: 109), som kan afgøres, uden at der skal foretages et skøn. Derudover er der i finsk ret indført en yderligere sontring mellem forskellige teknologier, nemlig mellem regelbaserede og maskinlæringsbaserede modeller, hvor kun førstnævnte er tilladt ved fuldautomatiske afgørelser, mens maskinlæringsteknologier godt må bruges i sagsbehandling, der blot understøtter en menneskelig afgørelse (Suksi, 2024: 107-109). Den finske tilgang fortjener yderligere opmærksomhed.

I sin regulering af automatiserede afgørelser har Finland etableret flere institutionelle kontrolmekanismer, der skal sikre teknologiens ansvarlige anvendelse. Blandt andet er der indført såkaldte *handling rules* (Administrative Procedure Act (434, 2003: 53 e)), der skal sikre god forvaltningsskik, samt dokumentationskrav for offentlige myndigheder med henblik på at kunne påvise lovligheden af de systemer, de anvender. Derudover introducerer Finland flere elementer, som skal kvalitetssikre fuldautomatiserede afgørelser (inklusive de data de bygger på) på forskellige tidspunkter: i beslutningsfasen og ved afgørelsens gennemførelse (Suksi, 2024: 113). Lovgivningen kræver, at en menneskelig sagsbehandler signerer de dokumenter, hvis indhold ligger til grund

for afgørelsen, samt dokumenterer de tiltag, som er blevet taget i brug for at kvalitetssikre den automatiske afgørelse (Suksi, 2024: 113). Hermed placerer den finske lovgivning det juridiske ansvar for afgørelsen hos den samme offentlige myndighed, som har indført brugen af AI-systemet. Den finske tilgang er et vigtigt eksempel på grund af de mange proceduremæssige kontrolmekanismer, som vi kan lade os inspirere af, samt sondringen mellem regelbaseret og maskinlæringsteknologi. Brugen af regelbaseret teknologi for automatiske afgørelser skaber mulighed for at modellere automatisering på en måde, der har en direkte og logisk forbindelse mellem lovens anvendelseskriterier og den endelige afgørelse. Dette anses for at være en stor fordel i forhold at sikre transparens og forståelse af reglernes virkemåde og understøtter dermed retsstatsprincippet (Suksi, 2024: 110). I Danmark er sådanne regel- og logikbaserede systemer allerede ret udbredte, f.eks. hos Udbetaling Danmark, men i takt med teknologiens udvikling opstår der hele tiden nye måder at behandle på, herunder hybride løsninger, som kombinerer en regelbaseret sagsbehandlingsmodel med f.eks. en stor sprogmodel. Dette rejser behov for at formidle det, man kan kalde tekno-juridisk ekspertise til myndigheder, der skal indkøbe og implementere sagsbehandlingsløsninger, altså viden om hvordan en given teknisk løsning vil påvirke sagsbehandlingen, og om løsningen er juridisk forsvarlig. Sådanne vurderinger kendes allerede fra GDPR artikel 35, som stiller krav om en konsekvensanalyse ved indførelsen af ny teknologi. Vores pointe er, at der både er behov for en persondataretlig vurdering og en vurdering af, hvordan teknologien vil påvirke den samlede sagsbehandlingsproces.

En AI-lov

Som nævnt kan en rammelovgivning i sin mest enkle form bestå af en eller flere nye bestemmelser i forvaltningsloven, men det er også muligt at vedtage en ny hovedlov om brug af kunstig intelligens i offentlige myndigheder. En løsning som den sidstnævnte vil være egnet, hvis der er politisk ønske om en mere intensiv regulering på lovniveau. Brug af rammelovgivning kombineret med en adgang for ressortministre til at udstede yderligere regulering i form af bekendtgørelser på deres respektive ressortområder vil også kunne skabe potentiale for en ønskværdig fleksibilitet, der kan muliggøre teknologi- eller anvendelsesspecifikke regler med en klar placering af ansvaret. Set i lyset af, at vi i Danmark ikke har tradition for at åbne forvaltningsloven særligt ofte, forekommer denne model endvidere mere realistisk. Samtidig er denne tilgang mere fremtidssikret, fordi en sådan ny hovedlov også vil kunne fungere som ankerpunkt for fremtidig regulering af kunstig intelligens.

For at være tilstrækkeligt effektiv bør rammelovgivningen imidlertid også have et klart indhold. Den bør både udpege de anvendelsesområder eller sammenhænge, hvor brug af kunstig intelligens ikke skal være tilladt, ligesom den bør fastsætte nærmere betingelser for brugen af kunstig intelligens, hvor sådan brug skal være tilladt, men hvor der er brug for særlige sikkerhedsforanstaltninger. En sådan rammelovgivning kan indeholde bemyndigelsesbestemmelser, der giver mulighed for at fastsætte nærmere regler i bekendtgørelser. For at undgå, at dette fører til en uigennemsigtig og fragmenteret reguleringspraksis – i strid med lovens oprindelige harmoniserende formål – bør hver enkelt bemyndigelsesbestemmelse ledsages af en klar procedure, som sikrer, at udmøntningen sker i dialog med andre relevante ministerier, f.eks. gennem et AI koordineringsudvalg. Endvidere bør ministerkompetencerne knyttes an til retlige principper, der afspejler eksisterende regler i GDPR, f.eks. ved at opstille regler om særlig beskyttelse af sårbare personer, jf. GDPR artikel 9 og AI-forordningen (2024/1689), f.eks. ved at stille krav til myndighedens uddannelse af personale, der skal arbejde med AI-løsninger.

I forhold til netop EU's AI-forordning (2024/1689) er det væsentligt at være opmærksom på, at den allerede indeholder en række krav til offentlige myndigheder, når de ønsker at bringe kunstig intelligens i anvendelse (Forordning 2024/1689, artikel 6 og bilag III). Eftersom EU-forordningen har forrang for dansk lovgivning, er det vigtigt at være opmærksom på, at evt. ny dansk AI-lovgivning ikke kommer i strid med forordningen.

AI-forordningen indeholder flere generelle krav til alle brugere af AI-systemer, som er klassificeret som højrisiko. Højrisiko er defineret gennem en række specifikke anvendelsesformål på forskellige områder, herunder til brug for afgørelser der træffes indenfor uddannelse, beskæftigelse, velfærdsydelser, retshåndhævelse og asylkontrol (se nærmere forordningens artikel 6 og særligt bilag III). Som udgangspunkt gælder reglerne for højrisiko AI-systemer både automatiserede afgørelsessystemer og systemer, som alene har til formål at understøtte sagsbehandling. Dog er AI-systemer, som ikke i væsentlig grad påvirker resultatet af beslutningstagning, undtaget. Dette følger af forordningens artikel 6, stk. 3. Som eksempler på systemer, der vil være undtaget, kan nævnes systemer, hvis funktion er at udføre en snæver proceduremæssig opgave, at forbedre resultatet af en tidligere afsluttet menneskelig aktivitet eller at udføre en forberedende opgave inden en vurdering, der er relevant for de anvendelsestilfælde, der er omfattet af højrisikolisten i bilag III.

På disse anvendelsesområder gælder en række forpligtelser for idriftsættere, og nogle af dem er specifikt rettet mod offentlige myndigheder. Her skal nævnes en række af disse forpligtelser:

- Pligt for offentlige myndigheder til, inden idriftsættelse, at gennemføre en analyse af konsekvensen for grundlæggende rettigheder af at anvende et højrisiko AI-system (art. 27).
- Pligt til kun at anvende højrisiko AI-systemer der opfylder kravene i forordningens kapitel 3, afdeling 2 (som indeholder en omfattende liste af krav til højrisiko AI-systemer om bl.a. risikostyring, datastyring, teknisk dokumentation, logning, transparens, overvågning og tilsyn, cybersikkerhed mv. (art. 11-15).
- Pligt for offentlige myndigheder til at registrere i EU's database, hvilket CE-mærket AI-system de idriftsætter (art. 49, 3).
- Pligt til at sikre forsvarlig anvendelse af AI-systemer i overensstemmelse med systemets brugsanvisning (art. 26, 1).
- Pligt til at sikre menneskeligt tilsyn med AI-systemet og at dette tilsyn varetages af fysiske personer, der har den nødvendige kompetence, uddannelse, myndighed og støtte til at varetage tilsynet (art. 26, 2).
- Pligt til at informere berørte arbejdstagere om iværksættelse af AI-systemet (art. 26, 7).
- Pligt til at informere fysiske personer hvis de bliver gjort til genstand for anvendelsen af et højrisiko AI-system (art. 26, 11).
- Pligt overfor berørte til, når der træffes beslutning på grundlag af outputtet fra et AI-system, at tilvejebringe en klar og meningsfuld forklaring om AI-systemets rolle i beslutningsprocessen (art. 86).

Vi bemærker, at offentlige myndigheder også kan blive underlagt udbyderforpligtelser, hvis en offentlig myndighed selv udvikler og idriftsætter et højrisiko AI-system, jf. forordningens artikel 3, nr. 3. Brugen af AI-systemer på områder, der ikke er kategoriseret som højrisiko, er ikke underlagt disse krav og er kun i begrænset omfang reguleret. Se særligt forordningens artikel 50, der opstiller nogle krav vedrørende gennemsigtighed for udbydere og idriftsættere af visse typer AI-systemer. For så vidt angår AI-systemer, der ikke er kategoriseret som højrisiko, er der i stedet i forordningen indført en bestemmelse om, at EU's AI-kontor og medlemsstaterne skal tilskynde til og lette udarbejdelsen af adfærdskodekser, som har til formål at fremme frivillig anvendelse af de krav, der gælder for højrisiko AI-systemer, jf. AI-forordningens artikel 95.

Det er endvidere væsentligt at være opmærksom på, at AI-forordningen er vedtaget med hjemmel i artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, der skal sikre det indre markeds funktion. Forordningen skal således sikre den fri bevægelighed for AI-baserede varer og tjenesteydelser, jf. også AI-forordningens artikel 1 og præambel betragtning 1. Forordningen

forhindrer dermed, i overensstemmelse med EU's regler, at medlemsstaterne kan indføre restriktioner for udvikling, markedsføring og anvendelse af AI-systemer, medmindre det udtrykkeligt er tilladt i henhold til forordningen. Der kan derfor ikke ved lov opstilles yderligere begrænsninger for brugen af AI-systemer, end hvad der følger af forordningen.

I samme åndedrag skal dog også nævnes, at AI-forordningen i enhver henseende forudsætter, at reglerne i GDPR også fortsat overholdes fuldt ud. Det følger således eksplicit af præambel betragtning 10 i AI-forordningen, at den ikke har til formål at påvirke anvendelsen af gældende EU-ret om behandling af personoplysninger. Registrerede personer bevarer således alle de rettigheder og garantier, som de har i henhold til GDPR, herunder rettigheder i forbindelse med helt automatiseret individuel beslutningstagning, inklusive profilering. AI-forordningen begrænser altså på ingen måde anvendelsen af reglerne i GDPR, men forhindrer, at medlemslandene vedtager egen individuel lovgivning, der påvirker markedet for AI-systemer.

Uagtet at AI-forordningen betyder, at der ikke kan vedtages dansk lovgivning, som forhindrer restriktioner for anvendelse af AI-systemer (herunder anvendelse der finder sted i og af offentlige myndigheder), kan der efter vores opfattelse godt indføres regler i dansk lovgivning. Dette kunne f.eks. være regler, som specificerer, under hvilke betingelser offentlige myndigheder kan vælge at overgå fra manuel sagsbehandling til sagsbehandling understøttet af AI, eller hvordan offentlige myndigheder på bedst mulig måde opfylder sine pligter efter forordningen. Dette kunne f.eks. være gennem en specificering af, hvordan kravet om "forsvarlig anvendelse" (art. 26, stk. 1) opfyldes, eller hvad der nærmere ligger i, at personer med ansvar for menneskeligt tilsyn med AI skal have den "nødvendige kompetence, uddannelse og myndighed samt den nødvendige støtte" (art. 26, stk. 2).

I relation til sondringen mellem beslutningsstøtte og fuld automatisering er det, som tidligere drøftet, afgørende at være opmærksom på risikoen for de facto automatisering, altså situationer hvor et system reelt afgør sagen, selv om det formelt betegnes som beslutningsstøtte (jf. EU-Domstolens dom i C634/21 (*Schufa*)). En sådan praksis bør undgås. Et centralt problem i denne sammenhæng er muligheden for såkaldt automatiseringsbias, det vil sige tendensen til mere eller mindre ukritisk at følge anbefalinger fra algoritmiske output. En sådan bias kan undergrave de forvaltningsretlige krav til udøvelse af konkret skøn og føre til en situation, hvor den menneskelige beslutningstagers rolle udhules i strid med grundlæggende principper om god og forsvarlig forvaltning (Ruschmeier og Hondrich, 2024). Vi bemærker, at denne form for bias ikke er en nødvendig følge af brugen af AI-systemer til beslutningsstøtte. Bias kan

imødegås bl.a. gennem den måde, grænseflader og arbejdsgange tilrettelægges på i sagsbehandlingen. Romeo og Conti (2025) peger på træning i at opbygge mentale modeller af AI's virkemåde, aktiv interaktion med AI gennem brugergrænseflade (f.eks. valg mellem forskellige output fremfor enkel anbefaling) og ekstern verifikation som eksempler på mekanismer til at reducere automatiseringsbias. Endelig bør det overvejes, om den sondring mellem regelbaserede og maskinlæringsbaserede systemer, som vi kender fra Finland, ikke kunne være en nyttig vej at gå, idet regelbaserede systemer i højere grad kan imødekomme gennemsigtighedsprincippet, indsigtskravet og ansvarlighedskravet. Der er dog også stærke argumenter for at fastholde et teknologineutralt sprog i en hovedlov i tråd med GDPR og EU-Domstolens gældende praksis for at sikre, at lovgivningen ikke kommer til at halte efter den teknologiske udvikling. Som nævnt findes der allerede nu forskellige former for hybride AI-systemer, der kombinerer regelbasering med maskinlæring og store sprogmodeller.

Løsning: balance mellem facilitering og begrænsninger i offentlige myndigheders adgang til at bruge AI i sagsbehandling, der involverer borgeres persondata

Udviklingen i anvendelsen af kunstig intelligens i den offentlige sektor i Danmark er i øjeblikket præget af tre overordnede spændingsfelter: udvikling kontra idriftsættelse af AI-systemer, nyere EU-regulering (særligt GDPR og AI-forordningen) kontra ældre sektorspecifik lovgivning samt sondringen mellem beslutningsstøtte og fuld automatisering. Disse tre spændingsfelter kombineret med Digitaliseringsministeriets strategi for kunstig intelligens i Danmark peger alle i retning af et øget behov for at etablere mere systematiske overvejelser om, hvordan der bedst muligt kan skabes det nødvendige hjemmelsgrundlag for udrulningen af denne strategi på en ansvarlig måde. Uden klare regler er der en reel risiko for, at strategien reduceres til en tom politisk vision, mens den digitale kirkegård fortsat vokser med AI-projekter, der ikke kan tages i brug (Bagger et al., 2023). Samtidig øges faren for yderligere utilsigtede fejl, som potentielt kan underminere beskyttelsen af borgernes rettigheder, således som det er set i tidligere sager, f.eks. EFI-skandalen (Wittorff, 2019). Opgaven med at udvikle en ny AI-lov består derfor i at udforme rammer, der sikrer den ansvarlige og retssikre implementering af AI-systemer i det offentlige, som er til gavn for borgerne. Dette indebærer dels, at der etableres et generelt hjemmelsgrundlag for brug af denne teknologi, dels at dette hjemmelsgrundlag suppleres med en mulighed for at indføre begrænsninger i brugen af AI i offentlige myndigheder, hvor dette skønnes nødvendigt for at undgå fejlagtig retsanvendelse eller uigen-nemsigtighed i afgørelsesgrundlaget.

Nogle gange er det også vigtigt at erkende andre begrænsninger i muligheden for at anvende AI. Her skal vi blot pege på nogle få, men ikke udtømmende eksempler. For det første er det afgørende at kunne erkende, når en løsning bliver for omkostningstung, som det var tilfældet med projektet NHpraksis, der blev lukket, fordi omkostningerne ikke stod mål med den begrænsede anvendelse. Det er ligeledes nødvendigt at indse, når en løsning har en for høj fejlrate, f.eks. det AI-system, som Horsens kommune anvendte i kontrolsager om socialt bedrageri. Man må også anerkende, når datagrundlaget er for komplekst i forhold til, hvad der kan understøttes af den aktuelle teknologi, som med projektet Legalese, der byggede på sprogforståelsesteknologi med det formål at finde lignende sager og præjudikater, men som ikke nåede helt i mål, fordi kompleksiteten i mange af sagerne var for stor til, at sprogteknologien på daværende tidspunkt kunne nå et tilstrækkeligt understøttelsesniveau (Universitetet i Bergen, 2025). Et andet eksempel er systemet Hurtigere visitering af rengøringshjælp, der blev opgivet grundet et utilstrækkeligt datagrundlag. Det er endvidere værd at bemærke, at visse løsninger kræver input, som ikke er dataunderstøttet i dag. Et eksempel er signaturprojektet PLAI, der havde til formål at forbedre ældreplejen gennem AI-baseret planlægning. Algoritmen genererede forslag til optimale besøgsplaner baseret på parametre som maksimalt antal forskellige medarbejdere og arbejdstid og kunne give feedback eller advarsler ved uhensigtsmæssige planer. En væsentlig udfordring var dog, at visse hensyn – f.eks. relationelle eller sociale faktorer – ikke var dataunderstøttede og derfor ikke kunne integreres effektivt i den algoritmiske model. AI er med andre ord ikke en *silver bullet*, der med et enkelt skud kan skabe mere effektivitet i den offentlige forvaltning. Når anvendelsen af kunstig intelligens i den offentlige sektor nyder så stærk politisk opbakning, er det afgørende ikke at overse de vidtrækkende konsekvenser, som en udrulning vil have både for borgerne og for klimaet (Alnafrah, 2025; AnalystNews, 2025; MIT News, 2025). Klimahensynet bør indgå som et element i beslutninger om en bæredygtig implementering af AI, fordi det er veldokumenteret, at brugen af denne teknologi i stigende grad påvirker klimaaftrykket negativt. Hvis kunstig intelligens samtidig skal udvikle sig til at blive en central del af den offentlige forvaltning, må dette hensyn indarbejdes systematisk i vurderingen af konkrete AI-løsninger.

Konklusion

I denne artikel har vi påpeget, at forskellige retsgrundlag med ophav i henholdsvis dansk sektorlovgivning og EU's teknologi- og privatlivsregulering giver anledning til en række praktiske fortolkningsproblemer i relation til anvendelse af AI i den offentlige sektor. Vi har vist, hvordan udviklingen i Datatilsynets

praksis har skabt behov for øget fokus på behovet for at få afklaret, hvordan man kan sikre et tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag, der kan facilitere den politiske vision om at gøre Danmark verdensførende inden for brugen af ansvarlig AI ”med borgerne i centrum” (Digitaliseringsministeriet, 2024). Vi har skitseret mulige løsninger og herunder særligt peget på, hvordan vores nordiske naboer har adresseret samme problemstilling. I de sidste afsluttende bemærkninger har vi understreget, at det også kan være en rigtig løsning at fravælge AI af andre, f.eks. økonomiske, grunde, eller fordi teknologien endnu ikke er moden til at fungere i kontekst af den sagsbehandlingsopgave, man søger understøttelse til.

Note

1. Dette arbejde er støttet af Norges Forskningsråd (Research Council of Norway) under bevillingsaftale nr. 352412, projektet LEXplain: Explainability Requirements for AI Used in Legal Decision-Making, samt af Villum Fonden og Velux Fonden under projektnr. 37102/39017, projektet FLAIR: Framework for Legal AI Regulation.

Litteratur

- Adler-Nissen, Rebecca, Serge Belongie, Roman Jurowetzki, Sune Lehmann, Stine Lomborg, Thomas B. Moeslund, Morten Axel Pedersen, Helene Friis Ratner, Anna Rogers og Anders Søgaard (2025). *Forskere: Vi står over for en teknologisk revolution, og Danmark kan vise vejen*. *Politiken*, 24 marts.
- Alnafrab, Ibrahim (2025). *The two tales of AI: a global assessment of the environmental impacts of artificial intelligence from a multidimensional policy perspective*. *Journal of Environmental Management* 392.
- AnalystNews* (2025). *AI's hidden costs are accelerating the climate crisis*. 23. oktober.
- Bagger, Christoffer, Benjamin Schwarz, Rikke Frank Jørgensen, Stine Lomborg, Silke Obelitz Søe og Christina Neumayer. *Mapping the automated decision-making landscape in the Danish welfare state*. *Working Paper #01*. The CHANSE-funded research consortium “Automating Welfare – Algorithmic Infrastructures for Human Flourishing in Europe” (AUTO-WELF).
- Berlingske* (2025). *Tre store projekter skal gøre Danmark til AI-mester inden sommer*. 20. marts.
- Bryde Andersen, Mads (2002). *Ret & Metode*. Gjellerups Forlag.
- Computerworld* (2024). *Jura står i vejen: De danske kommuner trækker stikket på massevis af AI-projekter*. 19. juni.
- Datatilsynet (2023). *Brug af kunstig intelligens i den offentlige sektor. Kortlægning*.
- Deloitte (2024). *Evaluerings af AI-Signaturprojekter: Sammenfatning og anbefalinger*.

- Digitaliseringsministeriet (2024). *Ny strategisk indsats skal bane vej for kunstig intelligens i Danmark*.
- Digitaliseringsstyrelsen (2025). *Signaturprojekter med kunstig intelligens i kommuner og regioner*.
- Hansen, Joachim Ploug (2022). Profileringsværktøj droppet efter brud på GDPR. *K-News*.
- Küçüksu, Aysel (2026). ADD blogpost: Skal ”den digitale kirkegård” mindskes, skal vi have en dedikeret lovramme for AI i den offentlige sektor.
- Küçüksu, Aysel (ejer) og Christopher Hargaard Gyldenkærne (2026). Offentlig AI – Kunstig intelligens i det offentlige. *Zenobo*, 12. juni.
- Laage-Thomsen, Jakob og Helene Friis Ratner (2025). Kunstig intelligens i den offentlige forvaltning: sammenhænge mellem algoritmisk regulering og automatisering af beslutninger i de danske AI ”Signaturprojekter”. *Politica* 57 (2): 21-42.
- MIT News (2025). Explained: Generative AI’s environmental impact. 23. oktober.
- Motzfeldt, Hanne Marie og Johan Næser (2025). *Almindelig databeskyttelsesret*, 2. udg. DJØF Forlag.
- Olsen, Henrik Palmer (2025). *Lærebog i juridisk metode*, 2. udg. Djøf Forlag.
- Olsen, Henrik Palmer og Synne Sæther Mæhle (2025). Den forskningsskapede rettsvirkelighed, i Finn Arnesen (red.), *Rettsvitenskap og samfunnsengasjement: Festskrift Hans Petter Graver*. Universitetsforlaget.
- Petersen, Emma og Henrik Palmer Olsen (2026). En afgørelse, der alene er baseret på automatisk behandling: om GDPR art. 22 og forvaltningsafgørelser. *Retfærd* 49 (2): 135-152.
- Romeo, Giuseppe og Daniela Conti (2026). Exploring automation bias in human-AI collaboration: a review and implications for explainable AI. *AI & Society* 41, 259-278.
- Ruscheimer, Hannah og Lukas J. Hondrich (2024). Automation bias in public administration – an interdisciplinary perspective from law and psychology. *Government Information Quarterly* 41 (3).
- Suksi, Markku (2024). Creating legal basis for automated decision-making: a review of Section 53 e of Finland’s Administrative Procedure Act and Beyond. *European Review of Digital Administration & Law* 5 (2): 107-116.
- Taskforce for Kunstig Intelligens (2025a). *Mere tid til det vigtige. Målbillede for udrulning og anvendelse af kunstig intelligens i den offentlige sektor*.
- Taskforce for Kunstig Intelligens (2025b). *Målbillede. Vision for 2030*.
- Udsen, Henrik og David Knobel (2025). *Databeskyttelsesret*. Ex Tuto.
- Universitetet i Bergen (2025). *Kunnskapsbakgrunn for LEXplain: LEGALESE-prosjektet*.
- Wisborg, Thea Johanne Raugland (2023). *Fuldautomatiserede afgørelser i dansk forvaltning – en retlig analyse med udgangspunkt i databeskyttelsesforordningen*. Djøf Forlag.

Wittorff, Jacob Ø. (2019). *Gældsstyrelsen i stor oprydning efter skandaleramt it-system: Kasserer 75.000 sager om gæld til det offentlige*. *Computerworld*, 18. december.

Danske og EU-love

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1689 af 13. juni 2024 om harmoniserede regler for kunstig intelligens.

Praksis fra Datatilsynet

Udtalelse om Kommuners hjemmel til AI-profileringsværktøjet Asta (*Asta-sagen*), Journalnummer: 2022-212-3676, 18-05-2022.

Udtalelse om behandlingsgrundlag til udvikling og drift af AI-løsning inden for sundheds- og omsorgsområdet (*Københavns Kommune-sagen*), Journalnummer: 2023-212-0015, 17-11-2023.

Udtalelse om Offentliggørelse af datasæt og AI-model (2023-212-0021, 19-01-2024), Journalnummer: 2023-212-0021, 19-01-2024.

Praksis fra Folketingets Ombudsmand

FOB 2022-11. Udviklingen af it-systemet Deleøkonomisk Indberetningsløsning.

FOB 2022-12. Opgradering af Skatteforvaltningens ESDH-system.

FOB 2022-13. Breve til forældremyndighedsindehavere må ikke sendes til deres børn.

Praksis fra EU-Domstolen

C-175/20 *Valsts ierņēmumu dienests (Traitement des données personnelles à des fins fiscales)*, ECLI:EU:C:2022: 124, 24. februar 2022.

C-623/17 *Privacy International*. EU:C:2020:790, 6. oktober 2020.

C203/22 *Dun and Bradstreet Austria*. ECLI:EU:C:2025:117, 28. marts 2025.

C634/21 *Schufa*, EU:C:2024:913, 7. december 2023.

Om forfatterne

Aysel Küçüksu, cand.jur., ph.d., adjunkt i digitalisering, menneskerettigheder og jura, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet. Forsker i kunstig intelligens og jura med fokus på AI i den offentlige sektor.

E-mail: aysel.eybil.kucuksu@jur.ku.dk

Henrik Palmer Olsen, professor, dr.jur., Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet. Forsker i blandt andet i retsfilosofi og juridisk metode, menneskerettigheder og kunstig juridisk intelligens. E-mail: hpo@jur.ku.dk