DATATILSYNET

Digitaliseringsstyrelsen
Landgreven 4
1301 København K
Sendt til: jonmei@digst.dk, emimol@digst.dk, lea-omd@digst.dk og kahevi@digst.dk
Kopi sendt til: jm@jm.dk

9. oktober 2026

J.nr. 2026-11-0591
Dok.nr. 935516
Sagsbehandler
Signe Vestergård Spring

Datatilsynet
Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
T 3319 3200
dt@datatilsynet.dk
datatilsynet.dk

CVR 11883729

Høring over udkast til forslag til lov om offentlige myndigheders og organers udvikling og anvendelse af AI-systemer ved behandling af personoplysninger (AI-hjemmelsloven)

1. Indledning

Digitaliseringsstyrelsen har den 14. september 2026 anmodet om Datatilsynets eventuelle bemærkninger til ovennævnte udkast til lovforslag.

Datatilsynet har den 3. marts 2026 fremsendt bemærkninger til det tidligere fremsendte udkast til lovforslag (udkast til forslag til lov om udvikling og anvendelse af AI-systemer ved behandling af personoplysninger i den offentlige forvaltning). Datatilsynets høringssvar vedlægges.

Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at styrelsen har modtaget en række høringssvar til det tidligere udkast til lovforslag, og at styrelsen på den baggrund har foretaget en række ændringer i udkastet.

Datatilsynet skal i forbindelse med det ovennævnte nye udkast til lovforslag udtale følgende, som skal ses i sammenhæng med det tidligere fremsendte høringssvar:

2. Generelle bemærkninger

2.1. Det fremgår af afsnit 1.1. i udkastets almindelige bemærkninger, at formålet er at skabe en generel databeskyttelsesretlig hjemmel, der samtidig giver et tydeligere retsgrundlag for offentlige myndigheders og organers mulighed for at udvikle og anvende AI-systemer ved behandling af personoplysninger efter databeskyttelsesforordningen for at understøtte myndighedernes og organernes opgavevaretagelse efter anden lovgivning.

Herefter fremgår det, at en generel databeskyttelsesretlig hjemmel vil indebære, at offentlige myndigheder og organer – som led i myndighedens eller organets allerede fastlagte og afgrænsede opgavevaretagelse – vil kunne beslutte at behandle personoplysninger efter databeskyttelsesforordningen ved brug af kunstig intelligens i form af et AI-system til bl.a. beslutningsstøtte, herunder ved evaluering af bestemte personlige forhold vedrørende en borger, uden først at skulle etablere nye selvstændige databeskyttelsesretlige hjemler i sektorlovgivningen.

Som i det tidligere udkast fremgår det derudover, at lovforslaget helt overordnet vil gøre det muligt for offentlige myndigheder og organer at anvende AI-systemer i deres opgavevareta-

gelse på samme måde, som myndigheder og organer i dag anvender andre elektroniske hjælpemidler i deres opgavevaretagelse m.v.

Datatilsynet har med tilfredshed noteret sig, at det i det nye udkast er tilføjet, at etableringen af et supplerende databeskyttelsesretligt retsgrundlag til at behandle personoplysninger ved brug af AI-systemer ikke i sig selv sikrer, at de behandlingsaktiviteter, som foretages i forbindelse hermed, sker fuldt ud lovligt. I den forbindelse fremgår det, at den dataansvarlige, f.eks. myndigheden eller organet, inden behandlingen påbegyndes og igennem hele AI-systemets livscyklus skal sikre, at reglerne i databeskyttelsesforordningen, databeskyttelsesloven og anden for behandlingerne relevant lovgivning kan overholdes.

Af databeskyttelsesforordningens artikel 25, stk. 1, fremgår, at en dataansvarlig allerede på tidspunktet for fastlæggelsen af midlerne til behandlingen og på tidspunktet for selve behandlingen, implementerer passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger, som er designet med henblik på effektiv implementering af de grundlæggende principper. Derudover skal foranstaltningerne være designet med henblik på integrering af de fornødne garantier i behandlingen for at opfylde kravene i databeskyttelsesforordningen og beskyttelse af de registreredes rettigheder. I vurderingen af hvilke foranstaltninger der skal gennemføres, skal flere forhold, der er nævnt i bestemmelsen, tages i betragtning.

Det medfører efter Datatilsynet opfattelse, at det allerede ved designet eller valget af en given løsning til behandlingen af personoplysninger skal vurderes om løsningen – i sit design – rent faktisk kan levere den fornødne overholdelse af forordningen. Dette er særligt væsentligt, hvor den dataansvarlige har konstateret, at behandlingen i sig selv sandsynligvis vil indebære en høj risiko for de registreredes rettigheder. Hvis det sidstnævnte gør sig gældende, vil denne type af behandlinger ofte kræve en betydelig grad af tekniske foranstaltninger – i løsningens design – for effektivt at kunne nedsætte den iboende risiko på tidspunktet, hvor selve behandlingen iværksættes.

Ovennævnte indebærer, at hvis det – ved et givet design – er vurderingen, at behandlingens karakter, omfang, sammenhæng og formål samt risiciene for de registreredes rettigheder indebærer, at den beskyttelse, som forordningen giver de registrerede, undermineres, skal dette føre til gentænkning af det valgte design.

Det er Datatilsynets erfaring, at flere AI-produkter leveres som standardiserede ydelser, hvor den enkelte organisation som kunde som regel har begrænsede muligheder for at tilpasse den pågældende service til organisationens individuelle behov og krav, herunder kravene efter databeskyttelsesreglerne. Disse problemstillinger er ikke nye, men er forhold som Datatilsynet tidligere har vejledt om i relation til anden servicebaseret arkitektur, f.eks. i tilsynets cloudvejledning.[1] Det er dermed vigtigt, at de dataansvarlige forud for indkøb af et AI-produkt undersøger, om det er muligt at foretage de ændringer i såvel kontraktsgrundlaget som funktionaliteten, der er nødvendige, for at løsningen kan benyttes til behandling af personoplysninger i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne.

Datatilsynet opfordrer på den baggrund til, at det indarbejdes i den dataansvarliges indkøbs- og projektmodel for forretningsudvikling og teknologisk understøttelse, at der både tidsmæssigt og økonomisk afsættes råderum til, at der kan afsøges sådanne andre design eller andre løsninger, der i sit design nedsætter de identificerede risici.

1 Der henvises til Datatilsynets vejledning om cloud (marts 2022)

2.2. I lovudkastet er de økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenserne for det offentlige beskrevet.

Det følgende fremgår i den forbindelse af afsnit 5 i udkastets almindelige bemærkninger:

> ”Ved at give offentlige myndigheder og organer hjemmel til at udvikle og anvende AI-systemer, der behandler personoplysninger, som led i deres opgavevaretagelse efter anden lovgivning, vurderes det, at myndighederne og organerne kan opnå effektiviseringsgevinster og frigive tid til kerneopgaven. Dette beror på, at AI-systemer vil kunne frigive tid ved særligt at understøtte områder med hyppige og ensartede sager og processer. Dette kunne f.eks. være tjek og indsamling af dokumentation i sagsbehandlingen, udarbejdelse af referater eller lignende. Samtidig vil en generel databeskyttelsesretlig hjemmel, som tilvejebringes i dette lovforslag medføre, at offentlige myndigheder og organer i mindre grad forventes at have behov for at indkøbe ekstern bistand for at afklare rammerne for, hvornår og i hvilket omfang de må udvikle og anvende AI-systemer i deres opgavevaretagelse.”

Endvidere fremgår det, at omkostningerne forbundet med udvikling og anvendelse af AI-systemer kan tage form af implementeringsomkostninger forbundet med eventuelt indkøb, træning og implementering af AI-systemer i drift. Det fremgår herudover, at der kan være omkostninger relateret til oplæring af medarbejdere og løbende vedligehold af AI-systemer. Forsknings-, Uddannelses- og Digitaliseringsministeriet vurderer, at disse omkostninger vil være højest i begyndelsen af implementeringsprocessen, hvorefter de vil blive opvejet af gevinsterne ved anvendelsen af AI-systemer i myndighedernes og organernes opgavevaretagelse.

Datatilsynet ser gerne, at det nuanceres i udkastets bemærkninger, at der udover de ressourcebetragtninger, Forsknings-, Uddannelses- og Digitaliseringsministeriets henviser til, skal påregnes et ikke ubetydeligt arbejde med at sikre beskyttelse af borgernes personoplysninger som følge af mange AI-systemers funktionsmåde. Denne indsats må forventes at være af mere kontinuerlig karakter, end udkastet giver udtryk for. En af de væsentlige grunde er, at AI-ydelserne er i hastig udvikling, og såvel funktionalitet og måden en given ydelse leveres på som kontraktsgrundlaget herfor er undergivet hyppige ændringer.

Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at der ved indkøb af AI-systemer bør være en særlig opmærksomhed på den grundmodel, dvs. det standardprodukt fra en leverandør, som AI-systemet er baseret på. Det gælder også, hvis hensigten er, at systemet skal videreudvikles ved brug af personoplysninger om borgerne.

Det skyldes, at AI-systemer ofte er karakteriseret ved betydelig kompleksitet og manglende gennemsigtighed. Det kan derfor være særdeles vanskeligt for de dataansvarlige at få en tilstrækkelig forståelse af AI-systemets opbygning og de behandlinger, der foretages, som er en forudsætning for at kunne sikre beskyttelse af borgernes personoplysninger i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne.

Derudover vil der for nogle indkøbte AI-systemer ofte ske ændringer i aftalegrundlaget med leverandørerne, der regulerer AI-systemets funktioner samt leverandørers og underleverandørers behandling af personoplysninger. Der må som følge af de ofte uklare behandlingskonstruktioner derfor påregnes et ikke ubetydeligt ressourceforbrug hos myndigheder og organer med løbende at danne et tilstrækkeligt overblik over den behandling af personoplysninger, der foregår i forbindelse med anvendelse og eventuelt (videre)udvikling af AI-systemet, herunder ved leverandørers og underleverandørers behandling af personoplysninger.

Den dataansvarlige skal have adgang til de nødvendige ressourcer til at sikre lovlig behandling af personoplysninger. Det gælder også i situationer, hvor et valgt produkt eller aftalegrundlaget for produktet ændrer sig.[2]

For mange offentlige myndigheder og organer vil det derfor være nødvendigt at bruge betydelige ressourcer, herunder på f.eks. ekstern bistand, i forbindelse med indkøb og implementering af AI-systemer – men også når systemet anvendes i drift og i løbet af hele AI-systemets livscyklus.

Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at hvis dette arbejde ikke foretages, inden behandlingsaktiviteterne påbegyndes, vil der ofte være store omkostninger forbundet med efterfølgende at håndtere de eventuelle negative afledte konsekvenser, som AI-systemet medfører for borgerne og/eller myndigheden. Dette vil bl.a. være tilfældet, hvis brugen af et sådant AI-system indebærer, at myndigheden træffer forkerte afgørelser eller foretager forkerte tiltag i forbindelse med myndighedens opgavevaretagelse.

2.3. Med henvisning til afsnit 4.4. i Datatilsynets tidligere høringssvar er det fortsat tilsynets opfattelse, at den foreslåede tilgang i udkastets § 3 rejser væsentlige spørgsmål i relation til databeskyttelse.

Det skyldes, at udkastets bestemmelser stadig fastsætter meget vide rammer for en bred kreds af myndigheder og virksomheder m.v. til at behandle personoplysninger om et stort antal registrerede, herunder sårbare borgere. Disse behandlingsaktiviteter kan i nogle sammenhænge medføre høje risici for de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder, som følge af den måde AI-systemers behandlingsaktiviteter og resultatgenerering sker på.

Det er på den baggrund stadig Datatilsynets opfattelse, at en så vid adgang i bestemmelsen til at behandle personoplysninger, der potentielt kan være meget indgribende for de registrerede, kan øge risikoen for konkrete og ikke-proportionelle indgreb i privatlivets fred.

Endvidere finder Datatilsynet, at det fortsat vil være nødvendigt for myndighederne at foretage en vurdering af den eksisterende sektorlovgivning i forhold til, om det fremgår klart, at myndighedens opgavevaretagelse indebærer den pågældende behandling af personoplysninger, herunder i forbindelse med, at der træffes afgørelser eller iværksættes tiltag.

Det er herudover fortsat ikke indlysende for Datatilsynet, at den foreslåede ordning i udkastet lever op til kravene i artikel 23. Det gælder både i forhold til muligheden for at behandle personoplysninger fra myndighedernes historiske og lukkede sager til udvikling af AI-systemer uden at foretage en vurdering efter databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 4, samt i forhold til ressortministrenes mulighed for at fastsætte regler, der helt eller delvist begrænser de registreredes rettigheder efter artikel 12 og artikel 15-21 i databeskyttelsesforordningen.

3. Anvendelsesområde

Udkastets § 1 vedrører lovens anvendelsesområde. Det fremgår af udkastets § 1, at loven gælder for alle offentlige myndigheder og organer, i det omfang disse behandler personoplysninger med hjemmel i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e til opgaver, der udføres i samfundets interesse eller, som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt.

2 Der henvises til Datatilsynets afgørelser i sagen med j.nr. 2025-431-0053 (den såkaldte Chromebook-sag).

Det fremgår af udkastets bemærkninger til bestemmelsen, at den foreslåede ordning vil indebære, at samtlige relevante aktører, der vil skulle varetage opgaver i samfundets interesse og myndighedsopgaver, og dermed foretager behandling af personoplysninger med hjemmel i artikel 6, stk. 1, litra e, i databeskyttelsesforordningen, vil få mulighed for at behandle personoplysninger ved udvikling og anvendelse af AI-systemer.

Endvidere fremgår det, at "offentlige myndigheder" og "organer" skal forstås bredt, hvorfor anvendelsesområdet omfatter myndigheder og organer, der er omfattet af lignende begreber i anden relevant lovgivning, og det omfatter alle relevante dele af f.eks. den offentlige forvaltning, som varetager myndighedsopgaver og forvaltningsopgaver. Der er i den forbindelse henvist til forvaltningslovens § 1, stk. 1-3 og udbudslovens § 24, nr. 27, men Forsknings-, Uddannelses- og Digitaliseringsministeriets understreger i den forbindelse, at anvendelsesområdet ikke er afgrænset til myndigheder og organer som defineret i henholdsvis forvaltningsloven og udbudsloven, og at andre myndigheder og organer ligeledes vil være omfattet af lovforslaget.

For så vidt angår private aktører fremgår det, at disse aktører, der kun delvist udfører opgaver i samfundets interesse eller myndighedsopgaver, alene vil kunne anvende det supplerende retsgrundlag i det omfang, at deres behandling af personoplysninger sker med hjemmel i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e.

I udkastet nævnes eksempler på offentlige myndigheder og organer, som omfattes af reglerne. I den forbindelse er det i forhold til det tidligere fremsendte udkast tilføjet, at lovforslaget også vil omfatte organer som varetager myndighedsopgaver – som f.eks. kommunalt ejede forsyningsselskaber.

Det står ikke Datatilsynet klart, hvor mange private aktører og på hvilke områder af disse private aktørers behandlingsaktiviteter, loven kommer til at finde anvendelse for. Det foreslåede anvendelsesområde i udkastets § 1 må forventes at give anledning til en række afgrænsningsproblemer. Datatilsynet skal herudover pege på, at udkastets § 3 efter tilsynets opfattelse ikke vil kunne udgøre en hjemmel til videregivelse af personoplysninger til private aktørers brug af oplysningerne til egne formål.

Det følgende fremgår af afsnit 2.1.2. i udkastets almindelige bemærkninger:

> "Det er Forsknings-, Uddannelses- og Digitaliseringsministeriets vurdering, at anvendelsesområdet for den foreslåede ordning vil skulle afgrænses på baggrund af offentlige myndigheders og organers konkrete behandlingsaktiviteter, således at lovforslaget omfatter behandlingsaktiviteter, der foretages med hjemmel i artikel 6, stk. 1, litra e, i 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 (databeskyttelsesforordningen) med senere ændringer, dvs. når behandlingen udføres i samfundets interesse eller, når behandlingen henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt."

Derudover fremgår det følgende af afsnittet:

> "Den foreslåede ordning vil således finde anvendelse sideløbende med anden sektorlovgivning, uden at dette vil påvirke lovens anvendelsesområde eller den fortsatte anvendelse af den pågældende sektorlovgivning.
>
> Det bemærkes, at det i forbindelse med en eventuel fremtidig revision af sektorlovgivning, som regulerer det samme anvendelsesområde, kan være relevant for ressortministrene at overveje, om udvikling og anvendelse af AI-systemer ved behandling af personoplysninger i stedet bør ske med hjemmel i dette lovforslag. Det kan f.eks. være relevant i tilfælde, hvor den foreslåede ordning i dette lovforslag vil sikre et højere beskyttelsesniveau for den registreredes rettigheder og interesser, og indebære en højere grad af detaljeringsniveau og dermed øget transparens, eller hvor

> hensynet til ensartethed i lovgivningen i øvrigt taler herfor. Ved vurderingen af den eksisterende sektorlovgivnings egnethed bør der lægges vægt på, hvilke områder og behandlingsaktiviteter AI-systemet er tiltænkt anvendt til. Hvis AI systemet f.eks. skal anvendes over for særligt sårbare grupper af registrerede, taler dette i særlig grad for at overveje, hvordan der kan sikres det højest mulige beskyttelsesniveau for de registrerede."

Det er Datatilsynets opfattelse, at det fortsat vil være nødvendigt for myndighederne og organerne at foretage en vurdering af den eksisterende sektorlovgivning i forhold til, om det fremgår, at myndigheden eller organet er forpligtet eller berettiget til at udføre den pågældende opgave, som ønskes understøttet af et AI-system. Behandlingen af personoplysninger skal – uanset hvilken teknologi der anvendes – være nødvendig for udførelsen af den pågældende opgave i samfundets interesse eller som en del af myndighedsudøvelsen. Bestemmelserne i dette udkast kan derfor ikke medføre en udvidelse af de behandlingsaktiviteter, som myndighederne og organerne i dag foretager på baggrund af den relevante sektorlovgivning, og som ønskes understøttet af AI.

Derudover bemærker Datatilsynet, at udkastet efter tilsynets opfattelse ikke indebærer en høj grad af detaljeringsniveau og transparens for borgerne, som følge af det brede anvendelsesområde, bestemmelserne skal finde anvendelse på.

Datatilsynet har endvidere noteret sig, at det fremgår af det afsnit 2.1.1.1 i udkastets almindelige bemærkninger, at den foreslåede ordning alene vil finde anvendelse på behandling af personoplysninger, der er omfattet af databeskyttelsesforordningen, og at udkastet ikke finder anvendelse på behandling af personoplysninger, der er reguleret af f.eks. retshåndhævelsesloven. Datatilsynet lægger på den baggrund til grund, at reglerne i udkastet heller ikke skal finde anvendelse for politiets og forsvarets efterretningstjenesters behandling af personoplysninger.

4. Definitioner

4.1. "Beslutningstøtte" defineres i udkastets § 2, nr. 4, som: "Enhver form for forslag eller anbefaling til afgørelser eller væsentlige tiltag overfor den registrerede, som er genereret af et AI system, og som en fysisk person inddrager i den samlede faglige vurdering, som ligger til grund for afgørelsen eller tiltaget, uden at AI-systemet selv træffer afgørelsen eller iværksætter tiltaget."

Datatilsynet lægger til grund, at det er den dataansvarlige myndighed eller organ, der inddrager et forslag eller anbefalinger til afgørelser eller væsentlige tiltag over for den registrerede i sin samlede faglige vurdering, og at "en fysisk person" er en medarbejder eller en anden person tilknyttet den dataansvarlige myndighed eller organ.

I det nye udkast er kravet til menneskelig indgriben uddybet i forhold til, hvornår der er tale om beslutningsstøtte og ikke automatiske afgørelser eller tiltag. Det fremgår i den forbindelse af afsnit 2.1.2. i udkastets almindelige bemærkninger, at menneskelig involvering i så ringe en grad, at det alene anses som en formalitet, ikke vil kunne anses som beslutningsstøtte, da AI-systemet reelt foretager beslutningen. Derudover fremgår det, at der vil være en forventning om, at menneskelig involvering skal omfatte en reel stillingtagen til eller vurdering af AI-systemets anbefalinger og forslag, førend der er tale om beslutningsstøtte.

Der er i den forbindelse tilføjet eksempler på foranstaltninger, der skal sikre og dokumentere, at den menneskelige involvering er reel og ikke alene udgør en formalitet. Her fremgår det følgende: "Identificering af hvem der har beslutningskompetencen ved brug af AI-systemet, fastlæggelse af hvordan afvigelser fra AI-systemets anbefalinger og forslag håndteres og dokumenteres og logning af anvendelsen af AI-systemet". Det fremgår herefter, at det afgørende

fortsat er, om den person, der har beslutningskompetencen foretager en reel og selvstændig vurdering af AI-systemets anbefaling eller forslag.

Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at for at sikre reel menneskelig involvering og et meningsfuldt tilsyn med afgørelsen, skal de personer, der reelt skal træffe afgørelsen – og som har den fornødne kompetence – sættes i stand til at evaluere de faktuelle omstændigheder, som beslutningen træffes på baggrund af. Dette er nødvendigt for at verificere, at det nødvendige og retvisende faktum inddrages i sagens afgørelse. Dette kan imidlertid i forhold til nogle AI-systemer være vanskeligt på grund af AI-systemets kompleksitet og manglende gennemsigtighed.

Det kan endvidere være særdeles vanskeligt for de dataansvarlige at kvalitetssikre disse systemer, så det sikres, at de output, AI-systemet giver – f.eks. forslag eller anbefalinger til afgørelser eller tiltag over for borgerne – er korrekte og ikke er urimelige. De dataansvarlige myndigheder er forpligtede til at identificere og håndtere eventuel bias i det output, AI-systemet giver. Bias kan f.eks. skyldes kvaliteten af de data, som grundmodellen er trænet på, og det kan føre til diskrimination eller urimelig behandling af en borger eller grupper af borgere.

Derudover er det vigtigt, at de dataansvarlige myndigheder og organer er opmærksomme på risikoen for "automation bias", hvor f.eks. sagsbehandlere tillægger systemets vurdering af en sag større betydning end deres egen vurdering. I så fald vil systemet de facto afgøre sagen, og der vil være tale om en automatisk afgørelse.

Begrebet "fuldautomatiske afgørelser" er nævnt flere steder i udkastet. Datatilsynet bemærker, at retten i databeskyttelsesforordningens artikel 22 til ikke at være genstand for en afgørelse, der alene er baseret på automatisk behandling eller profilering, ikke er begrænset til fuldautomatiske afgørelser.

4.2. "Udvikling" defineres i udkastets § 2, nr. 5, som: "Enhver aktivitet der bidrager til udviklingen af et AI-system, herunder skabelse, træning, afprøvning og validering. Udvikling omfatter også lignende aktiviteter, der foretages efter AI-systemet er taget i brug, herunder gentræning og videreudvikling."

Det følgende fremgår af udkastets bemærkninger til bestemmelsen:

> "Begrebet vil også omfatte lignende aktiviteter, der foretages efter, AI-systemet er taget i brug i forbindelse med den enkelte myndigheds varetagelse af forskellige myndighedsopgaver, herunder gentræning og videreudvikling. Udvikling og anvendelse af et AI-system vil således typisk være en iterativ proces bestående af en række faser, der ikke nødvendigvis sker i en bestemt rækkefølge. Der vil i praksis derfor godt kunne være en mere flydende overgang mellem begrebet "udvikling" og begrebet "anvendelse", hvorfor de forskellige faser i AI-systemets livscyklus kan være svære at adskille. Det skal dog understreges, at lovforslaget både vil kunne anvendes som supplerende retsgrundlag i forbindelse med udvikling og anvendelse af et AI-system, hvorfor det ikke vil være et krav efter dette lovforslag, at myndigheden konkret kan angive, hvilken fase af AI-systemets livscyklus der er tale om for at kunne anvende lovforslaget som et supplerende retsgrundlag."

Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at databeskyttelsesreglerne indeholder et generelt krav om, at personoplysninger kun må behandles til et udtrykkeligt angivet og legitimt formål.[3]

Udviklingen (og videreudviklingen) af et AI-system skal efter Datatilsynets opfattelses anses som et formål i sig selv i forhold til databeskyttelsesreglerne. Behandling af personoplysninger

3 Databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra b

med henblik på at udvikle nye teknologiske løsninger tjener i sagens natur et andet formål end behandling af personoplysninger som led i myndighedens daglige drift. Det gælder også, selv om det langsigtede formål med at udvikle løsningen er at anvende den i myndighedens daglige drift.[4]

Det er dermed et krav efter de databeskyttelsesretlige regler, at de dataansvarlige kan angive, hvad formålet er med behandlingen af oplysninger i de forskellige faser i AI-systemets livscyklus.

De forskellige behandlingsaktiviteter og formålene med behandlingen skal også angives i konsekvensanalyser vedrørende databeskyttelse.[5] En sådan konsekvensanalyse vil efter Datatilsynets opfattelse næsten i alle tilfælde være et krav forud for behandling af personoplysninger som led i udvikling og/eller drift af AI-systemer, da disse behandlingsaktiviteter vil udløse flere af de kriterier, der er udslagsgivende for, om der skal gennemføres en konsekvensanalyse.[6]

5. Supplerende retsgrundlag

5.1. Det følger af udkastets § 3, stk. 1, at offentlige myndigheder og organer kan udvikle og anvende AI-systemer, herunder gøre brug af beslutningsstøtte, til blandt andet evaluering af bestemte personlige forhold vedrørende en borger (profilering) på baggrund af personoplysninger, som myndigheden eller organet behandler, for at understøtte myndighedens eller organets opgavevaretagelse efter anden lovgivning, jf. dog stk. 2.

Datatilsynet har forstået, at det er hensigten, at § 3, stk. 1, skal fungere som supplerende retsgrundlag for behandling af personoplysninger i forbindelse med offentlige myndigheder og organers udvikling og anvendelse af AI-systemer, der skal understøtte myndighedens eller organets opgavevaretagelse efter anden lovgivning. Det er dermed Datatilsynets forståelse, at bestemmelsen skal kunne anvendes i alle sammenhænge i den offentlige forvaltning, hvor der behandles personoplysninger efter databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e, og et supplerende retsgrundlag i den pågældende sektorlovgivning.

Det fremgår af udkastets bemærkninger til § 3, stk. 1, at offentlige myndigheders og organers brug af AI-systemer til at varetage opgaver efter anden lovgivning bl.a. vil kunne omfatte beslutningsstøtte. Det fremgår i den forbindelse, at det vil betyde, at beslutningsstøtte, herunder ved evaluering af bestemte personlige forhold vedrørende en borger (profilering), vil kunne foretages, hvis det sker i forbindelse med offentlige myndigheders og organers opgavevaretagelse.

Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at de dataansvarlige offentlige myndigheder og organer skal foretage en vurdering af, om behandlingen er *nødvendig* af hensyn til udførelsen af en opgave, som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt. Artikel 29-gruppen har tidligere udtalt, at den pågældende myndighedsopgave eller -funktion skal have et klart retsgrundlag, hvis artikel 6, stk. 1, litra e, skal anvendes som hjemmel til profilering.[7] Datatilsynet henviser derudover til afsnit 4.3 i sit tidligere høringssvar, hvor profilering er nærmere omtalt.

4 Der henvises til afsnit 3.1 i Datatilsynets vejledning om offentlige myndigheders brug af kunstig intelligens (oktober 2023). Derudover henvises til præmis 40-43 i EU-Domstolens dom af 20. oktober 2022 i sag C-77/21, hvor Domstolen synes at forudsætte, at foretagelse af test og korrektion for fejl af et it-system udgør et separat formål fra opfyldelse af abonnementsaftaler fra kunder, som it-systemet oprindeligt understøttede.

5 Det følger af databeskyttelsesforordningens artikel 35, stk. 7, litra a.

6 Der henvises til afsnit 6 i Datatilsynets vejledning om offentlige myndigheders brug af kunstig intelligens (oktober 2023).

7 Side 9 i Artikel 29-gruppens retningslinjer om automatiske individuelle afgørelser om profilering i henhold til forordning 2016/679, WP251. EDPB har ved Endorsement 1/2018 af 25. maj 2018 tilsluttet sig retningslinjerne.

5.2. Det følger af afsnit 2.2.1.1.1 i udkastets almindelige bemærkninger, at behandling af personoplysninger kun er lovlig, hvis og i det omfang mindst ét af forholdende i bestemmelsens litra a-f gør sig gældende. I den forbindelse fremgår det, at for offentlige myndigheders og organers behandling af personoplysninger er særligt databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e, relevant.

Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at offentlige myndigheder også kan behandle personoplysninger efter artikel 6, stk. 1, litra c, hvis behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige. Der er imidlertid inden for den offentlige sektor et betydeligt overlap mellem artikel 6, stk. 1, litra c og e.

Kravene til et supplerende retsgrundlag er nærmere beskrevet i samme afsnit i udkastet. I den forbindelse er artikel 6, stk. 2 og 3 og præambelbetragtning nr. 45 gengivet. Datatilsynet ser i den forbindelse gerne, at bestemmelsernes og præambelbetragtningens ordlyd gengives. Det bør i den forbindelse tilføjes i henvisningen til præambelbetragtning nr. 45, at det kan være tilstrækkeligt med en lov som grundlag for adskillige behandlingsaktiviteter, som er nødvendig for at udføre en opgave i samfundets interesse, eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse.

Datatilsynet skal derudover henvise til tilsynets bemærkninger om kravene til et supplerende retsgrundlag i det tidligere fremsendte høringssvar.

5.3. Det følgende fremgår derudover af afsnit 2.2.1.1.1. af udkastets almindelige bemærkninger:

> ”Datatilsynet har i sin praksis ad flere omgange udtalt sig om spørgsmålet om kravene til det supplerende retsgrundlag efter databeskyttelsesforordningen i forbindelse med offentlige myndigheders og organers anvendelse af kunstig intelligens. Denne praksis har resulteret i en strengere tilgang til hjemmelskravet i de tilfælde, hvor der anvendes AI-systemer, hvilket ikke følger den almindelige tilgang om teknologineutralitet [Datatilsynets fremhævning]. Derimod ses det nu, at brugen af kunstig intelligens-løsninger, der – i de tilfælde, hvor behandlingsaktiviteten vil være indgribende overfor de registrerede – nødvendiggør et supplerende retsgrundlag, der beskriver brugen af AI, selvom det under andre omstændigheder, f.eks. ved brug af andre teknologier, ikke nødvendigvis ville være tilfældet.”

Derudover fremgår følgende af afsnit 2.2.2.1. af udkastets almindelige bemærkninger:

> ”Datatilsynet har i flere sager taget stilling til kravene til det supplerende retsgrundlag ved offentlige myndigheders brug af kunstig intelligens. Der har herved udviklet sig en særlig praksis for brugen af AI-løsninger, hvorefter der i visse tilfælde stilles krav om et klarere supplerende retsgrundlag, end hvad der nødvendigvis ville gælde ved brug af andre teknologier [Datatilsynets fremhævning].”

Der er i den forbindelse henvist til en konkret sag hos Datatilsynet (med j.nr. 2023-212-0015) om, hvorvidt Københavns Kommunes havde hjemmel til udvikling og anvendelse af et AI-system indenfor sundheds- og omsorgsområdet.

Datatilsynet kan konstatere, at væsentlige elementer i tilsynets udtalelse **ikke** fremgår af afsnittet. Datatilsynet bemærkede således bl.a. i den pågældende udtalelse til Københavns Kommune, 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. Derudover fremgik det af udtalelsen, at det måtte tillægges vægt, at den målgruppe, kommunen ønskede at behandle oplysninger om – borgere, som helbredsmæssigt befinder sig i en situation, som nødvendiggør en vurdering af et potentielt behov for træning med henblik på at undgå funktionsnedsættelse – var en sårbar målgruppe.

Endvidere undersøgte Datatilsynet ikke kun bestemmelserne i serviceloven i den konkrete sag men også forarbejderne til bestemmelserne i forhold til, om rækkevidden af den pågældende behandling af personoplysninger, der kan ske for at udføre de pågældende opgaver, var omtalt, herunder om – og i hvilket omfang – der kunne behandles personoplysninger på den måde, som det ville være tilfældet ved brug af den pågældende AI-løsning. De pågældende bestemmelser i serviceloven havde efter Datatilsynets vurdering karakter af bestemmelser, som alene overordnet forpligtede kommuner til at udføre bestemte opgaver og i den forbindelse forudsatte behandling af personoplysninger med henblik på udførelse af disse opgaver.

I den ovenfor omtalte sag lagde Datatilsynet således vægt på den store mængde personoplysninger og karakteren af personoplysningerne, der ofte sker behandling af ved brug af AI-systemer. Derudover lagde Datatilsynet vægt på, at AI-systemet skulle anvendes som beslutningsstøtte, hvor myndigheden skulle handle ud fra en forudsigelse fra systemet om den enkelte borger og dermed påvirke borgerens helbredsmæssige situation. I den forbindelse var Datatilsynet opmærksom på risikoen for automation bias, som også er nærmere omtalt i det tidligere fremsendte høringssvar fra tilsynet. Datatilsynet lagde endelig også vægt på, hvordan personoplysningerne skulle behandles. I den forbindelse bemærkede Datatilsynet, at brug af AI medfører bl.a., at AI-systemerne kan lære, finde sammenhænge og gennemføre sandsynlighedsanalyser og drage konklusioner langt ud over det, som en fysisk sagsbehandler ville være i stand til.

Der var i den konkrete sag således en række omstændigheder, der havde betydning for, at Datatilsynet vurderede, at der var krav om et klart supplerende retsgrundlag til behandlingen af personoplysninger i forbindelse med anvendelsen af det pågældende AI-system i drift.

Endvidere afhænger kravet til klarheden af det supplerende retsgrundlag generelt af, hvor indgribende behandlingen af personoplysninger vil være for borgerne. Der henvises i den forbindelse til afsnit 4.2. i Datatilsynets tidligere høringssvar. I vurderingen bør det bl.a. indgå, hvilke oplysninger der behandles og om hvilke personer, herunder f.eks. sårbare borgere, ligesom omfanget af personoplysninger også er relevant at inddrage. Retsgrundlaget bør efter Datatilsynets opfattelse også vurderes ud fra, hvor direkte og indgribende f.eks. en afgørelse eller aktivitet er for borgerne. Det gælder, uanset om aktiviteten er bebyrdende eller begunstigende for borgerne. Derfor stilles der efter Datatilsynets opfattelse forskellige krav til klarheden af det relevante retsgrundlag til behandling af personoplysninger i forbindelse med henholdsvis udvikling og drift af en løsning. [8]

Det bør også indgå i vurderingen, hvordan personoplysningerne behandles. F.eks. er samkøring af personoplysninger i kontroløjemed og profilering behandlingsaktiviteter, der anses for særligt indgribende, og hvor der derfor er et krav om et klart retsgrundlag. Det gør sig også gældende, hvis der er tale om profilering til brug for beslutningsstøtte, hvor det ikke er med henblik på at træffe automatiske afgørelser.

Det kan derfor være relevant, hvilken teknologi der anvendes, hvis det har betydning for f.eks. omfanget af personoplysninger der behandles, og/eller måden oplysningerne behandles på.

5.4. I afsnit 2.2.2.1. i udkastets almindelige bemærkninger er der i forhold til det tidligere fremsendte udkast tilføjet en beskrivelse af, at der er behandlingsaktiviteter, der foretages ved brug af AI-systemer, og som efter en konkret vurdering ikke anses for indgribende overfor de registrerede. I den forbindelse fremgår det, at disse behandlingsaktiviteter ikke vil være underlagt

8 Der henvises til afsnit 5.2.2 i Datatilsynets vejledning om offentlige myndigheders brug af kunstig intelligens (oktober 2023)

et krav om et yderligere klart og præcist supplerende retsgrundlag. Udkastet oplister eksempler på sådanne typer systemer. I den forbindelse nævnes AI-systemer, der anvendes til effektivisering i forbindelse med journalisering, mødeindkaldelser, formatskifte (tale-til-tekst) eller referatskrivning.

Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at behandling af personoplysninger i forbindelse med anvendelse af AI til formatskifte (tale-til-tekst) eller referatskrivning alt efter omstændighederne kan være indgribende for borgerne. Det afhænger af de ovenfor nævnte omstændigheder i afsnit 5.3, herunder de omstændigheder, der er omtalt i den ovenfor nævnte udtalelse fra Datatilsynet til Københavns Kommune.

5.5. Det følger af udkastets bemærkninger til § 3, stk. 1, at bestemmelsen ikke vil kunne fungere som hjemmel til, at myndigheder og organer kan behandle nye personoplysninger. Datatilsynet forstår på bemærkningerne, at bestemmelsen alene vil kunne fungere som et supplerende retsgrundlag for behandling af personoplysninger, som myndigheder og organer i forvejen foretager efter databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e, og myndighedens supplerende retsgrundlag for behandlingen af personoplysninger i forbindelse med den pågældende myndighedsudøvelse. Datatilsynet forstår på den baggrund, at udkastets § 3, stk. 1, ikke giver adgang til at indsamle nye oplysninger om borgerne til brug for f.eks. profilering i forbindelse med udvikling og anvendelse af AI-systemer, der skal understøtte myndighedernes og organernes opgavevaretagelse.

5.6. Det følgende fremgår af udkastets afsnit 3:

> Det er Forsknings-, Uddannelses- og Digitaliseringsministeriets vurdering, at der generelt kan være en række potentialer forbundet med myndighedernes og organernes anvendelse af AI-systemer, der f.eks. kan bidrage til at gøre den offentlige sektor bedre for borgere og virksomheder samt gøre den offentlige sektor mere effektiv. Det gælder såvel i forbindelse med sagsbehandling som i opgavevaretagelsen i sin helhed – både i forhold til anvendte ressourcer og i løftet af kvaliteten i disse opgaver. Behandlingen kan derfor anses for at ske af hensyn til væsentlige samfundsinteresser og som led i myndighedsudøvelse.
>
> Lovforslaget skal på den baggrund anses for at udgøre det supplerende retsgrundlag for behandling af personoplysninger ved udvikling og anvendelse af AI-systemer i medfør af databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e, artikel 9, stk. 2, herunder litra g, og artikel 10.

Det er Datatilsynets opfattelse, at det kunne fremgå klarere af lovudkastets bestemmelser, hvilke typer oplysninger der omfattes af det supplerende retsgrundlag. Artikel 6, stk. 1, litra e, er nævnt i udkastets § 1 om lovens anvendelsesområde, og det kunne umiddelbart opfattes som om, at behandling af særlige kategorier af oplysninger omfattet af artikel 9 eller personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser omfattet af artikel 10 ikke er omfattet af reguleringen i lovudkastet. Datatilsynet er opmærksom på, at personoplysninger omfattet af artikel 9 og artikel 10 er nævnt i lovudkastets § 3, stk. 2, men det kunne ikke desto mindre overvejes, om det i relation til anvendelsesområdet i § 1 kan tydeliggøres, at reguleringen i lovudkastet omfatter alle typer af personoplysninger. Det bemærkes i den forbindelse, at behandling af oplysninger om personnummer er særskilt reguleret i databeskyttelseslovens § 11.

En fravigelse af forbuddet mod behandling af særlige kategorier af personoplysninger i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, efter forordningens artikel 9, stk. 2, litra g forudsætter – som det er tilfældet med artikel 6, stk. 1, litra e – at der foreligger et supplerende retsgrundlag. Som det også fremgår af afsnit 2.2.1.1.2. i udkastets almindelige bemærkninger, er det Datatilsynets opfattelse, at dataansvarlige, der behandler særlige kategorier af personoplysninger omfattet af forbuddet i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, skal kunne

identificere en undtagelse til dette forbud i enten forordningens artikel 9, stk. 2, eller bestemmelser, der gennemfører forordningens artikel 9, *og* et lovligt grundlag for behandling i forordningens artikel 6. [9]

Der er i afsnit 2.2.1.1.2 i udkastets almindelige bemærkninger henvist til databeskyttelseslovens § 8, stk. 1, i forhold til behandling af oplysninger om strafbare forhold. Datatilsynet skal i den forbindelse henvise til sit høringssvar til det tidligere fremsendte udkast til lovforslag. Her bemærkede tilsynet, at i det omfang der er hjemmel til behandling af oplysninger om strafbare forhold i anden lovgivning, skal der ikke derudover være hjemmel i databeskyttelseslovens § 8. I den forbindelse henviste tilsynet til databeskyttelseslovens § 1, stk. 3, hvoraf det fremgår, at regler om behandling af personoplysninger i anden lovgivning, som ligger inden for databeskyttelsesforordningens rammer for særregler om behandling af personoplysninger, går forud for reglerne i databeskyttelsesloven.

5.7. Det følger af udkastets § 3, stk. 2, at vedkommende minister på eget ressort *kan* fastsætte passende og specifikke foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes rettigheder og interesser i forbindelse med behandling omfattet af stk. 1, når behandlingen omfatter personoplysninger omfattet af databeskyttelsesforordningens arti kel 9, stk. 1, eller artikel 10 herunder hvis sådanne foranstaltninger er på krævet i henhold til databeskyttelsesreglerne.

Det følger af stk. 3 i bestemmelsen, at Domstolsstyrelsen kan fastsætte de i stk. 2 nævnte foranstaltninger i forbindelse med domstolenes behandling omfattet af stk. 1.

I det tidligere fremsendte udkast til lovforslag fremgik det af bestemmelsen, at vedkommende minister på eget ressort *skal* fastsætte passende og specifikke foranstaltninger.

I forhold til vurdering af, om det er nødvendigt at fastsætte yderligere foranstaltninger fremgår det følgende af udkastets bemærkninger til bestemmelsen:

> ”Ved vurderingen af, om det efter databeskyttelsesreglerne er nødvendigt at fastsætte yderligere foranstaltninger, vil det være relevant at overveje, om der allerede følger passende og specifikke foranstaltninger af den relevante særlovgivning, som finder anvendelse på den pågældende behandling. I visse sektorer kan der f.eks. allerede være fastsat særlige regler eller foranstaltninger, der indeholder passende garantier for beskyttelsen af den registreredes rettigheder og interesser i forbindelse med sektorens øvrige behandling af personoplysninger. Det er også muligt, at der allerede er taget højde for sådanne passende og specifikke foranstaltninger for den registreredes rettigheder og interesser på anden vis, f.eks. ved individuelle dataansvarliges databehandlingspolitikker og lignende. I sådanne tilfælde vil der kunne være begrænset behov for at fastsætte yderligere foranstaltninger i forbindelse med anvendelsen af et AI-system til den pågældende behandling i en bekendtgørelse. Det er dog væsentligt at bemærke, at der bør tages højde for, hvorvidt sådanne foranstaltninger adresserer de specifikke risici, der ses ved brugen af det konkrete AI-system, når der foretages en vurdering af, hvorvidt foranstaltningerne er tilstrækkelige.”

Derudover fremgår det, at den foreslåede bestemmelse vil etablere en bemyndigelsesbestemmelse som for de enkelte ressortministre vil være mulig at anvende enten konkret i forhold til bestemte AI-systemer eller til at fastsætte en mere generel ramme for brugen af AI-systemer inden for et givent sektorområde. Herefter fremgår det, at bekendtgørelsen kan indeholde oplysninger, som forventeligt allerede vil være identificeret som led i den dataansvarliges udarbejdelse af en konsekvensanalyse vedrørende databeskyttelse efter databeskyttelsesforordningens artikel 35.

9 Der henvises til Datatilsynets udtalelse af 7. november 2019 om behandling af følsomme oplysninger, der er tilgængelig på tilsynets hjemmeside: Behandling af følsomme oplysninger

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen i udkastet, at det ved vurderingen af, om der bør fastsættes yderligere foranstaltninger i medfør af udkastets § 3, stk. 2, vil være relevant at tage hensyn til, hvorvidt passende og specifikke foranstaltninger kan være nødvendige grundet omkringliggende omstændigheder, der gør behandlingen af personoplysninger mere indgribende. I den forbindelse er der som eksempel nævnt tilfælde, hvor der behandles personoplysninger om sårbare personer og grupper af personer.

Datatilsynets forstår dog også, at Forsknings-, Uddannelses-, og Digitaliseringsministeriet er opmærksom på, at databeskyttelsesforordningen allerede indeholder forpligtelser til f.eks. at sikre et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau for behandlingen af personoplysninger. Det fremgår af bemærkningerne, at der ikke med bestemmelsen etableres yderligere forpligtelser for ressortministrene end, hvad der allerede følger af databeskyttelsesreglerne, men at den foreslåede bestemmelse i stedet vil bidrage til, at der skal stilles konkrete og nuancerede garantier, som vil afhænge af den konkrete behandling og formålet hermed.

Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at det i praksis kan blive vanskeligt at vurdere for de enkelte ressortministre, om der er behov for at fastsætte foranstaltninger og betingelser for behandling af oplysninger omfattet af databeskyttelsesforordningens artikel 9 og 10 i en bekendtgørelse, hvis det skal ske på baggrund af en vurdering af, om de dataansvarlige selv har implementeret tilstrækkelige foranstaltninger. Det skyldes, at der på nogle sektorområder er flere forskellige offentlige myndigheder og organer, der er dataansvarlige for behandling af personoplysninger. Det gælder f.eks. på det sociale område, hvor 98 kommuner er dataansvarlige for hver deres behandling af personoplysninger inden for deres myndighedsområde.

Forsknings-, Uddannelses- og Digitaliseringsministeriets kan i stedet overveje, om § 3, stk. 2, skal indeholde krav om, at ressortministrene *skal* fastsætte formål, betingelser og foranstaltninger, der som minimum skal overholdes af de dataansvarlige i forhold til behandling af personoplysninger i forbindelse med udvikling og/eller anvendelse af AI-systemer, som indebærer en høj risiko for de registrerede. En sådan forpligtelse kan eventuelt begrænses til at finde anvendelse i de tilfælde, hvor der ikke i forvejen findes sådanne regler i lov eller bekendtgørelse på det pågældende sektorområde.

Som bemærket i Datatilsynets tidligere høringssvar kan der være andre forhold end oplysningernes karakter, der medfører, at behandling af personoplysninger i forbindelse med udvikling og/eller anvendelse af AI-systemer er mere indgribende. Der kan f.eks. være tale om behandling af oplysninger om sårbare personer eller behandling af fortrolige oplysninger som f.eks. personnumre eller adresser for personer med navne- og adressebeskyttelse, der ikke er omfattet af databeskyttelsesforordningens artikel 9 eller 10.

Det fremgår af udkastets bemærkninger til bestemmelsen, at med bestemmelsen vil offentlige myndigheder og organer blive ansvarlige for at overveje behovet for at behandle disse kategorier af personoplysninger. Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at en sådan forpligtelse allerede følger af databeskyttelsesforordningens regler, herunder forordningens artikel 5, stk. 1, litra c, og undtagelserne i artikel 9, stk. 2, til at behandle særlige kategorier af oplysninger.

5.8. Det fremgår af afsnit 2.2.2.1 i udkastets almindelige bemærkninger, at formålet med den foreslåede ordning er at skabe et generelt nationalt retsgrundlag for de behandlingsaktiviteter, der foretages ved brug af AI-systemer. Det fremgår af afsnittet, at det skal gælde for både de behandlingsaktiviteter, der foretages ved brug af AI-systemer, der må anses for indgribende, samt de behandlingsaktiviteter, der ikke er indgribende.

Da databeskyttelsesreglerne er teknologineutrale, er det behandlingens karakter, omfang, sammenhæng og formål samt de risici behandlingsaktiviteterne udgør for de registrerede, der som hovedregel udgør rammen for de databeskyttelsesretlige regler.

Datatilsynet bemærker, at det i udkastet derimod er anvendelsen af en bestemt teknologi (AI) og dermed ikke konkrete myndighedsopgaver (formålet) og den konkrete behandling af personoplysninger, der er relateret hertil, som er det centrale.

Denne tilgang medfører efter Datatilsynets opfattelse, at det er mange forskelligartede behandlingsscenarier, som udkastet skal forsøge at regulere, når det skal omfatte alle offentlige myndigheders og organers behandlingsaktiviteter i forbindelse med udvikling eller anvendelse af AI-systemer i alle sammenhænge, hvor det skal understøtte myndighedsopgaver. Det kan derfor være vanskeligt alene på baggrund af udkastets bestemmelser at tilvejebringe et klart og præcist retsgrundlag for særligt de behandlingsaktiviteter, der er indgribende for borgerne. Dette er på trods af, at intentionen med udkastet til lovforslag ikke giver anledning til tvivl.

Det er Datatilsynets opfattelse, at den foreslåede ordning vil indebære, at offentlige myndigheder og organer ved vurderingen af deres supplerende retsgrundlag for behandlingsaktiviteter i forbindelse med udvikling og/eller anvendelse af AI-systemer, som er indgribende og dermed forventes at indebære en høj risiko for de involverede borgere (de registrerede), skal foretage en vurdering af bestemmelserne samt bemærkningerne i dette udkast til lovforslag, den eksisterende sektorlovgivning i forhold til de pågældende myndighedsopgaver og eventuelle bekendtgørelser på enkelte sektorområder, som udstedes i medfør af udkastets § 3, stk. 2 og 3.

6. Anvendelse af data fra myndighedernes historiske og lukkede sager

6.1. Det følgende fremgår af afsnit 2.2.1.1.3. i udkastets almindelige bemærkninger:

> ”Det følger af databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 4, at når behandling til et andet formål end det, som personoplysningerne er indsamlet til, ikke er baseret på den registreredes samtykke eller EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, som udgør en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund af hensyn til de mål, der er omhandlet i artikel 23, stk. 1, kan personoplysninger viderebehandles uden nyt retsgrundlag, hvis det nye formål er foreneligt med det formål, hvortil oplysningerne oprindeligt er indsamlet.”

Derudover fremgår det, at det dermed er muligt i national ret at fastsætte regler om viderebehandling af personoplysninger, og at sådanne regler skal tage hensyn til de mål, der fremgår af databeskyttelsesforordningens artikel 23, stk. 1. I den forbindelse er artikel 23, stk. 1, litra e, fremhævet som eksempel.

Datatilsynet ser i den forbindelse gerne, at ordlyden i artikel 6, stk. 4, gengives, og at der i den forbindelse også henvises til artikel 5, stk. 1, litra b, i databeskyttelsesforordningen, hvoraf det følger, at personoplysninger skal indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål og ikke må viderebehandles på en måde, der er uforenelig med disse formål.

Derudover ser Datatilsynet gerne, at det præciseres, at det er muligt at fastsætte nationale regler om viderebehandling af personoplysninger til et andet formål end det, som personoplysningerne er indsamlet til, og at sådanne regler skal udgøre en *nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning* i et demokratisk samfund af hensyn til de mål, der er omhandlet i artikel 23, stk. 1.

Det følgende fremgår bl.a. om den foreslåede ordning i forhold til de dataansvarliges anvendelse af data fra historiske og lukkede sager i afsnit 2.2.2.1. i udkastets almindelige bemærkninger:

> ”Den foreslåede ordning vil desuden medføre, at personoplysninger vil kunne anvendes både til udvikling og til anvendelse af et AI-system. Dermed har offentlige myndigheder og organer mulighed for selv at udvikle eller få udviklet specialiserede AI-systemer, der er trænet på konkret og relevant træningsdata, herunder personoplysninger i myndighedens historiske og lukkede sager.”

Derudover fremgår det følgende af afsnit 2.2.2.3 i udkastets almindelige bemærkninger:

> ”Til dette bemærkes, at personoplysninger – der fremgår af historiske og lukkede sager – med fordel vil kunne anvendes til at udvide mængden af data, der kan anvendes i AI-systemers træningsdata med henblik på at forbedre og præcisere AI-systemers output. Dette vil særligt kunne løfte kvaliteten og pålideligheden af AI-systemernes output, da AI-systemerne typisk trænes til at kunne understøtte en specialiseret opgave. Derfor vil det være relevant for myndighederne og organerne at kunne anvende personoplysninger fra historiske og lukkede sager til at udvikle AI systemer, der eksempelvis skal anvendes til beslutningsstøtte i lignende op gaver.”

Datatilsynet har noteret sig, at det i det nye udkast fremgår af afsnit 2.2.2.3., at myndighederne og organerne udelukkende vil have adgang til at anvende personoplysninger fra historiske og lukkede sager, som myndighederne og organerne på tidspunktet for udviklingen opbevarer, herunder oplysninger der endnu ikke er aflevereret til et offentligt arkiv. Derudover fremgår det, at myndighederne og organerne ikke vil have mulighed for at genindhente personoplysninger fra et offentligt arkiv, når kopier af personoplysninger allerede er slettet i myndighedernes og organernes interne databaser.

Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at de dataansvarlige offentlige myndigheder og organer er forpligtede til at slette eller anonymisere oplysninger, når de ikke længere er nødvendige at behandle i forhold til formålet med behandlingen af personoplysninger.[10] Hvis der fortsat behandles personoplysninger, selvom de burde have været slettet eller anonymiseret, f.eks. hvis der opbevares en kopi af materiale, der er afleveret til et offentligt arkiv, kan disse oplysninger efter Datatilsynets opfattelse ikke anvendes til udvikling af et AI-system til brug for den pågældende myndigheds opgavevaretagelse.

Derudover fremgår det, at hjemlen til viderebehandling bør afgrænses til viderebehandling af de personoplysninger, som de respektive myndigheder og organer allerede er eller vil komme i besiddelse af som led i deres opgavevaretagelse. Det fremgår i den forbindelse, at en generel hjemmel til viderebehandling af personoplysninger ikke vil kunne omfatte udveksling af personoplysninger mellem offentlige myndigheder og organer efter den foreslåede ordning.

Det følgende fremgår derudover af afsnit 2.2.2.3. i udkastets almindelige bemærkninger:

> ”Den foreslåede ordning vil medføre, at der vil blive etableret et grundlag for viderebehandling af personoplysninger efter databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 4, som myndigheden allerede er i besiddelse af og har lovlig adkomst til, hvilket dermed omfatter personoplysninger fra historiske og lukkede sager. Det skyldes, at den foreslåede ordning klart og tydeligt vil angive, at der vil kunne ske udvikling af AI-systemer på baggrund af per sonoplysninger, som myndigheden (i forvejen) behandler.
>
> Formålet med den foreslåede ordning er at undgå behovet for, at ressortministrene vil skulle tilvejebringe et særskilt retsgrundlag for viderebehandling af de personoplysninger, som myndighederne og organerne i forvejen er eller vil komme i besiddelse af og har lovlig adkomst til, samt at myndighederne og organerne ikke vil skulle foretage en forenelighedstest i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 4, før myndighederne og organerne vil kunne viderebehandle personoplysninger i historiske og lukkede sager til udvikling af AI-systemer.”

10 Det følger af databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra e.

Datatilsynet henviser i den forbindelse til afsnit 5 i tilsynets tidligere høringssvar, hvor databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 4, og artikel 23, stk. 1, er omtalt.

Forsknings-, Uddannelses-, og Digitaliseringsministeriet ses fortsat ikke i det nye udkast at have forholdt sig til, om loven vil udgøre en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund af hensyn til de mål, der er oplistet i artikel 23, stk. 1.

Det står derfor fortsat ikke Datatilsynet klart, hvilke af de hensyn, der er oplistet i artikel 23, stk. 1, litra a-j, der kan begrunde, at det er en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning, at alle de offentlige myndigheder og organer, som reglerne skal gælde for, i alle sammenhænge kan viderebehandle oplysninger fra historiske og afsluttede sager til brug for udvikling af AI-systemer.

Derfor er det Datatilsynets opfattelse, at det er nødvendigt, at de enkelte dataansvarlige offentlige myndigheder og organer skal foretage en vurdering i medfør af artikel 6, stk. 4, i forhold til, om personoplysninger, som er indsamlet til andre formål, herunder fra myndighedens lukkede og arkiverede sager, vil kunne anvendes til udvikling af AI-systemer, der skal understøtte deres opgavevaretagelse.

Efter Datatilsynets opfattelse har offentlige myndigheder – under iagttagelse af de forvaltningsretlige principper om saglighed og ligebehandling – et vidt skøn med hensyn til, i hvilket omfang myndigheden kan genbruge egne data som led i myndighedsudøvelsen. Det forudsætter imidlertid, at myndigheden foretager en konkret vurdering af, om brugen af de identificerede datasæt er forenelig med det formål, som dataene oprindeligt blev indsamlet til.

6.2. Det fremgår af afsnit 2.2.1.1.3. i udkastets almindelige bemærkninger, at behandling af personoplysninger til andre formål end de(t) oprindelige formål medfører, at borgerne skal oplyses om de(t) nye formål. Der er i den forbindelse henvist til artikel 13, stk. 3, og artikel 14, stk. 4. I den forbindelse fremgår det, at dataansvarlige i visse tilfælde kan være undtaget fra oplysningspligten. Der er i den forbindelse henvist til artikel 13, stk. 4, og 14, stk. 5.

I medfør af artikel 14, stk. 5, litra a, finder oplysningspligten efter henholdsvis artikel 14 ikke anvendelse, hvis den registrerede allerede er bekendt med oplysningerne. Derudover følger det af artikel 14, stk. 5, litra c, at oplysningspligten efter artikel 14 ikke finder anvendelse hvis og i det omfang indsamling eller videregivelse udtrykkelig er fastsat i EU-ret eller medlemsstaternes nationale ret, som den dataansvarlige er underlagt, og som fastsætter passende foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes legitime interesser.

I databeskyttelsesforordningens præambelbetragtning nr. 50 er behandling af personoplysninger til andre formål end de, som oplysningerne oprindeligt er indsamlet til, også beskrevet. Heraf fremgår det bl.a., at når behandlingen er baseret på EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, som udgør en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund med henblik på at beskytte navnlig vigtige målsætninger af generel samfundsinteresse, bør den dataansvarlige kunne viderebehandle personoplysningerne uafhængigt af formålenes forenelighed. Det fremgår herefter, at de principper, der fastsættes i databeskyttelsesforordningen, og navnlig information til den registrerede om disse andre formål og om vedkommendes rettigheder, herunder retten til at gøre indsigelse, under alle omstændigheder bør sikres.

Det er Datatilsynets opfattelse, at kravet om udtrykkelighed indebærer, at det ikke må give anledning til tvivl, hvorvidt det i lovgivningen er fastsat, at den dataansvarlige skal foretage indsamling eller videregivelse af de pågældende personoplysninger.[11]

Derudover indebærer kravet om udtrykkelighed efter Datatilsynets opfattelse, at der skal være tale om en egentlig forpligtelse til at indsamle eller videregive oplysninger, ligesom det af de af EU-retten eller de nationale regler skal fremgå, hvilke oplysninger der skal indsamles eller videregives. Dette skyldes, at det i disse tilfælde vil være klart for den registrerede, at der vil blive indsamlet eller videregivet oplysninger om vedkommende og hvilke oplysninger.

Det vil således ikke være tilstrækkeligt, at lovgivningen alene hjemler en mulighed til at indsamle eller videregive oplysninger, da det ikke efter en sådan bestemmelse vil være klart for de registrerede, bl.a. at der vil blive registreret eller videregivet oplysninger og hvilke oplysninger.

Datatilsynet er af den opfattelse, at betingelserne i artikel 14, stk. 5 litra c – som en undtagelse til den generelle hovedregel om at iagttage oplysningspligten – skal fortolkes relativt strengt, og den påberåbte nationale lovgivning derfor skal medføre, at det beskyttelsesniveau som sikres ved databeskyttelsesforordningens artikel 14, stk. 1-4, ikke undermineres.[12]

7. Undtagelse til de registreredes rettigheder

7.1. Det fremgår af udkastets § 4, 1. pkt., at vedkommende minister kan fastsætte regler om, at bestemmelserne i databeskyttelsesforordningens artikel 12 og artikel 15-21 kan begrænses helt eller delvist, hvis ét af forholdene i databeskyttelsesforordningens artikel 23, stk. 1, gør sig gældende. Herefter fremgår det, at regler udstedt i medfør af 1. pkt. skal indeholde, hvor det er relevant, specifikke bestemmelser vedrørende de forhold, som fremgår af databeskyttelsesforordningens artikel 23, stk. 2.

Det følgende fremgår af afsnit 2.3.2.1. i udkastets almindelige bemærkninger:

> ”Det er Forsknings-, Uddannelses- og Digitaliseringsministeriets vurdering, at en mulighed for helt eller delvist at kunne begrænse den registreredes rettigheder er relevant i forbindelse med offentlige myndigheders og organers udvikling og anvendelse af AI-systemer. AI-systemer er ofte kendetegnet ved komplekse datastrukturer, hvor oplysninger fra mange registrerede potentielt vil indgå i træningsdata. Det vil ikke altid være muligt at udskille de registreredes personoplysninger fra modelparametrene. Dermed kan AI systemernes funktionsmåde gøre det vanskeligt, eller i visse tilfælde sågar umuligt, for myndighederne og organerne at håndtere de registreredes rettigheder, når først personoplysningerne er indlejret i et AI-system. Dette gælder f.eks. retten til sletning eller retten til indsigt, der grundet vanskeligheden i at fremfinde eller adskille data er vanskelige at imødekomme.”

Derudover fremgår det følgende af afsnit 3.1. i udkastets almindelige bemærkninger:

> ”Et AI-system vil i sin natur potentielt kunne medføre en begrænsning af den registreredes rettigheder, f.eks. hvis AI-systemets funktionsmåde vil kunne stille den registrerede dårligere i forhold til vedkommendes rettigheder, f.eks. i forhold til retten til indsigt eller sletning. Det skyldes, at AI-systemer ofte er kendetegnet ved komplekse datastrukturer, hvor oplysninger fra mange registrerede indgår i trænings- og modelleringsteknikker. Det vil ikke altid være muligt at udskille de registreredes personoplysninger fra modelparametrene. Det betyder, at den registreredes rettigheder, herunder f.eks. retten til indsigt og retten til sletning, i praksis kan være vanskelig – eller

11 Justitsministeriet, Databeskyttelsesforordningen – og de retlige rammer for dansk lovgivning, Betænkning nr. 1565, Del I, bind 1, s. 300-301.
12 EU-Domstolens dom af 28. november 2024 i C-169/23 Másdi, præmis 54

> i visse tilfælde umulig – at opfylde, når oplysningerne først er integreret i et AI-system."

I udkastets bemærkninger til § 4, stk. 1, er det anført, at bestemmelsen vil være med til at effektivisere udviklingen, videreudviklingen og anvendelsen af AI-systemer. Det er begrundet med, at AI-systemer efter deres natur potentielt vil kunne medføre en begrænsning af den registreredes rettigheder på grund af AI-systemers komplekse opbygning.

Datatilsynet henviser til bemærkningerne ovenfor i afsnit 2.1. om de dataansvarliges forpligtelser, der følger af databeskyttelsesforordningens artikel 25, stk. 1, om databeskyttelse gennem design. I den forbindelse bemærkes det, at det forud for behandlingen af personoplysninger skal vurderes, om databeskyttelsesreglerne i praksis kan overholdes med den løsning og det design, der ønskes anvendt. Det gælder også reglerne om de registreredes rettigheder i artikel 12 og artikel 15-21.

7.2. Datatilsynet har noteret sig, at der i afsnit 2.3.2.1. i udkastets almindelige bemærkninger er tilføjet en forudsætning om, at ressortministrenes mulighed for at indføre en undtagelse til de registreredes rettigheder (enten generelt på ressortområdet eller for behandlingen af personoplysninger i forbindelse med brugen af et specifikt AI-system) vil skulle ske med afsæt i de hensyn, som følger af databeskyttelsesforordningens artikel 23, stk. 1.

Det følgende fremgår af afsnit 2.3.2.1. i udkastets almindelige bemærkninger:

> "Dermed vil den foreslåede ordning medføre, at relevante undtagelser vil kunne fastsættes på de ressortområder, hvor det efter en konkret vurdering er vurderet relevant, samt at betingelserne for en undtagelse efter databeskyttelsesforordningens artikel 23, stk. 1, er opfyldt."

Datatilsynet har noteret sig, at det er tilføjet i det nye udkast, at databeskyttelsesforordningens artikel 23, stk. 1, har et snævert anvendelsesområde, hvorfor det ikke i alle tilfælde vil være muligt at gøre undtagelse til den registreredes rettigheder med hjemmel i databeskyttelsesforordningens artikel 23, stk. 1.

7.3. Forsknings-, Uddannelses- og Digitaliseringsministeriet ses også i det nye udkast at have henvist til artikel 23, stk. 1, litra e, som eksempel på et af de hensyn i artikel 23, stk. 1, som efter ministeriets vurdering er nærliggende at vurdere.

Datatilsynet kan konstatere, at der i det nye udkast er tilføjet en henvisning til de retningslinjer fra Det Europæiske Databeskyttelsesråd (EDPB), som tilsynet henviste til i sit tidligere høringssvar.

Datatilsynet skal henvise til afsnit 6 i tilsynets tidligere fremsendte høringssvar, hvor det nationale råderum i artikel 23, herunder særligt artikel 23, stk. 1, litra e, bl.a. er omtalt.

Det er som nævnt i Datatilsynets tidligere høringssvar tilsynets opfattelse, at der stilles krav om betydelig klarhed ved ethvert nationalt grundlag, der begrænser de registreredes rettigheder. Det står derfor fortsat ikke Datatilsynet klart, hvordan de enkelte ressortministre i praksis vil kunne fastsætte regler i bekendtgørelser på deres respektive ressortområde med den fornødne klarhed, og som forholder sig til hensynene i artikel 23, stk. 1.

8. Øvrige bemærkninger

8.1. Det følgende fremgår af afsnit 2.2.1.1. i udkastets almindelige bemærkninger:

> ”[...] Det indebærer bl.a., at offentlige myndigheder og organer skal bestræbe sig på at udvikle AI-systemer, der understøtter beskyttelsen af personoplysninger ved at integrere passende tekniske eller organisatoriske foranstaltninger.
>
> Herudover følger det bl.a. af databeskyttelsesforordningens præambelbetragtning nr. 38, at børn generelt bør nyde særlig beskyttelse af deres personoplysninger, eftersom de ofte er mindre bevidste om de pågældende risici, konsekvenser og garantier og deres rettigheder for så vidt angår behandling af personoplysninger. Dermed bør offentlige myndigheder og organer udvise tilstrækkelig forsigtighed og ansvarlighed, når disse behandler personoplysninger om børn.”

Datatilsynet bemærker generelt, at de dataansvarlige offentlige myndigheder og organer skal sikre (og ikke blot skal bestræbe sig på) et sikkerhedsniveau, der passer til de risici, som en given behandling af personoplysninger indebærer. Det indebærer, at de dataansvarlige skal gennemføre passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger, hvor der tages hensyn til en række omstændigheder, der er nævnt i databeskyttelsesforordningens artikel 32, stk. 1.

Derudover bemærker Datatilsynet, at de dataansvarlige offentlige myndigheder og organer skal udvise tilstrækkelig forsigtighed og ansvarlighed ved behandling af oplysninger om alle personer. Børn nyder imidlertid som anført i udkastet en særlig beskyttelse. Det indebærer, at de dataansvarlige skal være særligt opmærksomme, hvis de behandler oplysninger om børn, da det bl.a. kan have betydning i forhold til de dataansvarliges risikovurdering af de pågældende behandlingsaktiviteter, samt hvordan der sikres gennemsigtighed.

8.2. I afsnit 2.1.1.1. i udkastets almindelige bemærkninger, som bl.a. vedrører udkastets anvendelsesområde, er forholdet til retshåndhævelsesloven beskrevet. Datatilsynet skal i den forbindelse henvise til tilsynets tidligere fremsendte høringssvar, hvor tilsynet bemærkede, at retshåndhævelsesloven ikke regulerer behandling af personoplysninger udover reglerne i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven, som det også fremgår i dette udkast. Det er derimod regler, der finder anvendelse på behandling af personoplysninger, der ikke er omfattet af databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven.

8.3. I afsnit 2.2.1.1.2. i udkastets almindelige bemærkninger om behandling af bl.a. særlige kategorier af personoplysninger er databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra a-c og e-g, fremhævet som særligt relevante.

Det følger af databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra a, at forbuddet mod at behandle de særlige kategorier af personoplysninger, der er omfattet af artikel 9, stk. 1, ikke finder anvendelse, hvis den registrerede har givet udtrykkeligt samtykke til behandling af sådanne oplysninger.

Datatilsynet skal generelt bemærke, at en offentlig myndighed sædvanligvis ikke vil kunne behandle personoplysninger på baggrund af et samtykke, fordi betingelserne for et gyldigt samtykke kan være vanskelige at opfylde, når en offentlig myndighed behandler personoplysninger. [13]

9. Afsluttende bemærkninger

Datatilsynet forudsætter at blive hørt i forbindelse med udarbejdelse af bekendtgørelser og lignende generelle forskrifter, som knytter sig til lovudkastet, jf. databeskyttelseslovens § 28.

13 Der henvises til afsnit 5.2.3 i Datatilsynets vejledning om offentlige myndigheders brug af kunstig intelligens (oktober 2023)

Kopi af dette brev er dags dato sendt til Justitsministeriets Lovafdeling til orientering.

Med venlig hilsen

Kristian Korfits Nielsen
Formand, Datarådet

Cristina Angela Gulisano
Direktør, Datatilsynet