

Digital velferdsstat

Rapport
1. september 2021–1. september 2022



Introduksjon til programmet Digital velferdsstat

Velferdsstaten er i rask endring. Med stadig nye oppgaver som skal løses med økte krav til effektivitet tvinger nye digitale løsninger seg fram. Digitaliseringen skaper mange nye rettslige spørsmål og avdekker også nye svar på gamle spørsmål. Gjennom prosjektet Digital velferdsstat søker vi å bidra med ny kunnskap gjennom langsiktig forskning, innovativ undervisning og dialog med offentlige myndigheter. Rammen for prosjektet Digital velferdsstat er gitt i notatet Programområde Digital Velferdsstat som ble godkjent på det konstituerende møte i Styringsgruppen 24. september 2021 (Sak 3/2021).

Digital velferdsstat er det første programområdet som er iverksatt som del av avtalen om en tiårig strategisk satsning i samarbeid mellom Det juridiske fakultet, UiO og Nav.

I henhold til den overordnede avtalen skal også andre programområder iverksettes sekvensielt. For å sikre gode synergier med andre eksisterende og planlagte prosjekter ved Det juridiske fakultet, arbeider vi for at Nav-avtalen er kjent og tenkes med i planlegging og gjennomføring av disse. Det gjelder særlig Jon Christian Fløysvik Nordrums arbeid med prosjektet «Klarspråk i juridisk forskning og undervisning» (finansiert av KDD 2016–2026), Ingunn Ikdahls arbeid med prosjektet «Internasjonal trygderett» (finansiert av AID 2021–2025), og en større søknad fra Juridisk fakultet, UiO, til NFR om midler til et forskningscenter for kunnskaps- og kompetanseutvikling om EØS-rettens betydning for norsk rett, der trygdeforvaltning blir et av flere temaer. Temaer knyttet til digitalisering vil også legges inn her.

I perioden 1. september 2021–1. september 2022 har prosjektgruppen ved UiO bestått av: Prosjektledere: Jon Christian Fløysvik Nordrum, Ingunn Ikdahl. Vitenskapelige assistenter: Yuan Pan, Ingvild Ladegård Lockert, Synne Oppedal Midtgård, Mira Sofie Stokke, Anna Pettersdatter Melkild, Julie Skomakerstuen Larsen. Øvrige prosjektdeltakere: Sigrid Stokstad, Heather Broomfield.

Satsningen har tre hovedpilarer: Et mer relevant studietilbud; Forskning på den digitale velferdsstaten; En bred faglig arena for samarbeid, kunnskapsutvikling, innovasjon og formidling.

1. Et mer relevant studietilbud

Det er stort behov for å utdanne juridiske kandidater med høy kompetanse innen lovgivningslære, forvaltningsrett og trygderett, som også har forståelse for utfordringene og mulighetene bruk av ny teknologi i velferdsforvaltningen fører med seg. Tett kontakt mellom Det juridiske fakultet og Nav om studietilbud kan sikre at studietilbudet utdanner jurister med relevant kompetanse, og masteroppgaver og utredninger i Lovlab kan gi selvstendige forskningsbidrag til feltet. Et sterkt studietilbud innen området digital velferdsstat er også en viktig kanal for rekruttering av fremtidige forskere.

Dette er sentrale aktiviteter i denne pilaren i rapportperioden:

- Samarbeid med Nav innen rammene av Lovlab (valgemnet JUS5502 - Lovgivningslære). Rapporten [JOU 2022: 3 Borgernes rettigheter ved utvikling og bruk av kunstig intelligente systemer i offentlig forvaltning](#) ble skrevet av en studentgruppe våren 2022. Studentgruppen foreslo et nytt kapittel i forvaltningsloven, med regler for utvikling og bruk av kunstig intelligente systemer i forvaltningen. Mandatet innebar en vurdering av hvordan EUs forslag til forordning om harmonisering av regler om kunstig intelligens kan gjennomføres på en hensiktsmessig måte i norsk rett. Reglene studentgruppen foreslår skal sikre at implementeringen av kunstig intelligente systemer skjer i samsvar med grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper, samt prinsipper som transparens, forsvarlig dataforvaltning og teknisk robusthet, slik disse er nedfelt i EUs forordningsforslag.
- Videreutdanningstilbudet «JFVU 1100 Trygderett og digital velferdsstat» har blitt opprettet. www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JFVU1100/. 30 studenter er tatt opp. Alle er fra Nav, og fagsammensetningen er bred.
- Etablering av emnebank med temaer relevant for Digital velferdsstat for studenter som skal skrive masteroppgave.
- Studenter som hospiterer hos Nav: Vit.ass Ingvild Lockert hadde et opphold hos Nav i august 2022. Hun så nærmere på forskjellige systemer for dokumentasjon, prosjektstyring og etterlevelse i Nav. Oppholdet ga dypere innsikt i hvordan Navs team jobber med automatisert tildeling av sykepenges, risikomodul for forhåndskontroll av sykepenges og automatisert tildeling av foreldrepenges.
- Ansettelse av Ingvild Bruce som førsteamanuensis II ved Institutt for offentlig rett, med tiltredelse i november 2022. Bruce vil ha et særlig undervisningsansvar for digitalisering, kontroll, tilsyn og sanksjonering.

2. Forskning på den digitale velferdsstaten

For å kunne bygge opp fagfeltene planmessig, skal det i den første perioden av avtalen satses på studenter, vitenskapelige assistenter, stipendiater og postdoktorer, med tanke på å rekruttere personer som kan fylle fremtidige faste stillinger innenfor de sentrale fagområdene. I denne fasen kan det være hensiktsmessig å ansette fagfolk utenfor UiO med spisskompetanse i bistillinger/som gjesteforskere. Samarbeidet skal bidra til at forskningen holder følge etter hvert som spørsmål oppstår og endres i takt med utviklingen i både det rettslige rammeverket, de digitale mulighetene og forvaltningens arbeid.

Dette er sentrale aktiviteter i denne pilaren i rapportperioden:

- **Under publisering:** Jon Christian Fløysvik Nordrum og Ingunn Ik Dahl har skrevet en artikkel til et kommende temanummer om kunstig intelligens i velferdsstaten i Tidsskrift for velferdsforskning. Artikkelen heter «En vidunderlig ny velferdsstat? Rettsstaten møter den digitale velferdsforvaltningen», og forventes publisert høsten 2022. Sammendrag: «Det er stor iver etter å effektivisere den norske velferdsforvaltningen ved hjelp av kunstig intelligens. Bruken av kunstig intelligens utfordrer imidlertid de systemene vi i dag har for å sikre at rettsstatlige prinsipper etterleves i velferdsforvaltningen. Digitaliseringen av masseforvaltningen, og særlig bruk av kunstig intelligens, innebærer en høy risiko for masseproduksjon av feil. Det er allerede mange eksempler på at det kan gå virkelig galt. Den norske rettsstatstenkningen må videreutvikles, og det er behov for et nytt prinsipp: systematisk arbeid for å forebygge systematiske feil. Kun hvis rettsstatsprinsipper integreres i digitaliseringsarbeidet, kan kunstig intelligens styrke velferdsstaten.»
- **Under arbeid:** En oversikt over Norges offentlige utredninger, stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger som er relevante for prosjektet Digital velferdsstat. Dette kan være nyttig for alle interessert i tematikken, for eksempel for masterstudenter som skal skrive innenfor feltet. Oversikten vil bli publisert som en database på nett, og skal oppdateres årlig.
- **Under arbeid:** Studentforskning. Fire vitenskapelige assistenter har blitt ansatt og skriver masteroppgaver om relevante temaer. Én vit.ass. finansiert av fakultetet er også inkludert i prosjektet. Se appendix.

- **Publikasjoner i perioden:**

- Ingunn Ikdahl, «Masseforvaltning og rettssikkerhet» i Festskrift - Jussbuss 50 år, red. Løvlie, Hodnefjeld og Olthuis, 2021
- Marie Wold Riise og Ingunn Ikdahl, «HR-2021-2126-A – Et lite skritt for sykepenges, et stort sprang for trygderettslig metode?» i Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett nr. 1-2 2022
- Jon Christian Fløysvik Nordrum, «Lagstiftning – hvordan bør vi skrive fremtidens lover?», Referat, Det 41. nordiske juristmøte, 2022
- Prosjektlederne tok sammen med fagmiljøet på Senter for rettsinformatikk, Juridisk fakultet, initiativ til etablering av en ny forskergruppe ved fakultetet om «Juss og teknologi». Ingunn Ikdahl er nestleder i forskningsgruppen.
- Prosjektet lyste ut en stipendiatstilling sommeren 2022, men ingen av søkerne ble ansatt. Det finnes foreløpig få med rett kompetanse, og det er stor konkurranse om disse. Stillingen vil bli lyst ut på nytt.
- Prosjektet Digital velferdsstat er samarbeidspartner med OsloMet-prosjektet «Pålitelig digital velferdsforvaltning» (PÅDIGVEL, 2022-2025), som vil undersøke når, om og hvordan hensynet til pålitelig forvaltning er ivarettatt innenfor utviklingen av digitale løsninger i Nav. Som en del av prosjektet skal forskerne se nærmere på utviklingsprosessene i produktområdene helse og arbeid. Prosjektet tar sikte på å utvikle et veiledende dokument for fremtidig utvikling av digitale løsninger.

3. En bred faglig arena for samarbeid, kunnskapsutvikling, innovasjon og formidling

Prosjektet skal danne grunnlag for et nært og systematisk samarbeid mellom JUS og Nav, i tillegg til å fremme kontakt med og formidle til også andre aktører. Dette gjelder både academia og forvaltning. Den erfaringsbaserte kunnskapen blant ansatte og borgere som er i kontakt med Nav, representerer en verdifull ressurs i kunnskapsutviklingen i Nav.

Dette er sentrale aktiviteter i denne pilaren i rapportperioden:

- Arbeidsseminar 21. november 2021 om «Tilsyn og kontroll med digital forvaltning». Innlegg fra Sivilombudet, Riksrevisjonen, Datatilsynet, Digdir, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Universell utforming-tilsynet og BufDir.

- Åpent seminar 23.juni 2022 om «Digital diskriminering». Innlegg fra Sofia Ranchordas (Universitetet i Groeningen), Mareile Kaufmann (IKRS), Mathias Hauglid (UiT), Likestillings- og diskrimineringsombudet, Navs AI-lab og vit.assene Erle Sivertsen og Synne Midtgård. Blant deoverordnede spørsmålene var: Hva er egentlig digital diskriminering? Hvem har ansvaret for å følge opp digital diskriminering? Hva kan gjøres for å hindre digital diskriminering? <https://www.jus.uio.no/ior/forskning/prosjekter/digivel/blogg/seminar-om-digital-diskriminering-.html>
- Åpent seminar 23. september 2022 om «[Offentlighet og digital forvaltning – dokumentasjon, arkiv, innsyn og forståelighet](#)». Innleder: Sivilombud Hanne Harlem; Bevaringsutvalget; Institutt for arkiv, bibliotek- og informasjonsfag; Navs seksjon for informasjonsforvaltning; stipendiat Lisa Reutter (NTNU), forsker Inga Strümke (NTNU), rettsfullmektig i Trygderetten Åse Haram, og vitenskapelig assistent Ingvild Lockert. Seminaret skal bidra til økt forståelse både av hvordan kjente begreper og regler knyttet til offentlighet, åpenhet og dokumentasjon kan anvendes når det offentlige arbeider på nye måter, og hvilken retning rettsutviklingen kan og bør ta, i tiden fremover.
- Etablering av bloggen «Digital velferdsstat», www.jus.uio.no/ior/forskning/prosjekter/digivel/. På bloggen vil vi tenke nytt, tenke sammen og tenke høyt om velferdsstaten i en digital tidsalder, med innlegg om vit.ass-prosjekter, arrangementer vi holder og annet.
- Etablering av e-postliste for formidling av informasjon om og fra prosjektet. Per 1. september er det registrert 154 personer, som representerer store deler av den digitalt interesserte offentlige forvaltning og organer med ansvar for kontroll og tilsyn med offentlig forvaltning.
- Bidrag fra prosjektdeltakerne på ulike eksterne arenaer:
 - Jon Christian Fløysvik Nordrum: «Digitalisert velferd – varme, verdier og tillit i spill?». Innlegg på NAV-konferansen 2021, 5. november 2021. www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/arrangementer/nav-konferansen-2021/program-for-nav-konferansen-2021
 - Ingunn Ikdahl og Julia Köhler-Olsen (Oslomet): «Varm favn? Rettssikkerhet i et arbeidsorientert trygdesystem». Trygdeforskningsseminaret 2021, 2. desember 2021.
 - Ingunn Ikdahl: «Fra saksbehandler til robot? Kunstig intelligens i velferdsstaten». Åpen dag på Universitetet i Oslo, 10. mars 2022.
 - Ingunn Ikdahl, «Fra saksbehandler til system? Kunstig intelligens i velferdsstaten», Foredrag for Juristforbundet i Nav, 6. april 2022

- Jon Christian Fløysvik Nordrum og Ingunn Ikdahl: «Samarbeidet mellom NAV og UiO: Det juridiske fakultet». På Navs erfaringskonferanse 2022 NAV + Akademia = sant? 2.-3. mai 2022
- Ingunn Ikdahl: «Forskningsfronten i årene fremover. Samarbeid mellom akademia, departementet og Nav». Det årlige trygderettskurset, Juristenes utdanningssenter, 28. april 2022.
- Intervju i Forskningsmagasinet Apollon, [«NAV allierer seg med juss-forskerne: Skal sikre demokrati og rettsstat når maskinene overtar»](#), juni 2022.



Jon Christian Fløysvik Nordrum
Prosjektleder



Ingunn Ikdahl
Prosjektleder

Appendix: Studentoppgaver

Offentlighetsprinsippet og den digitale velferdsstaten

Offentlighetsprinsippet gir alle og enhver rett til innsyn i offentlige myndigheters dokumenter og er en grunnleggende brikke i demokratiet og det åpne samfunnet. Rettigheten forutsetter at det eksisterer dokumenter og at det er mulig å finne frem til dem, slik at vi kan snakke om en «innsynskjede» som gjennom dokumentasjonsplikter og -praksis, arkiv- og journalføring og innsynsreglene sammen skal vareta og legge til rette for å oppnå offentlighetsprinsippetets formål. Problemstillingen er om denne innsynskjeden i dag varetar det videre prinsippet om en åpen forvaltning og de bakenforliggende demokrati- og kontrollhensynene når saksbehandlingen i stadig større grad automatiseres. Jeg er spesielt interessert i innsyn i saksbehandlingssystemenes rettslige innhold og avgjørelser om tolkningstil og skjønnsutøvelse under utvikling av systemene. Analysen tar utgangspunkt i en redegjørelse for det rettslige offentlighetsprinsippet i Grunnloven § 100 femte ledd og offentleglova med forskrift samt de viktigste faktiske og rettslige forutsetningene for innsyn. Videre redegjøres det for automatisert saksbehandling som fenomen i forvaltningsrettslig kontekst, før jeg konkretiserer problemstillingen ved å analysere innsynskjeden med utgangspunkt i to tenkte systemer om automatisert tildeling av sykepenger og profilering ved kontroll av trygdeytelser.

Ingvild Ladegård Lockert

Digitaliseringen av forvaltningen opp mot likhets- og ikke-diskrimineringsprinsippet

Prinsippene om likhet og ikke-diskriminering følger i dag av Grunnloven § 98, flere menneskerettighetskonvensjoner og EU/EØS-retten. Utbredelsen av moderne teknologi på tilnærmet alle arenaer i samfunnet har resultert i en forventning om at alle mestrer og benytter seg av slik teknologi. Bruk av digitale løsninger blir i større og større grad en forutsetning for samfunnsdeltagelse og kan påvirke muligheten til å få tilgang til rettigheter den enkelte har krav på. Denne utviklingen kan føre til digital utstøting og aktualisere spørsmål om diskriminering. Avhandlingen skal undersøke hvilket vern personer som er helt eller delvis ikke-digitale nyter på dette grunnlag etter likestillings- og diskrimineringslovgivningen.

Synne Oppedal Midtgård

Retten til å bli glemt

Retten til å bli glemt er populærbetegnelsen på og favner om flere ulike rettigheter, som for eksempel retten til sletting eller anonymisering av personopplysninger, samt retten til av-indeksering av nettsider som inneholder personopplysninger. Denne rettigheten er et utslag av det menneskerettslige vernet for privatlivet, nedfelt i blant annet Grunnloven § 102, EMK artikkel 8, SP artikkel 17 og EUs menneskerettighetspakt artikkel 7 og 8. Med EU-domstolens avgjørelse i Google Spain og den etterfølgende kodifiseringen i GDPR artikkel 17, har retten til å bli glemt også kommet til uttrykk i sekundærretten. Retten til å bli glemt er ikke absolutt, og må ofte balanseres mot informasjonsfriheten, ytringsfriheten og journalisters pressefrihet – en rettighetskonflikt som både nasjonale og overnasjonale domstoler regelmessig har håndtert i en årrekke. Internett og søkemotorer har imidlertid skapt nye utfordringer og muligheter for så vel ytringsfriheten som privatlivet, hvilket vil gi seg utslag i rettighetsbalanseringen. I avhandlingen vil jeg søke å kartlegge rettstilstanden etter EMK på dette punktet, i lys av to nyere avgjørelser fra EMD (hvorav en er henvist til storkammer), samt vurdere dette opp mot rettstilstanden i EU-retten. En komparativ analyse kan være egnet til å gi en pekepinn på om rettighetsbeskyttelsen er ekvivalent etter EMK og EU-retten, eventuelt om det foreligger inkonsistenser og divergens.

Julie Skomakerstuen Larsen

Tanke- og meningsfrihet

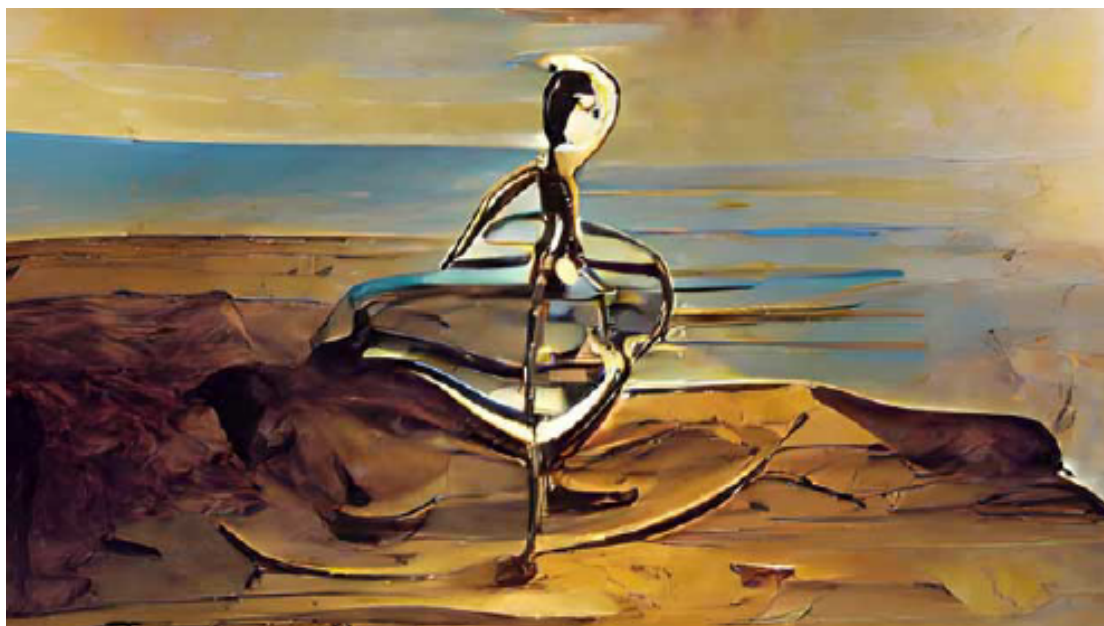
Enhver har rett til tankefrihet, slås det fast i den europeiske menneskeretts-konvensjonen (EMK) artikkel 9 og FNs konvensjon om sosiale og politiske rettigheter (SP) artikkel 18. Meningsfriheten fremgår av EMK art. 10 og SP art. 19. Tanke- og meningsfriheten er etter konvensjonstekstene absolutte rettigheter, noe som betyr at det aldri vil være grunnlag for å gripe inn i rettighetene, uansett hvor legitim grunn man måtte mene å ha for det. Den frie tanke og meningsdannelse er en grunnleggende verdi ved det å være menneske, og en forutsetning for demokratiet. Til tross for dette er rettighetene lite definert, og knapt omtalt i rettspraksis. Bakgrunnen er nok at tankene våre tradisjonelt har vært utilgjengelige for alle andre, slik at en rettighetskollisjon først vil komme på spissen når tanken eller meningen manifesterer seg i en ytring eller handling. Utviklingen av ny teknologi har imidlertid fått debatten om innholdet av våre mentale rettigheter til å blusse opp – det er på tide å se nærmere på tanke- og meningsfrihetens innhold.

Anna Pettersdatter Melkild

Digitalt utenforskap

Ved straffegjennomføring i fengsel begrenses tilgangen til digitale verktøy. Begrunnelsen ligger i hensynet til at straffegjennomføringen må være sikkerhetsmessig forsvarlig, jf. straffegjennomføringsloven § 3 (1). Konsekvensene av redusert tilgang til digitale verktøy er digitalt utenforskap, som i mange tilfeller også vedvarer etter endt soning. Avhandlingen undersøker de rettslige rammene for det statlig påførte digitale utenforskapet, i et velferdsperspektiv. Empirisk metode vil benyttes for å kartlegge hvilke digitale begrensninger fangene opplever i fengsel. Lovligheten av dagens praksis vil deretter analyseres i et menneskerettslig perspektiv. Oppgaven undersøker også hvilken betydning dette har for tilgangen til velfersrettigheter etter løslatelse.

Mira Sofie Stokke



Alle bildene i rapporten er generert ved hjelp av wombo.art ut fra stikkordene *AI*, *thoughts* og *technology*. Forsidebildet og bildene i marginen er generert *in the style of Munch*, mens bildet over er generert i stilen til S. Dalí.