

Digitaliseringsminister Nicolai Astrup
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Oslo, 13. 09.2019

NASJONAL STRATEGI FOR KUNSTIG INTELLIGENS

1 Innledning

JF-P Tech Forum ble nylig oppnevnt av Juristforbundet Seksjon Privat. Forumets mandat er å følge den teknologiske utviklingen og vurdere dens konsekvenser for samfunnet, juristprofesjonen og fremtidens juridiske arbeidsoppgaver. Etter kontakt med departementet, oversendes herved Teknologiforumets innspill til arbeidet med nasjonal strategi for kunstig intelligens (KI).

Vi er enige i mange av de tidligere innspillene vedrørende behovet for kompetansehevede tiltak, livslang læring og behovet for mer kunnskap om konsekvensene av hurtig innføring av KI for samfunnet som helhet. Med dette innspillet ønsker vi imidlertid å ytterligere belyse noen områder som vi mener er relevante å vurdere i arbeidet med en nasjonal strategi for KI. Ikke minst gjelder dette hvordan legge til rette for utprøving og bruk av KI på en hensiktsmessig måte, med hensyntagen til de interesser som må balanseres i denne sammenhengen (så vel samfunnsmessige og kommersielle, som de etiske, borgerlige og personvernmessige perspektivene). Vi vil samtidig bemerke at Forumet er nyetablert og at det derfor ikke har vært anledning til å gå i dybden på f.eks. alle aspekter som vedrører personvern og GDPR.

2 Behovet for kartlegging og synliggjøring av tilgjengelig KI-kompetanse – videreutvikling av KI-økosystemet

Innspillene til strategien fra blant annet Universitetene i Bergen, Oslo, NTNU/SINTEF, Universitetet i Agder/CAIR, NAIL og andre viser at det foregår en betraktelig forskningsaktivitet rundt ulike KI-relaterte emner. Videre understreker flere av disse miljøene betydningen av tilgang til data, og da særlig data samlet av offentlig sektor.

Fra et praktisk synspunkt, vil forskjellige deler av næringslivet kunne ha behov for ulike former for KI, eksempelvis vil digitalisering av juridisk tjenesteproduksjon ha behov for naturlig språkprosessering på svært høyt nivå, mens helse muligens vil ha større fokus på billedgjenkjenning og -analyse. I den forbindelse vil det være nyttig med en sentral og kontinuerlig oppdatert oversikt over forskningsinitiativene på ulike områder for KI og vi anbefaler at en slik oversikt blir en del av departementets arbeid.

Oversikten vil være særlig nyttig for å kunne skape muligheter for oppdragsforskning i offentlig-privat regi, men også for å kunne koordinere samarbeid mellom mindre aktører med sikte på å kommersialisere forskningsresultater eller videreutvikle produkter basert på opprinnelige offentlige forskningsresultater. Slike samarbeid vil også kunne bidra til å styrke regjeringens målsetninger om økt samarbeid mellom offentlig og privat sektor på digitaliseringsområdet, men da ikke bare for å dekke offentlig etterspørsel innen området.

Videre merker vi oss at flere av innspillene understreker behovet for tilgang til data. Slik tilgang er sentral for trening og utvikling av KI og vi vil derfor anbefale at regjeringen argumenterer for at Direktiv 2019/1024 om åpne data og viderebruk og gjenbruk av offentlige data¹ skal erkjennes som EØS relevant og deretter innføres i norsk rett. Uavhengig av prosessen for innføring av direktivet i norsk rett, og konklusjonen i EØS prosedyren, mener vi at direktivets bestemmelser er hensiktsmessige og anbefaler nasjonal regulering som innholdsmessig tilsvarer direktivet.

3 Behovet for kartlegging av potensielle hindringer for effektiv bruk av KI i eksisterende lovverk

3.1 Utilsiktete hindringer for bruk av KI i lovverket

Vi konstaterer at de to eksperimentene med selvkjørende busser i Stavanger og Oslo krevde en særlov – LOV-2017-12-15-112 om utprøving av selvkjørende kjøretøy – fordi vegtrafikkloven forutsetter en fysisk fører i kjøretøyet. Lovens forarbeider beskriver problemstillingen slik:

Loven har ikke eksplisitt forbud mot kjøretøy uten fører, men det er liten tvil om at det er forutsatt at motorvognen har en fører i førersetet²

Denne forutsetningen kan ligge latent i en rekke lover, hvor behovet for menneskelige vurderinger eller menneskelig saksbehandling egentlig ikke er til stede. Visse vurderinger skal åpenbart foretas av mennesker fordi de krever avveining av etiske normer eller etiske hensyn. Andre vurderinger er det inntil videre best at mennesker foretar, fordi de krever skjønnsbasert analyse av ukomplette datasett.

Samtidig er det en rekke vurderinger og saksbehandlingsprosedyrer som ikke egentlig krever menneskelig involvering, men hvor loven er utformet på en måte som forutsetter at et menneske foretar arbeidet. Er disse formuleringene inntatt i sektorspesifikk lovtekst, vil de utilsiktet kunne forsinke implementeringen av KI på det området, fordi trinnhøydeprinsippet gjør at man har behov for en lov for å dispensere fra lov – slik eksempelet ovenfor viser.

Videre viser sitatet fra forarbeidet også at det ikke er nødvendig med en lovtekst som spesifikt nevner at «en person» eller «et menneske» utfører arbeidet. Det er tilstrekkelig med en uttrykt forutsetning i formuleringene i ulike deler av lovverket:

Dette synliggjøres ved at enkelte av lovens bestemmelser stiller uttrykkelig krav til førerens kompetanse og adferd. I henhold til § 6 skal fører avpasse farten etter trafikkforholdene og alltid «ha fullt herredømme over kjøretøyet». I § 10 pålegges fører å stanse for trafikk kontroll, og i § 12

¹ <https://www.europalov.no/rettsakt/viderebruksdirektivet-om-gjenbruk-av-opplysninger-fra-offentlige-sektor-revisjon/id-25573>

² Se Prop. 152 L (2016-2017) pkt. 4.1.1

fastsettes spesifikke plikter for fører ved trafikkuhell. Videre har fører i henhold til § 23, ansvar for å sikre at kjøretøyet er i forsvarlig og forskriftsmessig stand.³

Slike forutsetninger kan være til stede i svært mange deler av lovverket, men det er på ingen måte gitt at forutsetningen gir uttrykk for en bestemt lovgiverintensjon. Eksempelvis stiller vi oss tvilende til hvorvidt Hong-Kong firmaet Deep Knowledge Ventures oppnevning av et KI-system, Vital, som voterende styremedlem⁴ ville være lovlig under norsk aksjelov.

Vi foreslår derfor at regjeringen nedsetter et utvalg for å gjennomgå eksisterende lovverk med sikte på å avdekke uhensiktsmessige hindringer for bruk av KI i eksisterende lovgivning. Utvalget bør systematisere sine funn utfra konkret behov for menneskelig involvering, for eksempel:

- Lovgivning hvor mennesker avgjør etiske eller moralske valg – disse bør formodentlig forbli i lovs form
- Lovgivning hvor avgjørelsene er basert på skjønnsbasert analyse av ukomplette datasett bør vurderes å kunne legges over i forskrifts form, dersom man mener mennesker fremdeles bør foreta slike avgjørelser. Det er meget mulig at man av sikkerhetshensyn finner at det er best at mennesker fremdeles tar den typen avgjørelser, men å for eksempel overføre et slikt krav til forskrifts form, vil muliggjøre en enklere endring i tråd med utviklingen, hvis reelle hensyn taler for dette.
- Lovgivning som det ikke er noen grunn til å forbeholde menneskelig skjønn bør vurderes omskrevet til teknologinøytral form.

3.2 Hindringer for bruk av KI innen juridisk tjenesteproduksjon

Videre bør regjeringen også nedsette et tverrfaglig utvalg for å analysere hindringer for maskinlæring i måten lov og forskrift utformes og rettsavgjørelser avsies.

Ett tema vil være definisjonene i lov og forskriftsverk. Det er et faktum at samme rettslige begrep kan ha vidt forskjellig betydning, alt etter hvilken sammenheng og hvilken lov det er benyttet innenfor. Slike sprikende definisjoner gjør det vanskelig å lære opp KI for å systematisere eller analysere rettskilder, eller lage regelbaserte systemer som skal bistå næringslivet med å overholde regelverket (databasert compliance), slik man ser utviklet i utlandet.⁵

Et annet tema vil være måten domstolene og andre regelanvendere utformer sine avgjørelser. I Storbritannia har oppstartsfirma markedsført KI som forutser resultatet av juridiske prosesser basert på klientens data.⁶ I Norge er dette vanskelig, både fordi mengden juridiske avgjørelser er liten, sammenlignet med de anglo-amerikanske land, men også fordi domstolene ikke konsekvent siterer de avtalebestemmelser de tolker når de avgjør tvisten. Dette gjør at det blir vanskelig å bruke ulike rettsfaktum som basis for statistisk analyse.

Eksemplene ovenfor er ikke uttømmende og vi anbefaler derfor at regjeringen nedsetter et utvalg med kompetanse både innen maskinlæring/statistikk og med tilstrekkelig juridisk kompetanse, for å vurdere uhensiktsmessige hindringer for maskinlæring innen juridisk tjenesteproduksjon.

³ *Op.cit.*

⁵ <https://www.ft.com/content/d3cba350-d845-11e8-a854-33d6f82e62f8>

⁶ <https://www.case-crunch.com/>. Se også <https://link.springer.com/article/10.1007/s10506-019-09255-y> for tilsvarende analyser av Den europeiske menneskerettighetsdomstols avgjørelser.

3.3 Sektorspesifikke hensyn som premissgiver for implementering av KI

På generelt nivå, kan vi konstatere at effektiv og bred implementering av KI vil berøre mange offentlige hensyn og at et betydelig antall av disse er underlagt sektorspesifikke tilsyn. Datatilsynet har også overordnet tolkningsansvar for det europeiske personvernregelverket, og hensynet til individenes rett til privatliv står selvsagt sentralt for mange KI-konsepters tilgang til data. Direktoratet for E-helses arbeid med bedre bruk av helsedata vil være sentralt for senere anvendelse av slike data til andre formål. Samtidig har også Konkurransetilsynet presentert en gjennomgang av retningslinjene for forskningssamarbeid i relasjon til bestemmelsene i konkurranseloven. Listen ikke uttømmende.

I gjennomføring av samfunnsnyttige prosjekter innenfor KI må alle slike til dels overlappende og motstridende hensyn vektlegges, noe som kan skape en uoversiktlig og kompleks «kravspesifikasjon». Det er spesielt viktig å jobbe med å samarbeide med tilsyn og fagdirektorater som har tolkningsansvar for å konkretisere og operasjonalisere i så stor utstrekning som mulig særkrav til sammenstilling og gjenbruk av datasett for å utnytte det fulle potensialet i KI.

Regjeringen bør derfor ta initiativ til å foreta en sektorovergripende evaluering av hvordan ulike offentlige myndighetsorgan utformer retningslinjer og veiledninger innen KI-feltet, med formål om å øke samordningen mellom sektorspesifikke krav og hensyn der hvor det er mulig og hensiktsmessig. Dette gjelder så vel EØS-implementert lovgivning, hvor vi har mulighet til å vurdere nasjonal praksis mot implementeringen i andre land, men også nasjonalt regelverk.

3.4 Bruk av "sandboxing" for å utprøve nye anvendelsesområder for KI

Den pågående digitaliseringen med tiltakende bruk av KI, og tempoet i denne utviklingen, stiller politikere, lovgiver, statlige og kommersielle interesser overfor store utfordringer ut fra forskjellige ståsted. Politikere forventes å iverksette en politikk som så vel fremmer teknologisk utvikling, investeringsinsentiver og nasjonal konkurransekraft, og som samtidig ivaretar etiske hensyn og personvern. Lovgiver utfordres på å finne nye hensiktsmessige måter å manifestere gjeldende interessebalanser på, slik at utilsiktede og unødvendige hindringer for teknologisk og markedsmessig utvikling kan unngås så langt mulig. Kommersielle og statlige aktører sliter med "utdaterte reguleringer" som utilsiktet hindrer både utvikling og bruk av nye og mer effektive teknologiske løsninger.

For å møte disse utfordringene, ofte forbundet med rask teknologisk utvikling, anbefaler vi at den nasjonale strategien åpner for en nærmere *vurdering* av å ta i bruk så kalt "regulatory sandboxing" på noen vel utvalgte områder. Med dette menes at det defineres et "trygt rom" (f.eks. en del av et marked, en del av den offentlige sektor, knyttet til visse type tjenester/applikasjoner) der virksomheter kan teste innovative produkter,

tjenester, forretningsmodeller og leveringsmekanismer uten umiddelbart å pådra seg alle normale regulatoriske konsekvenser av å delta i den aktuelle aktiviteten. Formålet er å muliggjøre reell uttesting av ny teknologi og nye applikasjoner for å bl.a. raskere finne ut av hensiktsmessige regulerings- og beskyttelsesmekanismer, herunder å raskere kunne identifisere både unødvendige hindringer og behov for særskilte beskyttelsesmekanismer. En «sandbox» vil også kunne tillate utprøving av ulike løsninger for innebygd personvern og personvern som standardinnstilling, som samtidig ivaretar KI-løsningens formål. En slik utprøving av en "regulatory sandbox" må imidlertid nøye defineres, avgrenses, følges opp og evalueres, ikke minst i forhold til etiske hensyn og personverninteresser.

4 Behovet for å sikre at etikk, samfunnsnormer og personverninteresser ivaretas under implementering og bruk av KI – nasjonalt råd for etisk KI?

Det er et faktum at en KI med noen form for autonom beslutningskompetanse, ikke vil ha noen etiske sperrer for sine beslutninger, med mindre disse er spesifikt innebygget i selve systemet. Og måten slike eventuelle sperrer blir implementert på kan i sin tur skape nye utfordringer som bør vurderes nøye.

Med den transformerende og gjennomgripende effekt bruken av KI forventes å ha på de fleste samfunnsområder er det viktig å kunne vurdere etikk og påvirkning på samfunnsnormer fra et samlet tverrfaglig perspektiv; hvordan sikre at det ikke skjer utilsiktede forskyvinger i eksisterende interesseavveininger i kjølvannet av digitalisering og bruk av KI? Det vil her være behov for et samspill mellom bl.a. teknisk, etisk og juridisk fagkompetanse for å vurdere og løfte frem slike problemstillinger.

Selv om retten til privatliv har fått et styrket vern gjennom GDPR, er de reelle effektene av denne reguleringen fremdeles uavklart. Lar de nye bestemmelsene implementere seg godt nok, er det tydelig hvilke personverninteresser som bør ivaretas i en konkret sak og hvordan de skal avveies mot hensynet til teknologisk utvikling og effektivisering av arbeidsprosesser? Hvilke tiltak kan iverksettes for å styrke individets posisjon uten å gi avkall på det enorme potensialet for utvikling som KI gir?

For å håndtere ovennevnte hensyn og spørsmål slutter vi oss til tidligere innspill vedrørende behovet for å opprette et tverrfaglig sammensatt nasjonalt etisk råd. Vi mener et slikt råd vil være en egnet måte å sikre at Norge etablerer en solid mekanisme for veiledning og råd i etiske problemstillinger knyttet til KI. I den forbindelse merker vi oss at Canada allerede har etablert et «Advisory Council on Artificial Intelligence» med det formål å gi råd om hvordan utnytte mulighetene som KI gir på en etisk måte. Det etiske rådet vil også kunne belyse personvernrelaterte dilemmaer og synliggjøre mulighetsrommet for å løse disse med ulike teknologiske løsninger. Etter vår oppfatning vil oppnevningen av et slikt råd også fremme regjeringens tanker rundt et styrket privat offentlig samarbeid på området som nevnt tidligere.

Med vennlig hilsen

Joachim Benno
Leder JF-P Tech Forum

Christian Bendiksen
Partner Brækhus Advokatfirma DA
Medlem JF-P Tech Forum