

Likestillings- og diskrimineringsombudets innspill til regjeringens nye digitaliseringsstrategi

Digitaliseringen av offentlig og privat sektor representerer en historisk mulighet til å skape et bedre og mer inkluderende samfunn. Samtidig finnes det en rekke eksempler på at digitaliseringen har det med å forsterke og reproducere eksisterende sosial og økonomisk ulikhet – særlig mellom dem som mestrer den digitale hverdagen og dem som ikke gjør det, og kan føre til nye og skjulte former for diskriminering.

Det er derfor avgjørende at regjeringen, i sin nye digitaliseringsstrategi, ikke tar utgangspunkt i digital teknologi som et nøytralt verktøy. Teknologien kan aldri være nøytral fordi den er laget av mennesker, og mennesker er aldri nøytrale. Vi har ulike verdier, oppfatninger og incentiver som ligger til grunn for hvordan vi tenker om teknologi, hvordan vi utvikler den og hva bruker den til og ikke. Vi ønsker oss derfor at strategien, i tillegg til å legge konkrete føringer for ansvarlig digitalisering i offentlig og privat sektor, også legger til rette for et kunnskapsbasert og tverrfaglig ordskifte om teknologiens rolle i det norske samfunnet, og hvilke verdier og hvem sine interesser som skal være førende for digitaliseringen.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har som mål at digital teknologi skal fremme likestilling og være tilgjengelig for alle. Vi jobber langs to spor: For det første gir vi veiledning i hvordan forebygge og avdekke diskriminerende bruk og utvikling av kunstig intelligens. For det andre jobber vi for å forebygge digitalt utenforskap – ved å skape bevissthet om de digitale barrierene som hindrer folk i å delta i samfunnet og benytte seg av mulighetene som digitaliseringen byr på¹.

Oppsummert bør en ny digitaliseringsstrategi

- innebære en satsing på tverrfaglig utvikling av konkrete verktøy for testing, evaluering og tilsyn av KI-systemer, basert på prinsipper om ansvarlig kunstig intelligens. Dette er avgjørende for et godt algoritmetilsyn.
- prioritere arbeidet med å bygge ned digitale barrierer og sørge for *reell* universell utforming av digitale løsninger i både offentlig og privat sektor.
- intensivere arbeidet med å utvikle e-ID på høyeste sikkerhetsnivå.
- erkjenne at en del personer ikke vil eller kan bruke digitale tjenester. Det bør derfor fortsatt være mulig å kunne henvende seg til det offentlige fysisk og over telefon for å få samme tjenester som befolkningen ellers.

Ansvarlig kunstig intelligens – fra prinsipper til konkrete verktøy

I Stortingets initiativdebatt om kunstig intelligens 23. november 2023, antydet digitaliseringsminister Karianne Tung at digitaliseringsstrategien også vil omfatte en egen strategi for kunstig intelligens (KI). Ombudet mener det er klokt, med tanke på de mange utfordringene som kan oppstå ved bruk av denne teknologien på alle områder i samfunnet.

En av disse utfordringene er risiko for diskriminering, som kan oppstå når KI blir brukt til å ta avgjørelser som angår menneskers rettigheter og plikter eller tilgang på ulike goder. Eksempler kan

¹ Vi minner ellers om vårt innspill til personverndelen av ny digitaliseringsstrategi, gitt til Kommunal- og distriktsdepartementet 7. november 2023.

være når forvaltningen bruker maskinlæringsystemer for å plukke ut individer for kontroll av sosiale ytelser eller vurdering av helsehjelp, eller i forbindelse med rekruttering eller beregning av forsikringspremier i privat sektor.

Det er bred politisk enighet i Norge om at utvikling og bruk av KI skal foregå på en ansvarlig måte, bygget på etiske prinsipper og i respekt for menneskerettighetene og demokratiet. Det er heller ingen mangel på etiske retningslinjer og veiledere om ansvarlig KI. Utfordringen ligger i å omsette disse prinsippene i konkrete verktøy og metrikker for testing, evaluering og tilsyn av modeller. Dette krever økt samarbeid på tvers av fagdisipliner. Derfor mener vi at strategien må ha mål om økt tverrfaglighet i utvikling, bruk og tilsyn med KI-verktøy, og legge til rette for brobygging mellom datavitenskaplige miljøer på den ene siden og juridiske, humanistiske og samfunnsvitenskapelige fagmiljøer på den andre. I 2024 skal ombudet, i samarbeid med Nav og Digitaliseringsdirektoratet, utvikle verktøy for å forebygge og avdekke diskrimineringsrisiko i KI-systemer basert på [vår veileder](#) om dette. Men å omsette prinsipper om ansvarlig KI til gode verktøy trengs også på alle områder hvor det er risiko for at KI-systemer kan ha utilsiktede negative konsekvenser.

Å bygge ned digitale barrierer

Digitalt utenforskap er et annet flittig debattert tema når det gjelder digitalisering. Ofte forstås problemet med utgangspunkt i at ulike grupper, typisk eldre, innvandrere og personer med nedsatt funksjonsevne, ikke mestrer den digitale teknologien. Det er over 600 000 ikke-digitale eller svake digitale eldre i Norge². Utfra en slik forståelse plasseres mye av ansvaret for dårlige digitale løsninger hos brukerne, og tiltakene vil først og fremst rettes mot å øke de overnevnte gruppenes digitale kompetanse. Flere har tatt til orde for en mer strukturell tilnærming som ser på barrierer framfor grupper, fordi det er mange faktorer påvirker hvordan folks møte med digitaliseringen blir. Sintef-forsker Kari Sand skriver for eksempel: «Alle mennesker kan i løpet av livet oppleve å være mer eller mindre digitalt sårbare, på grunn av sykdom, skader, dårlig økonomi eller manglende språkkunnskaper, eller fordi du møter tjenester som handler om ting du ikke kan så mye om – som trygderettigheter eller forsikring – og som det forventes at du skal klare å utføre på egen hånd i en digital selvbetjeningsløsning.»³ Begrepet digital sårbarhet er i tråd med selve kongstanken i FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), som Norge har forpliktet seg til å følge. Konvensjonen understreker at det er i møte med samfunnet at funksjonsnedsettelse oppstår, og CRPD forutsetter at samfunnet tilpasser digital teknologi slik at den kan brukes av alle - uavhengig av funksjonsevne.

Både norsk lov og CRPD krever at IKT-løsninger er tilgjengelige for mennesker med funksjonsnedsettelse, jf. likestillings- og diskrimineringsloven §§ 17 og 18, IKT-forskriften⁴ og CRPD artikkel 9 om tilgjengelighet. Videre har offentlige myndigheter en plikt til å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av blant annet funksjonsnedsettelse, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 24. Dette forutsetter at myndighetene og aktører som utvikler og bestiller IKT-løsninger er klar over plikten til universell utforming, og kjenner til ulike brukeres forutsetninger og behov for tilpasninger. Her er kompetansen langt fra god nok per i dag.

Ombudet har samlet myndighetsaktører, kommuner, leverandører og sivilt samfunn for å forsøke å finne løsninger på problemet når det gjelder digitale læremidler. I lys av dette arbeidet har vi gjort oss noen erfaringer som er overførbart til universell utforming også i andre sektorer.

² <https://www.kompetansenorge.no/statistikk-og-analyse/publikasjoner/befolkningens-digitale-kompetanse-og-deltakelse/>

³ <https://blogg.sintef.no/digital/du-behøver-ikke-vaere-gammel-for-a-fole-deg-digitalt-utenfor/>

⁴ Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger, FOR-2013-06-21-732.

Kompetanse om universell utforming må være et krav

Vi mener at det må presiseres i anbudsprosesser at offentlige aktører skal stille krav til universell utforming når de bestiller IKT-løsninger og vurdere å ha god UU som et eksplisitt tildelingskriterium. Universell utforming må bygges inn i utviklingsprosessen av digitale tjenester fra start til mål (innebygd diskrimineringsvern). Det er lite hensiktsmessig å bygge universell utforming utenpå en løsning som ikke ivaretar dette. Leverandører og utviklere må ha kompetanse på universell utforming – både kravene og hvordan man skal lage gode universelle løsninger. Dette kan blant annet gjøres ved å gjøre universell utforming til en del av obligatorisk undervisning på studiene.

Det er også problematiske sider ved håndhevingen av plikten til universell utforming av IKT. Dette skyldes delvis for lite ressurser til håndhevingsorganene, og vi mener både UU-tilsynet og Diskrimineringsnemnda må styrkes for å få til en god og effektiv håndheving av regelverket. Videre mener vi at det må stilles strengere krav til brukertesting for å sikre at løsningene som utvikles faktisk er brukervennlige og ivaretar behovene personer med ulike funksjonsnedsettelse har.

Krav til universell utforming av IKT på arbeidsplasser

Det er et problem med regelverket i Norge at det ikke stilles krav til universell utforming av IKT på arbeidsplasser. IKT-forskriften som stiller krav til universell utforming av IKT-løsninger, gjelder ikke for arbeidsplasser, jf. IKT-forskriften § 2 fjerde ledd. Det er kun gjort unntak for dette for offentlige virksomheter, som på visse vilkår har plikt til universell utforming av intranett og ekstranett.⁵ Det at det ikke stilles krav til universell utforming av IKT på arbeidsplasser, gjør at mange i praksis blir forhindret fra å ta jobber som de er kvalifisert for.

Arbeidet med offentlig e-ID må prioriteres

Diskrimineringsnemnda har slått fast at avslag på bank-ID fordi noen er underlagt vergemål, i noen tilfeller er diskriminering.⁶ Ombudet mener at det offentlige ikke kan bruke private løsninger som innebærer at personer med funksjonsnedsettelse, verger og innvandrere som ikke får BankID ikke får oppfylt sine grunnleggende behov på lik linje med andre; å bruke digitale tjenester hos for eksempel Nav, Skatteetaten, Helsenorge, Digiport mm.

Ombudet er kjent med at Regjeringen jobber med å utvikle e-ID som skal være tilgjengelige for alle. Ombudet mener at dette arbeidet må intensiveres for å hindre utenforskap. Ombudet mener at en offentlig eID vil løse problemet for en del personer i gruppen eldre, funksjonshemmede og innvandrere.

Analoge løsninger

Til slutt må vi erkjenne at det er en del personer som ikke vil eller kan bruke digitale tjenester, uavhengig av tilbudet om opplæring, og også tilbud om en offentlig eID på høyeste sikkerhetsnivå. Det bør derfor alltid være mulig for disse å fortsatt kunne henvende seg til offentlige tjenesteytere fysisk og over telefon for å få samme tjenester som befolkningen for øvrig.

Ombudet ser fram til regjeringens nye digitaliseringsstrategi og bidrar gjerne i den videre prosessen.

⁵ Jf. IKT-forskriften § 4b (4) og § 3 (1) bokstav l.

⁶ Se f.eks Diskrimineringsnemndas avgjørelse i 2022/600.