

Høringsvar fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) på gjennomføringen av EUs forordning om kunstig intelligens i norsk rett

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til høringsbrev fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) datert 30. juni 2025. I høringsbrevet ber DFD om innspill til forslag til ny lov om kunstig intelligens (KI-loven) som gjennomfører EUs forordningen om kunstig intelligens (AI Act / KI-forordningen) i norsk rett. Departementet ber spesielt om innspill på følgende:

1. KI-lovens forslag til ansvarsfordeling mellom Nkom som koordinerende markedstilsynsmyndighet og øvrige sektormyndigheter (kapittel 14.2, 15.3.1 og 15.4)
2. Departementets vurdering av at markedstilsynsmyndighetene uavhengighet i utførelsen av tilsynsoppgaver er tilstrekkelig regulert i KI-forordningen (kapittel 14.2)
3. KI-lovens forslag om bruk av tvangsmulkt som sanksjon (kapittel 19.2.3)
4. KI-lovens forslag om å kunne ilegge offentlig sektor overtredelsesgebyr (kapittel 19.2.2)
5. Hvorvidt det er behov for en foreldelsesfrist for adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr og hvor lang en slik frist eventuelt bør være (kapittel 19.2.2)
6. DFDs vurdering om ikke å innta straffebestemmelser i KI-loven (kapittel 19.2.4)
7. KI-lovens geografiske anvendelsesområde, herunder kontinentalsokkelen (kap. 3.3.2)
8. Terminologi (legaldefinisjoner) brukt i den uoffisielle oversettelsen av KI-forordningen.

Nkom inngir med dette vårt høringsvar innen fristen 30. september 2025.

Spørsmål 1: KI-lovens forslag til ansvarsfordeling mellom Nkom som koordinerende markedstilsynsmyndighet og øvrige sektormyndigheter (kapittel 14.2, 15.3.1 og 15.4)

Innledning

Det blir viktig for Norge å etablere en koordinert forvaltningsstruktur for KI-produkter og -tjenester. Nkom vil som nasjonal koordinerende markedstilsynsmyndighet ha det overordnede ansvaret for at KI-forordningens regler anvendes enhetlig på tvers av sektorene. Nkom mener en betingelse for vellykket gjennomføring og håndheving av KI-forordningen i Norge, vil være tett samarbeid og tydelig kompetansedeling mellom Nkom og de øvrige sektormyndighetene. Rollen som koordinerende markedstilsynsmyndighet innebærer ikke at Nkom skal ha spisskompetanse på alle KI-produkter og tjenester som tas i bruk, men rollen forutsetter et aktivt og dynamisk samspill med sektormyndighetene som allerede har inngående forståelse og kompetanse på sine respektive ansvarsområder.

Virkeområde og pliktsubjekter

Regulering etter KI-forordningen dekker et bredt spektrum av pliktsubjekter. Den retter seg mot markedsaktører, både offentlige og private aktører, og inkluderer produkttilvirkere, leverandører, importører, distributører og idriftsettere. Det er sannsynlig at den nasjonale tilsynsvirksomheten som forvaltningsapparatet skal utøve særlig vil rette søkelyset mot høyrisiko KI-systemer.

KI-forordningen angir to underkategorier høyrisikosystemer: KI-forordningens vedlegg I lister opp noen spesifikke høyrisiko produktkategorier som allerede omfattes av annet produktregelverk, mens vedlegg III lister opp flere omfattende bruksområder i samfunnet der KI-systemer- og tjenester anses å innebære en slik risiko at de skal klassifiseres som høyrisiko.

Samfunnsdebatten har så langt mye dreid seg mye om anvendelse av språkmodeller til ulike formål, og dette er et sannsynlig tema for markedstilsyn. Den nasjonale tilsynsvirksomheten vil indirekte også kunne omfatte KI-modeller for allmenne formål. En tilbyder som integrerer en generativ språkmodell (f.eks. ChatGPT) i et datasystem ved å gjøre tilpasninger til et spesifikt bruksområde som omfattes av vedlegg III, vil omfattes av forpliktelsene som stilles til høyrisiko KI-systemer.

Generelt om ansvarsfordeling

Som departementet viser til, gir KI-forordningen et nasjonalt handlingsrom for å organisere forvaltningsstrukturen tilpasset norske forhold, så lenge man sikrer at markedstilsynsmyndighetene har ressursene og kompetansen som kreves. I KI-forordningen stilles det krav om at markedstilsynsmyndighetene skal ha permanent tilgang til et tilstrekkelig antall ansatte med *«kompetanse og ekspertise som omfatter en inngående forståelse av KI-teknologier, data og databehandling, vern av personopplysninger, cybersikkerhet, grunnleggende rettigheter, helse- og sikkerhetsrisikoer og kunnskap om eksisterende standarder og rettslige krav»*, jf. artikkel 70 nr. 3.

Det kan stilles spørsmål ved om det er realistisk og ressurseffektivt å bygge opp en slik spesialisert juridisk og teknisk KI-kompetanse hos en rekke ulike nasjonale tilsynsmyndigheter, eller om det er mer hensiktsmessig, særlig i startfasen, og i noe større grad samle og styrke KI-kompetansen hos Nkom som den koordinerende markedstilsynsmyndigheten. Til dette kommer også spørsmålet om rekruttering av nødvendig kompetanse for at forvaltningen skal kunne føre effektivt tilsyn og utføre oppgavene i henhold til kravene i KI-forordningen. Jo flere myndigheter med tilsynsansvar innenfor sin sektor, jo større kan potensielt risikoen bli for at forvaltningen vil måtte konkurrere internt om å rekruttere ekspertisen som KI-forordningen stiller krav om.

Rollen som koordinerende markedstilsynsmyndighet for KI-forordningen forutsetter at Nkom bygger opp et sterkt fagmiljø innen kunstig intelligens. Det er også et poeng at samling av flere ansvarsområder hos Nkom vil kunne virke effektiviserende ved at det reduserer behovet for koordinering på tvers av mange ulike myndigheter. Et krevende scenario vil være at Nkom har den koordinerende rollen, mens ansvaret for selve utøvelsen av markedstilsynet skal ligge hos sektormyndighetene – uten at disse har tilstrekkelig kapasitet eller kompetanse. I en slik situasjon vil koordineringsfunksjonen i praksis bli vanskelig å gjennomføre på en god måte. Det er viktig å understreke at valg av ansvarsfordeling i alle tilfeller må følges opp av tilførsel av tilstrekkelige ressurser og kompetanse. Dette gjelder både for Nkom og for de sektormyndighetene som gis ansvar som markedstilsynsmyndigheter. Dersom man lander på en organisering som i stor grad legger sektorprinsippet til grunn, må sektormyndighetene gis reelle forutsetninger for å kunne ivareta denne rollen på en tilfredsstillende måte. Fordelen med en slik organisering vil kunne være at etterlevelsen og dialogen med aktørene i sektoren kan styrkes når markedstilsynet utføres av den etablerte sektormyndigheten som har høy legitimitet og har inngående kunnskap om næringen.

Markedstilsyn for produktkategoriene i vedlegg I

Det er pr. nå usikkert hvor stort omfang det vil bli av høyrisiko KI-systemer som utgjør sikkerhetskomponenter i produktkategoriene som er opplistet i vedlegg I, som blant annet omfatter maskiner, leketøy, heiser, radioutstyr, taubaneanlegg og medisinsk utstyr. Det er også usikkert hvilke typer KI-systemer som vil bli integrert i disse produktene, og i hvor stor grad det vil være produktspesifikke eller mer produktuavhengige KI-systemer som tas i bruk. Dette vil kunne ha betydning for hvilken sektor-kompetanse markedstilsynsmyndigheten trenger for å kunne føre tilsyn med at kravene etterlevs.

Når det gjelder høyrisiko KI-systemer knyttet til produktkategorier som allerede omfattes av annet produktregelverk i vedlegg I avsnitt A, så har Nkom forståelse for departementets forslag om å følge utgangspunktet i KI-forordningen artikkel 74 nr. 3. Dette innebærer at markedstilsynsmyndigheten etter KI-forordningen skal være den sektormyndigheten som allerede er ansvarlig for markedstilsynet etter relevant regelverk. Denne tilnærmingen er i tråd med det tradisjonelle sektorprinsippet i Norge og har flere klare fordeler, ref. omtalen over. Samtidig er Nkom, på bakgrunn av vurderingene knyttet til kapasitet, rekruttering og kompetansebehov, åpne for en annen ansvarsfordeling, og spesielt dersom den enkelte sektormyndighet i sitt høringsinnspill gir uttrykk for at en noe mer sentralisert tilnærming vil kunne gi en mer effektiv forvaltningsstruktur.

Markedstilsyn for bruksområdene i vedlegg III

For de kritiske – og samfunnsmessig viktige – bruksområdene i vedlegg III er utgangspunktet til forvaltningsstruktur noe annerledes enn for produktkategoriene i vedlegg I. For visse KI-systemer som tas i bruk innen rettshåndhevelse, migrasjon- asyl- og grensekontroll, samt rettspleie og demokratiske prosesser (vedlegg III nr. 6, 7 og 8) skal Datatilsynet som utgangspunkt være markedstilsynsmyndighet etter KI-forordningen. Det samme gjelder visse KI-systemer som brukes innen biometri (vedlegg III nr. 1), når disse KI-systemene brukes innenfor de samme bruksområdene som nevnt over. Nkom mener det er hensiktsmessig at Datatilsynet blir markedstilsynsmyndighet for KI-systemer innenfor disse bruksområdene – forutsatt at disse delene av vedlegg III blir ansett som EØS-relevante.

Når det gjelder høyrisiko KI-systemer som bringes i omsetning, tas i bruk eller brukes av finansinstitusjoner regulert av unionslovgivning om finansielle tjenester, er utgangspunktet at Finanstilsynet skal være markedstilsynsmyndighet etter KI-forordningen. Nkom støtter også dette.

For de øvrige høyrisiko bruksområdene i vedlegg III, henholdsvis for visse KI-systemer innen kritisk infrastruktur, utdanning og yrkesrettet opplæring, sysselsetting, arbeidsledelse og tilgang til selvstendig næringsvirksomhet, samt tilgang til og utnyttelse av vesentlige private tjenester og vesentlige offentlige tjenester og ytelser, er departementets utgangspunkt at Nkom skal være markedstilsynsmyndighet. En slik ansvarsfordeling vil kunne legge til rette for en helhetlig og konsistent praktisering av KI-forordningen. Samtidig må det anerkjennes at flere av bruksområdene i vedlegg III – som utdanning, arbeidsliv og sosiale tjenester – berører sektorer hvor Nkom tradisjonelt ikke har hatt tilsynsansvar. Det er foreløpig usikkert hvilken spesifikk kompetanse de ansvarlige markedstilsynsmyndigheten trenger for å føre tilsyn med KI-systemene innenfor bruksområdene i vedlegg III, og dette vil også kunne variere mellom de ulike bruksområdene. Nkom viser til betraktningene over om potensielle utfordringer rundt spredning av KI-tilsynskompetanse, og mener derfor det må gjøres en nærmere vurdering av disse problemstillingene basert på høringsinnspillene fra de øvrige aktuelle markedstilsynsmyndighetene.



Spørsmål 2: Departementets vurdering av at markedstilsynsmyndighetene uavhengighet i utførelsen av tilsynsoppgaver er tilstrekkelig regulert i KI-forordningen (kapittel 14.2)

Nkom er enig i departementets vurdering i kapittel 14.2 om at markedstilsynsmyndighetenes uavhengighet i utførelsen av tilsynsoppgaver er tilstrekkelig regulert i KI-forordningen artikkel 70 nr. 1. Nkom støtter videre departementets vurdering om at et departement ikke bør være klageinstans for vedtak fattet av tilsynsmyndigheter etter KI-forordningen, for å sikre tilstrekkelig uavhengighet. Nkom støtter også forslaget om å vurdere en forskriftshjemmel for å organisere klageordningen, eventuelt ved å legge klagebehandlingen til den kommende klagenemnda for elektronisk kommunikasjon.

Spørsmål 3: KI-lovens forslag om bruk av tvangsmulkt som sanksjon (kapittel 19.2.3)

Departementet har spesifikt bedt om innspill til det generelle forslaget om tvangsmulkt, samt om det er enkelte bestemmelser i forordningen eller spesifikke typer pålegg der tvangsmulkt er spesielt egnet eller ikke egnet som virkemiddel. Som nasjonal koordinerende markedstilsynsmyndighet vil Nkom ha en sentral rolle i håndhevingen av KI-forordningen, og dermed også potensielt anvendelsen av tvangsmulkt der det er nødvendig. Nkom anser tvangsmulkt som et viktig virkemiddel for å sikre og bidra til økt etterlevelse av regelverket spesielt i situasjoner der:

- Det foreligger en pågående eller potensiell alvorlig risiko for helse, sikkerhet eller grunnleggende rettigheter, og det er kritisk med umiddelbar etterlevelse.
- Aktøren har vist manglende vilje eller evne til å etterkomme pålegg med andre midler, og en løpende sanksjon vil gi et tydelig insentiv for endring.

Nkom mener at den foreslåtte bestemmelsen gir tilstrekkelig fleksibilitet til å anvende tvangsmulkt på tvers av forordningens forpliktelser. Samtidig er Nkom opptatt av at i den første fasen etter at KI-forordningen har tredd i kraft vil hovedfokuset være å bidra med veiledning og informasjon om praktiseringen av regelverket, fremfor å ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

Spørsmål 4: KI-lovens forslag om å kunne ilegge offentlig sektor overtredelsesgebyr (kapittel 19.2.2)

Nkom støtter departementets vurdering om at brudd på regelverket fra offentlige myndigheter kan få alvorlige konsekvenser for enkeltpersoners grunnleggende rettigheter, og Nkom er derfor enig i at også offentlige myndigheter bør kunne ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på regelverket for å sikre likebehandling og etterlevelse.

Spørsmål 5: Hvorvidt det er behov for en foreldelsesfrist for adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr og hvor lang en slik frist eventuelt bør være (kapittel 19.2.2)

Foreldelsesfrist må særlig avveie to motstridende hensyn, forutsigbarhet for aktørene i KI-verdikjeden mot hensynet til forbrukerbeskyttelse på den andre. Visse brudd på KI-forordningen har potensial til å forårsake alvorlig, irreversibel skade på enkeltpersoner og samfunnet, noe som kan tale for at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr for visse overtredelser av KI-forordningen ikke bør foreldes. På den andre siden vil en foreldelsesfrist for ileggelse av overtredelsesgebyr sikre at aktørene ikke risikerer sanksjoner for brudd på KI-forordningen som ligger langt tilbake i tid, og gir markedstilsynsmyndighetene insentiv til å føre en aktiv og effektiv håndheving av regelverket. Nkom oppfordrer departementet til å koordinere en eventuell foreldelsesfrist med andre regelverk på det digitalrettslige området.

Spørsmål 6: DFDs vurdering om ikke å innta straffebestemmelser i KI-loven (kapittel 19.2.4)

Som vist til over har visse brudd på KI-forordningen potensial til å forårsake alvorlig, irreversibel skade på enkeltpersoner og samfunnet. For eksempel vil bruk av forbudte KI-systemer for manipulasjon av sårbare grupper eller diskriminering innen sensitive områder som helse og utdanning være svært alvorlig. Straffebestemmelser sender et sterkt signal om alvorlighetsgraden av brudd på KI-regelverket.

Straffebestemmelser retter seg typisk mot enkeltpersoner som har et personlig ansvar for virksomhetens handlinger. Dette sikrer at ansvaret ikke pulveriseres i en stor virksomhet, men at de som har den øverste beslutningsmakten også kan holdes personlig ansvarlig. Mens gigantbøter kan være avskrekkende for selskaper, kan trusselen om fengselsstraff gi et enda sterkere insentiv for enkeltpersoner i lederposisjoner til å sikre etterlevelse av regelverket.

Trusselen om fengselsstraff kan imidlertid virke hemmende på innovasjon og risikovillighet. Selskaper og leverandører kan bli for forsiktige med å utforske nye, men potensielt samfunnsnyttige KI-teknologier, av frykt for straffeansvar ved eventuelle feil. I lys av spørsmålets kompleksitet mener Nkom at det bør gjøres en nærmere vurdering av behovet for straffebestemmelser i KI-loven.

Spørsmål 7: KI-lovens geografiske anvendelsesområde, herunder kontinentalsokkelen (kap. 3.3.2)

Norge har i henhold til FNs havrettskonvensjon (UNCLOS) artikkel 77 suverene rettigheter til å utforske og utnytte naturressurser på sin kontinentalsokkel. Dette er ikke en fullstendig suverenitet som i norsk sjøterritorium, men en begrenset og funksjonell jurisdiksjon knyttet til ressursvirksomheten. Det er dette folkerettslige grunnlaget som gir Norge rett til å utvide nasjonal lovgivning, som f.eks. petroleumsloven og havenergiloven, til aktivitetene på sokkelen.

Ekomloven er et annet eksempel på hvordan lovverk som er sentralt for sikker og effektiv ressursutnyttelse er gitt anvendelse på kontinentalsokkelen. Dette gjøres i praksis gjennom henvisninger i sektorlovgivningen som utvider lovens virkeområde til å omfatte all virksomhet som har tilknytning til utvinning av fornybare energiressurser.

Dersom KI-loven ikke gis anvendelse på kontinentalsokkelen vil det oppstå et rettslig tomrom. Aktører som opererer til havs, kan potensielt bruke høyrisiko-KI-systemer uten de strenge sikkerhetskravene som gjelder på fastlandet. Dette vil kunne undergrave formålet med KI-forordningen, som er å sikre trygg og forsvarlig bruk av teknologien, spesielt innen kritiske bruksområder. Nkom antar at KI-lovens geografiske virkeområdet bør omfatte kontinentalsokkelen, men dette spørsmålet bør vurderes nærmere.

Spørsmål 8: Terminologi (legaldefinisjoner) brukt i den uoffisielle oversettelsen av KI-forordningen

Nkom mener at den uoffisielle oversettelsen av KI-forordningen stort sett har en fornuftig terminologi. Imidlertid registrerer Nkom at enkelte begreper som er oversatt fra engelsk avviker fra den etablerte terminologien innenfor harmonisert produktlovgivning. Begrepet "**Notified body**" er oversatt til "meldt organ". Nkom har lang erfaring med å bruke begrepet "**teknisk kontrollorgan**", som også er etablert i andre relevante regelverk. Dette begrepet brukes blant annet i *Lov om tekniske kontrollorgan* for å beskrive de godkjente organene som gjennomfører samsvarsvurderinger.

Begrepet "**Notifying authority**" er oversatt til "meldermyndighet". Nkom foreslår at departementet i stedet benytter begrepet "**utpekende myndighet**" som er en etablert term i norsk lovgivning. Begrepet "**Authorized representative**" er oversatt til "bemyndiget representant". Nkom har erfaring med at begrepet "**autorisert representant**" er den etablerte termen i harmonisert produktlovgivning. I lys av dette ber Nkom om at departementet vurderer å endre oversettelsen av de nevnte begrepene for å sikre konsekvent bruk av etablert terminologi.

Nkoms innspill til utpeking av teknisk kontrollorgan (omtalt som «meldt organ») - kapittel 9.4

Det fremgår av høringsnotatet at: *«Regjeringen har besluttet at Norsk akkreditering, som er det norske akkrediteringsorganet i henhold til forordningen om akkreditering og markedstilsyn for markedsføring av produkter, skal ha ansvaret for vurdering og oppfølging av samsvarsvurderingsorganer etter KI-forordningen i Norge. Dette er i tråd med hvordan dette er praktisert innenfor EUs harmoniseringsregelverk i dag»*. Nkom støtter departementets vurdering angående den faglige vurderingen av samsvarsvurderingsorganer.

I høringen foreslås det imidlertid videre at: *«Utpeking og innmelding av samsvarsvurderingsorganer til Europakommisjonen skal foretas sektorvis av relevante fagmyndigheter. Dette er i tråd med den etablerte strukturen for produksikkerhetslovgivning i EU og i Norge»*. Nkom er enig i at dette er den normale måten å gjennomføre utpeking på. I dag har imidlertid hver myndighet stort sett ansvaret alene for oppfølging av et direktiv, og den som søker om utpeking har da en fagmyndighet å forholde seg til.

For KI-forordningen vil det potensielt kunne være mange sektormyndigheter som har dette ansvaret. Nkom er derfor av den oppfatning at å fordele utpeking etter KI-forordningen på mange ulike fagmyndigheter vil føre til en uoversiktlig situasjon for de som søker om utpeking etter KI-forordningen. Det vil også føre til unødig ressursbruk både hos de relevante aktørene og i forvaltningen.

Det er eksempler i dag på at utpeking er delt mellom to fagmyndigheter, f.eks. for EMC-direktivet, hvor ansvaret er delt mellom DSB og DFD. Den som søker om å bli utpekt må i dette tilfellet skrive to søknader til to forskjellige fagmyndigheter for utpeking innenfor samme direktiv. De må også hvert år sende to årsrapporter, en til hver utpekende myndighet. To myndigheter må behandle søknad om utpeking, vedta utpeking og melde inn utpekt teknisk kontrollorgan i NANDO databasen.

KI-forordningen vil dekke et stort antall sektorer og med den forslåtte løsningen med sektorvis utpeking vil prosessene som er beskrevet over å bli omfattende, avhengig av hvilke områder samsvarsvurderingsorganet søker utpeking for. Dette vil også kunne skape en uklar situasjon for de som søker om utpeking med mulig usikkerhet om hvilke myndigheter man skal søke til for å dekke alle områder man ønsker utpeking for. I og med at vedtak om utpeking av teknisk kontrollorgan («meldt organ») er basert på en faglig vurdering av Norsk akkreditering, er selve utpekingen og oppfølgingen (årsrapporter mv.) å anse som en administrativ oppgave. Nkom mener derfor at dette bør samles hos en nasjonal utpekende myndighet etter KI-forordningen.