

Høringssvar - utkast til ny lov om kunstig intelligens (KI-loven)

Det vises til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) anmodning om innspill til høring om gjennomføring av EUs forordning om kunstig intelligens (KI-forordningen) i norsk rett. Departementet ber også om høringsinstansens syn på ratifikasjon av Europarådets rammekonvensjon om kunstig intelligens (KI-konvensjonen).

Vi er forskere i rettsvitenskap ved Universitet i Oslo, med forskningsprosjekter som på ulike måter omhandler regulering av kunstig intelligens. Vi har innspill som knytter seg til det nasjonale handlingsrommet, forholdet mellom KI-forordningen og KI-konvensjonen, begrepsbruk knyttet til sentrale pliktsubjekter, samt forholdet mellom tilsynsmyndigheter.

1. Nasjonalt handlingsrom for å regulere bruken av KI-systemer og berørte parter rettigheter

Departementet skriver at KI-forordningen bare i begrenset grad åpner for nasjonale tilpasninger til bestemmelsene i KI-forordningen (s. 9). Departementet viser til flere av områdene hvor forordningen eksplisitt forutsetter nasjonale tilpasninger. Vi savner likevel en vurdering av om og eventuelt når Norge kan fastsette regler som spesifiserer, går lenger enn forordningens bestemmelser, eller begrenser bruken av KI i større grad enn KI-forordningen.

KI-forordningen er i utgangspunktet totalharmoniserende. Etter vårt syn er dette likevel ikke til hinder for at KI-forordningen kan suppleres med regler som begrenser bruken av KI i ulike sektorer, eller som utvider rettighetene til berørte parter. Her vil det være en fordel om departementet kan gi noen indikasjoner på hva som ligger i handlingsrommet. Andre land, som Italia, har benyttet dette handlingsrommet for å presisere regelverket som ikke er fullstendig harmonisert på EU-nivå.

2. Forholdet mellom KI-konvensjonen og KI-forordningen

2.1 Mangelfull vurdering av KI-konvensjonen

Departementet har bedt om høringsinstansenes syn på ratifikasjon av Europarådets rammekonvensjon om kunstig intelligens og menneskerettigheter, demokrati og rettsstat (KI-konvensjon). Departementet legger til grunn at de foreslåtte lovendringene for gjennomføring av KI-forordningen, også vil være tilstrekkelige for å gjennomføre KI-konvensjonen og at det ikke er nødvendig å gjøre andre tilpasninger av nasjonal rett.

Departementets vurdering av at Norge fullt ut vil oppfylle de krav som konvensjonen stiller ved vedtakelse av KI-loven ser ut til å overse at KI-forordningen i begrenset grad gir rettigheter til personer som er gjenstand for KI-baserte beslutninger. Vi mener at vurderingen er mangelfull og at KI-konvensjonen nødvendiggjør ytterligere tilpasninger av nasjonal rett for å oppnå kravet om effektive og tilgjengelige rettsmidler og sikre at bruken av KI-systemer er i fullt samsvar med eksisterende menneskerettigheter, demokratiet og rettsstaten i nasjonal og internasjonal lovgivning (konvensjonens formål artikkel 1 og 4).

Formålet med KI-forordningen er harmonisering, som hindrer medlemsstater å pålegge restriksjoner på utviklingen, markedsføring og bruk av KI-systemer, med mindre dette følger av KI-forordningen (artikkel 1, foralepunkt 1). Hovedfokuset i forordningen er på plikter for de som utvikler og bruker KI-systemene, og ikke rettigheter til berørte personer. De få rettighetene i KI-forordningen for berørte personer har et begrenset anvendelsesområde. Til forskjell fra KI-konvensjonen gjelder ikke forordningen for alle personer som er omfattet av rettighetene og prosessuelle garantier som KI-konvensjonen oppstiller (kapittel IV). Dette inkluderer særlig rett til informasjon om bruk av KI-systemer som kan påvirke menneskerettigheter betydelig (artikkel 14).

Pliktsubjektet etter KI-konvensjonen er nasjonalstaten som part, men kan også gjøres gjeldende for private aktører, som Norge har gjort, jf. artikkel 3. Departementet legger til grunn at det i offentlig sektor ikke nødvendigvis vil være behov for lovendringer for å sikre rettighetene som omtales i KI-konvensjonens artikkel 14 (effektiv klagemulighet) og artikkel 15 (prosessuelle garantier). Departementet viser blant annet til at klagemulighet og krav om informasjon til bruker i situasjonene som beskrives i konvensjonen i stor grad følger implisitt av teknologinøytrale krav til saksbehandling i forvaltningsloven og særlovgivningen. Selv om eksisterende lovgivning kan tolkes til å omfatte rett til informasjon om bruk av KI-systemer og grunnlaget for en beslutning, gir det uklare og lite forutsigbare rettigheter og prosessuelle garantier.

2.2 KI-konvensjonen går lenger enn KI-forordningen

Departementet legger til grunn at KI-konvensjonen inneholder enkelte konkrete forpliktelser som ikke oppfylles av norsk rett i alle situasjoner, f.eks. artikkel 14 (2) bokstav c (en effektiv klagemulighet for berørte personer) og artikkel 15 (2) (krav om informasjon til bruker som interagerer med KI systemer istedenfor med et menneske). Vi er enige i at KI-forordningen artikkel 85 (krav om klageorgan) og artikkel 50 (krav om informasjon til brukere av KI-systemer) i stor grad oppfyller disse konkrete forpliktelsene i KI-konvensjonen, men ikke fullstendig.

Det som mangler er en vurdering om KI-forordningens artikkel 86 tilstrekkelig oppfyller kravene i KI-konvensjonens artikkel 14 (2) (a og b) om å sikre relevant informasjon til berørte personer for å kunne bestride beslutninger tatt eller vesentlig informert av KI-systemet, samt at effektive prosessuelle garantier, beskyttelsestiltak og rettigheter er tilgjengelig for berørte personer i artikkel 15.

Vi mener at retten til en forklaring av systemets rolle i beslutningsprosessen i KI-forordningens artikkel 86 er snevrere enn KI-konvensjonens artikkel 14. Retten til informasjon og forklaring etter KI-forordningen artikkel 26 (11) og artikkel 86 omfatter kun KI-systemer med høy risiko som er opplistet i vedlegg III med unntak for kritisk infrastruktur. Retten omfatter ikke KI-systemer angitt i vedlegg I, slik som for eksempel KI-systemer brukt som medisinsk utstyr (medisinsk KI). Dette innebærer at pasienter som utsettes for bruk av medisinsk KI (utenfor vedlegg III) ikke har rett etter artikkel 26 (11) til informasjon om at de er eksponert for et høyrisiko KI-system som tar beslutninger eller bistår i beslutningsprosesser, eller til en forklaring av individuelle beslutninger etter artikkel 86.

Etter KI-konvensjonen artikkel 14 skal berørte personer sikres «relevant informasjon om kunstig intelligenssystemer som har potensial til å påvirke menneskerettigheter betydelig.» Retten til informasjon er direkte knyttet til retten til effektive rettsmidler, deriblant skal relevant informasjon sette berørte parter i stand til å kunne bestride beslutninger som er tatt. Fra avsnitt 99 i *explanatory report* til KI-konvensjonen følger det:

The relevant content in the information-related measures should be context-appropriate, sufficiently clear and meaningful, and critically, provide a person concerned with an effective ability to use the information in question to exercise their rights in the proceedings in respect of the relevant decisions affecting their human rights.

Retten til informasjon og forklaring i KI-forordningen artikkel 86 har et mer begrenset anvendelsesområde, og dekker ikke alle situasjoner der bruk av KI-systemer «har potensial til å påvirke menneskerettighetene betydelig» slik det følger av KI-konvensjonen. Plikten etter artikkel 14 (2) (c) om å vedta eller opprette en effektiv klagemulighet for berørte personer til å klage til kompetente myndigheter kan ikke anses å være oppfylt med KI-forordningens artikkel 85 når de ikke omfattes av rettighetene i KI-forordningens artikkel 26 (11) og 86.

Ettersom KI-konvensjonen har et videre anvendelsesområde enn forordningen, vil ikke ratifikasjon av KI-konvensjonen og vedtakelse av KI-loven være tilstrekkelig for å beskytte og sikre eksisterende menneskerettigheter ved bruk av KI-systemer. Etter vårt syn bør Departementet på nytt vurdere hvilke forpliktelser og rettigheter som følger av KI-konvensjonen, deriblant retten til effektive rettsmidler og informasjon. Dette

inkluderer en undersøkelse av sektorlovgivningen og kan kreve vedtakelse av endringer og nye rettigheter for KI-systemer som har betydelig innvirkning på menneskerettighetene.

3. Om KI-forordningens regulering av rettshåndhevelse og EØS-rettens virkeområde

3.1 Er det en EØS-rettslig adgang til å gjøre unntak fra forordningens anvendelsesområde?

Høringsnotatet slår fast uten nærmere forankring at «Justis- og innenrikspolitikk inngår ikke i EØS-samarbeidet.» (s. 13). Det er riktig at EU/EØS-reglene for eksempel ikke regulerer prosess for nasjonale domstoler, og regler som gjelder politi faller utenfor EØS-avtalen. Selv om EØS-avtalen vil kunne gi grunnlag for å avgrense deler av anvendelsesområdet til forordningen, innebærer det ikke at Norge har et ubegrenset handlingsrom når det gjelder området for justis- og innenrikspolitikk.¹ Vi mener departementet må gjøre en nærmere vurdering av når EØS-avtalen gir grunnlag for å begrense forordningens anvendelsesområde, og vurdere hvorvidt en slik begrensning vil utfordre homogenitetsprinsippet. Det er avgjørende at departementet får tydeliggjort hvilke EØS-rettslige rammer som gjelder for gjennomføring av delene av KI-forordningen som gjelder om rettshåndhevelse.

Uansett vil en slik avgrensning by på krevende retts tekniske vurderinger. Rettshåndhevelse er et begrep med uklare rammer, og ofte blir det brukt for å beskrive rettsanvendelse generelt. Enkelte forvaltningsorganer vil nok også oppfatte det slik at de driver med rettshåndhevelse.

3.2 Frivilling gjennomføring av reglene i forordningen som gjelder rettshåndhevelse

KI-forordningen gjelder i utgangspunktet bare innenfor EU/EØS-rettens virkeområde. Departementet skriver at dette for Norges del innebærer at enkelte bestemmelser om rettshåndhevende myndigheters bruk av KI kan falle utenfor EØS-avtalens virkeområde.

Høringsnotatet presiserer at «KI-forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav d, g og h og nr. 2 til 6, samt artikkel 26 nr. 10 faller utenfor EØS-avtalens virkeområde i den utstrekning de gjelder rettshåndhevende myndigheters bruk av KI.» (s. 13). Norge må derfor vurdere om tilsvarende regler likevel bør innføres nasjonalt på frivillig grunnlag.

Departementet påpeker at gjeldende norsk lov allerede i praksis hindrer slike KI-systemer. Etter legalitetsprinsippet (Grunnloven §§ 102, 113) og EMK artikkel 8(2) kreves klar lovhjemmel for inngripende overvåkningsmetoder. Siden verken politiloven, politiregisterloven eller straffeprosessloven i dag har hjemmel for prediktiv profilering av

¹ Øystein Flø Baste, «EUs personvernregulering og behandling av personopplysninger i domstolene – er rettspleieunntaket EØS-stridig?», Lov og rett vol. 64, Utg. 7, s. 451-470.

borgeres strafferettslige risiko eller sanntids ansiktsgjenkjenning i offentlig rom, er slike KI-systemer uansett ikke tillatt for politiet å bruke. Departementet konkluderer derfor med at det ikke er behov for lovendringer nå for å oppfylle forbudene i KI-forordningen artikkel 5 (1) (d), (g) og (h) – disse praksisene er allerede ulovlige i Norge uten særskilt regulering (s. 14–15). Det nevnes videre at selv om politiets bruk av «biometrisk kategorisering av lovlig innhentet materiale innenfor rettshåndhevelse, ikke anses som et inngrep som krever selvstendig lovhjemmel», departementet mener de eksisterende reglene i LED-direktivet og politiregisterloven gir tilfredsstillende rammer for slik behandling (s. 15). Vi støtter departementets vurdering om at norsk lov i dag i stor grad samsvarer med KI-forordningens beskyttelsesnivå på disse områdene. Samtidig kan det være hensiktsmessige å speile KI-forordningens forbud i norsk lov eller forskrift. Dette vil gi et tydelig signal om at Norge stiller seg bak de samme grensene, og det vil øke klarheten og forutsigbarheten for alle parter. For eksempel kan KI-loven eller politiloven presisere at politiet ikke kan bruke KI på måter som tilsvarer de forbudte praksisene i KI-forordningen artikkel 5 (1) (d), (g) og (h). En slik presisering vil styrke rettssikkerheten og underbygge Norges menneskerettslige profil. Dessuten reiser bruk av KI i domstolsystemer store spørsmål om pålitelig KI og økende samarbeid på tvers av EU/EØS-stater i justissektoren tar utgangspunkt i begrensinger i vedlegg III (8) til KI-forordning.² Det kan derfor være hensiktsmessig å sikre harmonisering også på dette området.

Departementet åpner for at Norge på frivillig grunnlag kan gjennomføre forordningens regler for KI-bruk i rettshåndhevelsen, men dette er ikke tydelig omtalt i utkastet til KI-loven. Vi foreslår at dette presiseres, på samme måte som man har åpnet for Kongen til å utvide forordningens geografiske virkeområde for Svalbard og kontinentalsokkelen gjennom forskrift. Vi støtter også departementets forslag om å etablere ytterligere beskyttelsestiltak i norsk lov for politiets bruk av etterfølgende biometrisk identifisering, i samsvar med KI-forordningen artikkel 26 nr. 10 (s. 15).

3.3 Anvendelse av handlingsrommet for å styrke borgernes rettigheter

Departementet har også vurdert hvorvidt ratifikasjon av Europarådets rammekonvensjon om KI vil forplikte Norge til å gjennomføre KI-forordningens artikkel 5 nr. 1 bokstav d, g, h og nr. 2–6 samt artikkel 26 nr. 10, i den grad disse gjelder rettshåndhevende myndigheters bruk av KI. Departementet konkluderer med at «Departementet kan ikke se at det av konvensjonen kan utledes krav til lovgivning om rettshåndhevende myndigheters bruk av KI-systemer som i innretning og detaljnivå tilsvarer bestemmelsene i forordningen som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde.» (s. 56).

Etter vårt syn bør konvensjonens prinsipper likevel legges til grunn som veiledning også for KI-bruk som formelt faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. Norge bør aktivt benytte handlingsrommet i EØS-loven til å styrke borgernes rettigheter på dette området. Dette er i

² Malcolm Langford, «Anticipatory Governance and AI in Courts». I Monika Zalnieriute og Agne Limante (red.) *The Cambridge Handbook of AI and Technology in Courts*. Cambridge University Press. (2026), kap. 8.

tråd med hva Europarådets parlamentarikerforsamling fremhevet i sin resolusjon 2342 (2020) «*Justice by algorithm – the role of AI in policing and criminal justice*». Der oppfordres medlemsstatene blant annet til å:

- *Utforme nasjonal regulering.* Vedta et nasjonalt rettslig rammeverk for KI i politi- og straffesektoren basert på etikk og menneskerettigheter. KI-bruk bør underlegges effektiv og proporsjonal regulering.
- *Sikre åpenhet og innsyn.* Myndighetene bør ha åpne prosesser og konsultere offentligheten, inkludert sivilsamfunn og berørte grupper, i forkant av at politiet tar i bruk nye KI-verktøy.
- *Føre oversikt over KI-bruk i det offentlige.* Det anbefales å opprette et register over alle KI-systemer som brukes i offentlig sektor. Dette registeret bør brukes som referanse ved vurdering av nye systemer, slik at man kan identifisere og vurdere eventuelle samlede (kumulative) effekter.

Etter vårt syn vil en slik tilnærming ikke bare styrke borgernes rettssikkerhet, men også fremme Norges profil som et foregangsland for menneskerettigheter i den digitale tidsalder.

4. Om forholdet mellom ulike tilsynsmyndigheter og andre forvaltningsorganer med kontrollerende virksomhet

Etter vår vurdering er departementets forslag til ansvarsfordeling for tilsyn i tråd med KI-forordningens struktur. At Nkom utpekes som nasjonal koordinerende tilsynsmyndighet samsvarer med løsninger flere EU-land nå velger. For eksempel har Danmark utpekt Digitaliseringsstyrelsen (Agency for Digital Government) som koordinerende tilsyn og sentralt kontaktpunkt (Single Point of Contact). Finland har utpekt det finske transport- og kommunikasjonsverket (Traficom) som sentralt kontaktpunkt – analogt til Nkoms rolle i Norge. Samtidig merker vi oss at andre land, som Luxembourg, har valgt en annen tilnærming ved å utpeke landets datatilsyn som kompetent myndighet for KI-forordningen. Dette innebærer en sterkere vektlegging av uavhengighetskravet i tråd med personvernforordningen.

Når det gjelder de øvrige områdene nevnt i KI-forordningen vedlegg III, er Departementets utgangspunktet at Nkom fører tilsyn med disse som koordinerende markedstilsynsmyndighet, med mindre noe annet besluttet. Departementet ber spesifikt om høringsinstansenes syn på om det er behov for å fravike disse utgangspunktene for ansvarsfordeling.

Etter vårt syn fremstår det per i dag ingen åpenbare problemer i forslaget. En mulig nyansering kan likevel være om enkelte av de øvrige vedlegg III-områdene burde ha et eget fagorgan involvert. For eksempel gjelder vedlegg III punkt 5 (a) KI-systemer brukt ved opptak eller vurdering i utdanning. Her kunne man tenke seg at *NOKUT eller Utdanningsdirektoratet* har en rolle, gitt deres kompetanse på utdanningssektoren. Et annet felt er vedlegg III punkt

4 (KI-systemer for personalforvaltning, rekruttering o.l.). *Diskrimineringsnemnda eller Arbeidstilsynet* besitter fagkunnskap om virkninger av slike systemer (f.eks. knyttet til arbeidsrett og personvern i arbeidslivet). Samtidig vil disse organene uansett kunne involveres gjennom plikten til å varsle relevante myndigheter dersom bruk av et KI-system berører deres ansvarsområde eller grunnleggende rettigheter. Departementet nevner da også at organer som Diskrimineringsnemnda, Forbrukertilsynet, Arbeidstilsynet m.fl. vil inngå i listen over organer som skal varsles ved brudd som berører deres fagområder.

For å sikre en helhetlig oppfølging støtter vi departementets vektlegging av gode samordningsmekanismer. Det er viktig å etablere klare rutiner – for eksempel gjennom intensjonsavtaler eller tilsynsnettverk mellom Nkom og de aktuelle sektormyndighetene – som sikrer informasjonsutveksling om planlagte og gjennomførte tilsyn. Slik kan man dra nytte av sektormyndighetenes spesialkompetanse og unngå dobbeltarbeid.

Dessuten mener vi at KI-forordningen står overfor de samme strukturelle utfordringene som i dag finnes i personvernforordningen når det gjelder effektive *feedback mechanisms* og muligheter for rettsavklaring. Det kan gå mange år før domstolene avsier avgjørelser som klargjør rettsstillingen, og mye av den anvendelses- og læringsprosessen som vil finne sted gjennom sertifiseringsordningene for høyrisikosystemer etter artiklene 40–49 i KI-forordningen, vil ikke være offentlig tilgjengelig. Det er derfor behov for å vurdere hvordan sentrale uklarheter om tolkning og anvendelse av KI-forordningen i Norge og i norsk rett kan håndteres på en betryggende måte.

5. Begrepsbruk

Begrepene som brukes i KI-forordningen bør i størst mulig grad samordnes med annet produktreguleringsverk, for eksempel kan *autorisert representant* benyttes i stedet for *bemyndiget representant* og *produktprodusent* eller *produsent* i stedet for *produkttilvirker*. Idriftsetter er et lite intuitivt begrep, der det med fordel kan benyttes et enklere begrep. Begrepet “*idriftsetting*” er i IT-kontrakter typisk brukt om en enkeltstående aktivitet knyttet til å implementere og sette i drift et IT-system (inkludert KI-systemer). Idriftsetting reflekterer i begrenset grad den videre driften av KI-systemet som profesjonell bruker (deployer) er ansvarlig for etter KI-forordningen. Begrepet ‘bruker’ kan mulig fungere som et alternativ, men ulempen med dette begrepet er at det lett kan oppstå forvirring knyttet til forskjellen mellom institusjonelle brukere (deployer) og sluttbrukere.

Departementet bør sikre at begrepsbruken er konsekvent i det videre lovarbeidet. For eksempel er begrepet operatører definert på to måter i høringsnotatet. På side 11 er operatører korrekt brukt som et samlebegrep for de som har plikter etter KI-forordningen er «operatører», men på side 7 brukes den samme betegnelsen også om de som har rettigheter etter forordningen.

Vennlig hilsen

Lars Arnesen, stipendiat ved Senter for rettsinformatikk, Universitetet i Oslo

Øystein Flø Baste, stipendiat ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo

Samson Esayas, førsteamanuensis, Senter for rettsinformatikk, Universitetet i Oslo

Live Sunniva Hjort, jurist og tidligere forsker ved Senter for rettsinformatikk, Universitetet i Oslo

Malcolm Langford, professor og nestleder, TRUST: Norwegian Centre for Trustworthy AI, Universitetet i Oslo

Tobias Mahler, professor og fungerende senterleder, Senter for rettsinformatikk, Universitetet i Oslo