

DIGITALISERINGS- OG
FORVALTNINGSDEPARTEMENTET (DFD)
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
25/2019

Vår referanse
25/03064-3

Dato
29.09.2025

Høringsuttalelse – forslag til ny lov om kunstig intelligens (KI-loven)

1. Bakgrunn og oppsummering

Datatilsynet viser til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets høringsbrev av 30. juni 2025 om forslag til ny lov om kunstig intelligens (KI-loven), som gjennomfører EUs forordning om kunstig intelligens (KI-forordningen), reg. EU/1684/2024, i norsk rett.

Våre synspunkter kan oppsummeres slik:

- Vi oppfordrer til at KI-forordningen i sin helhet gjennomføres i norsk rett.
- Vi ber departementet tydeliggjøre og ta stilling til spørsmål om jurisdiksjon.
- Vi er positive til at Datatilsynet utnevnes som markedstilsynsmyndighet for bruk av høyrisiko KI-systemer til rettshåndhevende formål, men dette vil kun være mulig dersom Datatilsynet tilføres nye ressurser.
- Vi understreker at Datatilsynet sin særlige uavhengighet må respekteres i en samarbeidsordning.
- Vi understreker at et klageorgan må være uavhengig og ha tilstrekkelig ekspertise, og at markedsmyndighetene må ha søksmålsadgang.
- Vi oppfordrer til å fastsette et forbud i norsk rett mot bruk av biometrisk fjernidentifikasjon.
- Vi ber departementet presisere at det for pålegg gitt etter KI-forordningen kan fastsettes tvangsmulkt uavhengig av eventuell grenseoverskridende aktivitet.
- Vi ber departementet lov- eller forskriftsfeste en liste over nasjonale offentlige myndigheter eller organer som fører tilsyn med eller håndhever etterlevelse av EU-regler som beskytter grunnleggende rettigheter.
- Vi ber departementet presisere at opplysninger som en markedstilsynsmyndighet får gjennom tilsyn etter KI-loven kan deles med andre markedstilsynsmyndigheter, uten hinder av taushetsplikt, når det er nødvendig for effektiv og enhetlig anvendelse av KI-forordningen. Tilsvarende bør adgangen til intern informasjonsdeling presiseres.

2. Gjennomføring av KI-forordningen i norsk rett

Datatilsynet oppfordrer til at KI-forordningen i sin helhet gjennomføres i norsk rett. Forordningen legger til rette for en ansvarlig og menneskesentrert utvikling og bruk av kunstig intelligens i både offentlig og privat sektor. Regelverket stiller krav til sikkerhet, transparens og kontroll, med tilpassede krav basert på systemets risikonivå.

Vi mener det er viktig at hele forordningen inkorporeres i norsk rett, også deler som eventuelt ikke anses som EØS-relevante. Delvis implementering kan svekke både rettssikkerheten og tilliten til myndighetens evne til å regulere KI-teknologi på en helhetlig og ansvarlig måte. Delvis inkorporering vil kunne innebære at rettsvernet til norske borgere blir svakere enn rettsvernet til øvrige borgere i EØS.

Særlig innen justissektoren er konsekvensene av KI-bruk potensielt svært inngripende for individers rettigheter. Vi bemerker at utvikling av høyrisiko KI-systemer for rettshåndhevende formål kan omfattes av EØS-avtalen, mens bruk ikke nødvendigvis gjør det. Et slik skille vil etter Datatilsynets syn være kunstig da KI-forordningen skal sikre ansvarlig KI helt fra utviklingsstadiet til bruken av det.

3. Jurisdiksjon

Bruken av KI-systemer skjer ofte på tvers av landegrenser og kan reise komplekse spørsmål om jurisdiksjon. Særlig i saker hvor virksomheter er etablert i flere land, eller der systemer opererer på tvers av landegrenser, kan det oppstå betydelig rettslig usikkerhet. Manglende avklaringer om jurisdiksjon kan svekke både håndheving og etterlevelse av regelverket.

Datatilsynet ber derfor departementet om å tydeliggjøre hvordan jurisdiksjon skal avgjøres/utøves der aktører er etablert i flere land eller der KI-systemer brukes på tvers av landegrenser.

Spørsmålet om jurisdiksjon kan også oppstå internt i Norge, da et KI-system kan berøre flere sektorer. Datatilsynet ber derfor departementet gi nærmere anvisning på når norsk jurisdiksjon gjelder og hvilken tilsynsmyndighet som har ansvar ved overlappende jurisdiksjon. Dette vil bidra til økt forutsigbarhet og mer effektiv håndheving.

4. Datatilsynet som markedstilsynsmyndighet for bruk av høyrisiko KI-systemer til rettshåndhevende formål og uavhengighet

Datatilsynet stiller seg positiv til å bli utpekt som markedstilsynsmyndighet for bruk av høyrisiko KI-systemer til rettshåndhevende formål.

Forordningen krever at nasjonale vedkommende myndigheter må være, og oppfattes som, uavhengige for å være effektive og legitime, jf. KI-forordningen artikkel 70 nr. 1. Dette er avgjørende for å sikre individers og virksomheters rettssikkerhet og grunnleggende rettigheter, så vel som å ivareta tilliten til forvaltningen. Organene som utpekes som vedkommende myndigheter i Norge kan ha ulik grad av uavhengighet, og det kan oppstå tvil

om dagens grad av uavhengighet oppfyller kravene etter KI-forordningen. Det kan ta mange år å avklare slike spørsmål gjennom praksis. Derfor mener Datatilsynet at det er både hensiktsmessig og nødvendig at KI-loven presiserer vedkommende myndigheters uavhengighet når de utfører oppgaver etter KI-forordningen.

Vi bemerker at Datatilsynet er utpekt som markedstilsynsmyndighet grunnet sin særlige uavhengighet, slik denne følger av personopplysningsloven og personvernforordningen.¹ Datatilsynets uavhengighet forutsetter at Datatilsynet er fri for direkte eller indirekte innflytelse som kan påvirke våre avgjørelser.² Dette innebærer krav til operativ, institusjonell, personell og økonomisk uavhengighet. Det er viktig at denne særlige uavhengigheten består i samarbeidsordningen som KI-forordningen og KI-loven legger opp til. Det vil innebære at Datatilsynet ikke kan instrueres i verken prioritering, lovtolkning eller subsumsjon i enkeltsaker.

Det er videre viktig at uavhengighet foreligger i alle ledd. Det forutsetter et uavhengig klageorgan, som ikke kan ha interesse av utfallet i saker, verken direkte eller indirekte. Klageorganet må videre ha tilstrekkelig ressurser og ekspertise, og medlemmer må ha riktig kompetanse. Markedstilsynsmyndighetene bør videre få mulighet til å reise søksmål om klageorganets vedtak, for å sikre at markedstilsynsmyndighetene kan få en rettslig avklaring i domstolen av prinsipielle spørsmål eller saker av særlig viktighet. Dette kan styrke regelverkets praksis og effektivitet, og noe annet vil medføre en skjevhet i håndhevingsregimet for KI-regelverket. I tilfeller der klageorganets avgjørelse om å opprettholde et markedstilsynsmyndighets vedtak blir overprøvd ved søksmål for tingretten, bør markedstilsynsmyndigheten være part.

5. Bruk av biometrisk fjernidentifikasjon og mulighet for nasjonale forbud

En medlemsstat kan innføre mer restriktive lover om bruk av systemer for biometrisk fjernidentifikasjon, jf. KI-forordningen artikkel 5 nr. 5 siste punktum. Bestemmelsen knytter ikke bruken av et slikt system til et bestemt formål og kan forstås som generell.

Datatilsynet mener det bør innføres et generelt forbud i norsk rett mot bruk av biometrisk fjernidentifikasjon, uavhengig av formål. Dette er tiltak som innebærer store inngrep i retten til privatliv, jf. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 og Grunnloven § 102, og som også kan få konsekvenser for andre grunnleggende rettigheter, som ytringsfrihet og forsamlingsfrihet.

I alle tilfeller mener Datatilsynet at det bør fastsettes et forbud i norsk rett mot bruk av biometrisk fjernidentifikasjon til kommersielle formål. Vi forstår det slik at departementet legger til grunn at slik bruk uansett er ulovlig i dag. Datatilsynet mener imidlertid det kan oppstå grensetilfeller og tvilssituasjoner, og at dette derfor bør inntas og presiseres i en forbudsbestemmelse i lov.

¹ Jf. personopplysningsloven § 20 og personvernforordningen art. 52.

² Sak C-518/07 Kommisjonen v Germany og sak C-614/10 Kommisjonen v. Tyskland.

6. Om tvangsmulkt

Tvangsmulkt er et viktig virkemiddel for å sikre etterlevelse av regelverk i norsk rett. Det gir myndighetene et nødvendig sanksjonsmiddel overfor aktører som ikke retter seg etter pålegg. Datatilsynet er derfor positive til forslaget om lovfesting av tvangsmulkt.

Datatilsynet bemerker at Personvernemnda har besluttet at Datatilsynet ikke har hjemmel til å ilegge tvangsmulkt for grenseoverskridende saker etter personvernforordningens kapittel VII.³ Datatilsynet mener det bør uttrykkelig presiseres i forarbeidene til KI-loven at tvangsmulkt kan ilegges overfor selskaper som er etablert i Norge og selskaper som tilbyr tjenester og/eller varer til innbyggere og virksomheter i Norge, uavhengig av om selskapet (også) er etablert andre steder eller (også) tilbyr tjenester og/eller varer til innbyggere og virksomheter i andre EØS-stater.

7. Om myndigheter eller organer som beskytter grunnleggende rettigheter

KI-forordningen legger stor vekt på vern av grunnleggende rettigheter som personvern, ytringsfrihet, ikke-diskriminering og rettssikkerhet. Dette gjelder særlig ved bruk av høyrisiko KI-systemer, hvor konsekvensene for enkeltpersoner og samfunn kan være alvorlige.

I henhold til artikkel 77 i KI-forordningen skal nasjonale offentlige myndigheter eller organer som fører tilsyn med eller håndhever etterlevelse av EU-regler som beskytter grunnleggende rettigheter kunne be om, og få tilgang til, dokumentasjon under visse forutsetninger. Etter artikkel 73 nr. 7 skal markedstilsynsmyndigheter informere slike myndigheter og organer ved alvorlige hendelser.

Artikkel 77 nr. 2 første punktum sier videre at hver medlemsstat skal identifisere nasjonale offentlige myndigheter eller organer som fører tilsyn med eller håndhever etterlevelse av EU-regler som beskytter grunnleggende rettigheter, og lage en liste over disse som skal være tilgjengelig for offentligheten. Listen skal være oppdatert, jf. artikkel 77 nr. 2 andre punktum. Departementet foreslår ikke en egen lovbestemmelse om dette, men sier det vil omtales nærmere i lovproposisjonen. Datatilsynet oppfordrer til å lov- eller forskriftsfeste liste over aktuelle offentlige myndigheter eller organer. En oversikt vil ha betydning for å sikre at systemet med samarbeid og varsling fungerer effektivt, og det vil også sikre forutsigbarhet for aktører som er underlagt tilsyn. Listen må være tilstrekkelig tilgjengelig, noe Datatilsynet ikke mener er tilfellet dersom listen kun omtales i lovproposisjonen. Datatilsynet bemerker også at listen skal kunne oppdateres ved behov, og dette blir vanskelig å oppnå hvis listen fremgår av en lovproposisjon.

8. Informasjonsdeling mellom markedstilsynsmyndigheter og innad i myndighetene

Det er viktig at markedstilsynsmyndighetene samarbeider tett for å sikre harmonisert og effektivt tilsyn etter KI-forordningen, og for å unngå fragmentering og silotenking. Ulike taushetspliktbestemmelser kan imidlertid sette skranker for effektiv informasjonsdeling, for

³ Se PVN-2023-31 og PVN-2024-04.

eksempel der det er snakk om forretningshemmeligheter. På denne bakgrunn ber Datatilsynet departementet presisere at opplysninger som en markedstilsynsmyndighet får med hjemmel i KI-forordningen kan deles med andre markedstilsynsmyndigheter, uten hinder av taushetsplikt, når det er nødvendig for effektiv og enhetlig anvendelse av forordningen.

Det kan også oppstå spørsmål om i hvilken grad slik informasjon kan deles og benyttes innad i markedstilsynsmyndigheten. For eksempel kan Datatilsynet som markedstilsynsmyndighet etter KI-forordningen få kjennskap til forhold som også sier noe om en virksomhets etterlevelse av personvernforordningen og som det kan være viktig å agere på – og omvendt. Det er videre påregnelig at en gitt saksbehandler vil kunne jobbe med tilsyn etter begge regelsett og at samme administrative systemer og støttefunksjoner vil benyttes for begge sakstyper. For å unngå tolkningstvil og potensielle tvister bør departementet presisere at KI-forordningen artikkel 78 og eventuell taushetsplikt ikke er til hinder for intern informasjonsdeling.

I motsatt tilfelle vil det bli nødvendig å bygge siloer innad i organisasjonen. Dette vil både utløse et større behov for midler, siden man må ha dedikerte ansatte, systemer og administrativ støtte for tilsyn med KI-forordningen, og det vil kunne være et hinder mot effektiv ressursbruk, synergieffekter som intern kompetansedeling og effektiv og helhetlig tilsynsvirksomhet på tvers av regelverk.

9. Økonomiske og administrative konsekvenser

Vi går ut ifra at det, i tråd med KI-forordningen artikkel 70 nr. 3, følger med midler med nye roller og ansvarsoppgaver slik at Datatilsynet skal kunne utføre sine oppgaver effektivt i henhold til forordningen. Datatilsynet vil ikke kunne gjennomføre nye oppgaver innenfor rammen av eksisterende bevilgninger.

10. Avsluttende merknader

Dersom noe er uklart, eller dere ønsker å få våre synspunkter utdypet, kan dere ta kontakt med saksbehandler Elin Fredriksson Bjerke (elin.bjerke@datatilsynet.no).

Med vennlig hilsen

Tobias Judin
seksjonssjef

Elin Fredriksson Bjerke
juridisk rådgiver

Anne Eidsaa Hamre
juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer