

Juss og rettssikkerhet. Fra regulering til etterlevelse

Juristforbundet er en interesse- og arbeidstakerorganisasjonen for over 24 000 jurister, advokater, dommere og juridiske studenter i Norge i stat, kommune, privat, domstolene og ved utdanningsinstitusjoner.

Som landets største juristforbund, er det naturlig at vi gir innspill til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets høring om utkast til ny KI-lov. Denne loven skal gjennomføre EUs forordning om kunstig intelligens (KI-forordningen) i norsk rett, og vil få stor betydning for personvern, næringsliv, offentlig forvaltning og borgernes rettigheter. Juristforbundet støtter arbeidet med å regulere kunstig intelligens for å sikre pålitelig og menneskesentrert KI, beskytte grunnleggende rettigheter og bygge tillit til teknologi. Samtidig ønsker vi å påpeke enkelte utfordringer og muligheter utover de konkrete spørsmålene som departementet har stilt.

Juristforbundet mener det er på høy tid at Norge får på plass et regelverk som fremmer ansvarlig og tillitsskapende bruk av kunstig intelligens. Våre hovedbudskap i denne høringsuttalelsen kan oppsummeres slik:

Styrk tilsyn og tilsynsuavhengighet: Vi anbefaler at myndighetene etablerer en solid tilsynsmodell for KI-loven. Vi er positive til at NKOM tildeles denne rollen under forutsetning av at det etableres ett vel fungerende samarbeid mellom Nkom og relevante sektortilsyn. Dette basert på en høyst nødvendig kartlegging av de ulike tilsynenes ressursituasjon og deres tilgang på jurister med påkrevet teknologiforståelse. Uansett modell må tilsynsmyndigheten være reelt uavhengig, både formelt (ingen departementsklage) og i praksis (nok ressurser og kompetanse), for å kunne håndheve regelverket upartisk og effektivt.

Håndheving og likhet for loven: Vi støtter innføring av tvangsmulkt og muligheten for overtredelsesgebyr til offentlige organer. Ingen skal stå over loven – offentlige virksomheter må også kunne sanksjoneres ved regelbrudd. Disse verktøyene, kombinert med en rimelig foreldelsesfrist (fem år), vil gi et kraftfullt men rettferdig sanksjonsregime. Vi er enige med departementet i å ikke ta inn nye straffebud nå; det administrative sanksjonssystemet vil være tilstrekkelig og mer håndterlig. Samtidig har administrative sanksjoner i stort - på generelt grunnlag – noen rettssikkerhetsutfordringer som er langt bedre ivare tatt ved strafferettslige reaksjoner. Det perspektivet er viktig å ha med seg, og vi kommer kort tilbake til dette senere.

Klare rammer og begreper: KI-lovens geografiske rekkevidde bør gjøres omfattende nok til å dekke all relevant aktivitet (inkludert offshore). Terminologien må finpusses for konsistens og forståelighet – her er våre innspill at man standardiserer viktige begrep og tilbyr norsk veiledning på vanskelige definisjoner. Dette legger til rette for at alle aktører faktisk forstår sine plikter og rettigheter.

Blikket opp for helheten: Vi oppfordrer sterkt til at myndighetene ser denne loven som én byggekloss i en større sammenheng. Norge trenger en overordnet strategi for juss og digitalisering. Derfor foreslår vi en **stortingsmelding** som kan stake ut kursen for juridisk kompetanseheving, forskning og koordinert regelverksutvikling på digitaliseringsfeltet. I tillegg bør Norge slutte seg til internasjonale initiativ som Europarådets KI-konvensjon for å understøtte våre verdier i teknologiutviklingen.

Departementets spørsmål

Departementets høringsbrev stiller åtte spesifikke spørsmål. Vi vil først besvare disse spørsmålene. Deretter vil vi presenterer noen supplerende anbefalinger som vi mener regjeringen bør følge opp (blant annet behovet for en stortingsmelding om juss og digitalisering).

Tilsynsmodell: Sterkt og uavhengig tilsyn - nøkkel til tillit

Spørsmål 1: “KI-lovens forslag til ansvarsfordeling mellom Nkom som koordinerende markedstilsynsmyndighet og øvrige sektormyndigheter. Se høringsnotatet kapittel 14.2, 15.3.1 og 15.4.”

Juristforbundet mener at ansvarsfordelingen for tilsyn må sikre både helhetlig oversikt og spesialisert kompetanse. Departementet foreslår å utpeke Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) som nasjonal koordinerende tilsynsmyndighet for KI-loven.

Vi ser behovet for en tydelig koordinator og vi er positive til at NKOM tildeles en slik rolle. Vi er imidlertid usikre på om NKOM i likhet med andre tilsynsmyndigheter grunnet ressursituasjonen og et endret trusselbilde er i stand i å håndtere den oppgaveporteføljen de er tildelt.

Juristforbundet anmoder derfor om at myndighetene i forbindelse med utarbeidelsen med det lovforslaget som skal fremlegges for Stortinget med budsjettkonsekvenser, vurderer alternative modeller for tilsyn, deres oppgaveportefølje, nødvendig ressurstilgang og behovet for jurister med teknologiforståelse. For å gjennomføre KI-loven i praksis.

Vi registrerer at Parat stiller vi spørsmål ved å gi NKOM denne rollen alene og at de foreslår et eget “algoritmetilsyn” – en dedikert tilsynsmyndighet for kunstig intelligens. Dette *kan* gi et mer spisset fagmiljø med dypere KI-kompetanse enn det Nkom har mulighet til innenfor sitt brede mandat. Samtidig merker vi oss at Forbundet Styrke støtter utpeking av NKOM forutsatt at sektorspesifikke tilsyn får en tydelig rolle. Særlig på arbeidslivsområdet er det viktig at Arbeidstilsynet og andre relevante fagtilsyn involveres der KI tas i bruk, slik feks. Forbundet Styrke påpeker.

Juristforbundet deler dette synet: en koordinerende enhet (enten NKOM eller et nytt organ) må samarbeide tett med sektormyndigheter som Datatilsynet, Arbeidstilsynet,

Finanstilsynet m.fl., slik at spesialkunnskap innen personvern, arbeidsmiljø, finans osv. utnyttes.

Juristforbundet fremhever derfor behovet for en helhetlig gjennomgang av tilsynsstrukturen på digitaliseringsfeltet. Videre-bruksutvalget (NOU 2024:14 “Med lov skal data deles”) anbefalte nettopp å vurdere alternative modeller, inkludert etablering av et nasjonalt tilsyn for det digitale området. Stavanger kommune støtter at departementet på sikt gjennomgår organiseringen av tilsyns- og klageorganer på tvers av nye EU-regelverk innen digitalisering. Juristforbundet slutter seg til dette. KI-loven må ses i sammenheng med øvrige digitale regelverk; over tid kan det være mest effektivt å samle kompetansen i et overordnet digitalt tilsyn framfor fragmentert ansvar. Uavhengig av modell, er det uansett avgjørende at tilsynsmyndigheten – enten det blir NKOM eller et nytt organ – tilføres tilstrekkelige ressurser og tverrfaglig kompetanse om KI. Ikke minst i form av jurister med god teknologiforståelse.

Oppsummert:

Juristforbundet er positive til at NKOM tildeles rollen som koordinerende myndighet. Dette må imidlertid suppleres med sterk involvering av sektortilsyn og eventuelt styrking av Datatilsynets ansvar og en videre utredning av en eventuelt egen KI-tilsynsmyndighet. Et tilsynsregime som er robust, kunnskapsrikt og i stand til å følge den raske KI-utviklingen må uansett være målet.

Spørsmål 2: “Departementets vurdering av at markedstilsynsmyndighetenes uavhengighet i utførelsen av tilsynsoppgaver er tilstrekkelig regulert i KI-forordningen. Se høringsnotatet kapittel 14.2.”

Juristforbundet er enig i at kravet til tilsynsmyndighetenes uavhengighet i stor grad følger av KI-forordningen og generelle forvaltningsrettslige prinsipper, men vil understreke at dette må ivaretas tydelig i praksis. KI-forordningen art. 70 nr. 1 forutsetter at nasjonale tilsynsorganer opererer uavhengig, upartisk og objektivt, og at de har nødvendige ressurser og kompetanse.

Departementet konkluderer med at det ikke er nødvendig å lovfeste noe tilleggskrav om uavhengighet i KI-loven utover henvisningen til forordningen. Vi støtter denne vurderingen, under forutsetning av at man gjør noen praktiske grep: For det første bør klageordningen utformes slik at tilsynets vedtak ikke behandles av departementet selv, men av et uavhengig klageorgan eller direktorat. Departementet legger selv til grunn at uavhengighetskravet innebærer at klager ikke bør behandles av overordnet departement. Juristforbundet er enig i dette. Det vil sikre at tilsynet kan fatte vedtak uten politisk press, og at eventuelle klager håndteres objektivt. Vi merker oss at departementet vil unnta KI-tilsynets vedtak fra ordinær departementsklagebehandling, noe vi støtter.

Tilsynsmyndigheten gis tilstrekkelige ressurser og faglig autonomi. Uavhengighet i oppdraget blir illusorisk hvis ikke organet har kompetanse og kapasitet til å utøve tilsynet effektivt. Juristforbundet vil særlig påpeke betydningen av at KI-tilsynet har egne teknologi-jurister og andre eksperter som kan gjøre uavhengige vurderinger av KI-systemer. Dette krever kontinuerlig kompetanseheving og mulighet til å hente inn uavhengige sakkyndige ved behov.

Etter vår mening er de eksisterende føringene tilstrekkelige, slik departementet antar, og vi ser ikke behov for nye lovbestemmelser om uavhengighet nå. Det avgjørende blir gjennomføringen: at tilsynet faktisk får arbeide uavhengig, uten inngripen fra politiske myndigheter, og med klare rammer for habilitet. KI-lovens innretning bør sikre dette, blant annet gjennom klageordningen nevnt over. Konklusjonen er at Juristforbundet anser uavhengighetskravet som ivaretatt i regelverket, så lenge myndighetene følger opp med nødvendige tiltak for reell autonomi og upartiskhet i tilsynsutførelsen.

Sanksjoner: Ingen over loven - heller ikke det offentlige

Spørsmål 3: “KI-lovens forslag om bruk av tvangsmulkt som sanksjon. Se høringsnotatet kapittel 19.2.3.”

Juristforbundet støtter forslaget om å innføre tvangsmulkt som et tilgjengelig virkemiddel for tilsynsmyndighetene. Tvangsmulkt som en løpende mulkt som løper inntil en plikt er oppfylt, er et velkjent og effektivt pressmiddel for å sikre etterlevelse av offentlige pålegg. Departementet påpeker at KI-forordningen art. 99 nr. 1 uttrykkelig åpner for nasjonale regler om alternative reaksjoner, og ønsker å bruke dette handlingsrommet til å innføre en hjemmel for tvangsmulkt i KI-loven. Etter vårt syn er dette klokt. Erfaring tilsier at trusselen om en løpende mulkt kan motivere virksomheter til å rette lovbrudd eller etterkomme vedtak raskere, og dermed forhindre at ulovlige eller risikable KI-praksiser fortsetter. Formålet er ikke å straffe, men å sikre faktisk og rask endring i atferd.

Vi mener tvangsmulkt vil utfylle de administrative overtredelsesgebyrene på en god måte. Tvangsmulkt kan iverksettes raskt ved manglende oppfølging av pålegg, og partene unngår å måtte betale så lenge de retter seg etter pålegget innen fristen. Særlig på et felt som KI, hvor utviklingen går fort, er det viktig med sanksjoner som kan stanse eller korrigere uheldig praksis umiddelbart – ikke bare i ettertid. Vi merker oss at departementet ønsker innspill på om tvangsmulkt bør knyttes til enkelte bestemte plikter eller situasjoner. Juristforbundet mener den bør utformes generelt (som foreslått), slik at tilsynet har fleksibilitet til å bruke tvangsmulkt der det trengs. Vi ser ingen bestemte områder hvor tvangsmulkt ikke skulle egne seg. Tvert imot kan tvangsmulkt være aktuelt både for å sikre at dokumentasjonskrav oppfylles, at ulovlig KI-bruk stanses umiddelbart, osv.

Vi registrerer at eksempelvis forbundet Styrke støtter vårt syn. Dette handler om å gi regelverket “tenner” nok til å bli tatt på alvor. Juristforbundet anbefaler derfor klart at hjemmelen for tvangsmulkt tas inn i KI-loven, slik at tilsynsmyndigheten kan ilegge løpende mulkt ved behov. Dette vil styrke håndhevingen av regelverket og bidra til bedre etterlevelse, noe som igjen beskytter borgerne og samfunnet mot skadevirkninger av ulovlig KI-bruk. *Samtidig* har bruken av administrative sanksjoner noen rettssikkerhetsmessige utfordringer, som tidligere nevnt. Ved utarbeidelse av reguleringsbestemmelser for tvangsmulkt og annet må derfor dette hensyntas så langt som mulig. Dette gjelder flere av forslagene, og vårt innspill inntatt her vil gjelde alle disse forslagene.

Spørsmål 4: “KI-lovens forslag om å kunne ilegge offentlig sektor overtredelsesgebyr. Se høringsnotatet kapittel 19.2.2.”

Juristforbundet støtter at offentlige virksomheter også skal kunne ilegges overtredelsesgebyr (administrative bøter) ved brudd på KI-loven. Det er et grunnleggende prinsipp at loven skal gjelde likt for alle. Offentlig sektor må ikke fritas fra sanksjoner, da dette vil kunne svekke insentivene til å følge regelverket. Erfaringene fra personvernregelverket (GDPR), der offentlige organer kan få betydelige bøter ved lovbrudd, viser at bøter har hatt en skjerpende effekt på etterlevelsen. En tilsvarende ordning bør derfor innføres for KI-reguleringen.

Departementet foreslår i høringsnotatet at offentlige virksomheter underlegges de samme gebyrhjemplene som private, men at bøtenivået for offentlige etater ikke beregnes ut omsetning, men ut fra de fastsatte beløpsgrensene i KI-forordningen (for eksempel inntil 30 millioner euro for de groveste overtredelsene. Dette fordi offentlige organer som regel ikke har omsetningstall å basere seg på. Juristforbundet finner denne tilnærmingen fornuftig. Det viktigste for oss er at prinsippet om gebyransvar opprettholdes. Detaljene i utmålingen kan gjerne tilpasses offentlig sektor så lenge sanksjonen svir nok til å være avskrekkende. Departementet ber også om synspunkt på om egne utmålingskriterier bør utvikles for offentlige organer. Vi ser potensialet for det, for eksempel kriterier som tar hensyn til om lovbruddet skyldes grov uaktsomhet i forvaltningen, systemsvikt etc. Egne utmålingskriterier er noe departementet kan utrede nærmere. Det avgjørende slik vi ser det, er at offentlige aktører ikke kan gjemme seg bak budsjett og sektor, men må stå til ansvar for sine handlinger på lik linje med private aktører.

Vi noterer at andre høringsinstanser deler vårt syn på behovet for egne utmålingskriterier slik som forbundet Styrke og slik vi leser Stavanger kommune sitt høringssvar. Juristforbundet mener at offentlige virksomheter som f.eks. kommuner, direktorater og etater ofte behandler store mengder data og kan utvikle/ta i bruk risikofylt KI. For borgernes tillit er det derfor viktig at også det offentlige risikerer reaksjoner ved lovbrudd – ellers blir det en uheldig forskjellsbehandling.

Konklusjonen fra Juristforbundet er at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr til offentlig sektor bør vedtas som foreslått. Eventuelle justeringer for beregning av gebyrets størrelse kan gjøres (f.eks. definerte beløpsgrenser for ulike overtredelser i stedet for gebyrer beregnet som en prosent av omsetning), men ingen sektor bør ha immunitet. Snarere tvert imot bør lovgiver sørge for at særlig offentlig sektor etterlever loven, og det offentlige bør ha som mål å fremstå som “best i klassen”. Dette vil sikre bedre etterlevelse av KI-loven på tvers av samfunnet og vise at regelverket har tyngde.

Foreldelsesfrist: Fem år, tid nok

Spørsmål 5: “Hvorvidt det er behov for en foreldelsesfrist for adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr og hvor lang en slik frist eventuelt bør være. Se høringsnotatet kapittel 19.2.2.”

Juristforbundet mener at det bør innføres en foreldelsesfrist for illeggelse av overtredelsesgebyr etter KI-loven, for å sikre forutsigbarhet og rettssikkerhet. Per i dag inneholder ikke KI-forordningen noen regler om foreldelse av sanksjonsadgangen, og det gjør heller ikke forvaltningsloven. Det vil derfor være opp til nasjonal rett å fastsette en frist, noe departementet også bekrefter at vi har handlingsrom til. Juristforbundet anbefaler at man benytter dette handlingsrommet.

Når det gjelder fristens lengde, foreslår vi at man ser hen til sammenlignbare regelverk. Personopplysningsloven (som gjennomfører GDPR i norsk rett) opererer med en foreldelsesfrist på fem år etter at overtredelsen opphørte. Dette framstår som en rimelig balansert løsning: fem år gir tilsynsmyndighetene tid til å avdekke og reagere på kompliserte regelbrudd, samtidig som en virksomhet ikke skal leve uendelig lenge med en latent trussel om gebyr for gamle synder. Konkurranseloven har riktignok differensierte frister på fem og ti år for ulike typer overtredelser. Vi ser at svært alvorlige og komplekse saker noen ganger kan tilsi en lengre frist (opp mot ti år), mens mer ordinære brudd bør foreldes raskere. Som en hovedregel vil vi foreslå en enhetlig frist på fem år i KI-loven. Dette harmonerer med personvernregelverket og gir et klart utgangspunkt. Vi ser fordelene også ved en todelt modell (f.eks. 5 år for vanlige overtredelser og 10 år for de aller groveste overtredelsene), og tenker at det i så tilfelle må utredes nærmere hvordan grensene mellom de to fristene bør trekkes. Det er viktig for Juristforbundet at regelverket skal være brukervennlig og tydelig. Én felles frist for alle overtredelser av KI-loven vil være enklest å praktisere og kommunisere til involverte. Uansett hvilken modell som velges, bør fristen regnes fra det tidspunkt lovbruddet opphørte, for å unngå at virksomheter som raskt rydder opp i et ulovlig forhold likevel kan straffes langt inn i fremtiden for noe som har opphørt. Dette prinsippet er gjennomført i personopplysningsloven.

Oppsummert:

Ja, det bør innføres en foreldelsesfrist. Juristforbundet anbefaler en femårsfrist for illeggelse av overtredelsesgebyr som regnes fra tidspunktet lovbruddet opphørte. Dette vil ivareta hensynet til effektiv håndheving samtidig som det gir nødvendige rammer for rettssikkerhet og forutsigbarhet for virksomhetene.

Straff - nei, men vi trenger sanksjoner som virker

Spørsmål 6: "Departementets vurdering om ikke å innta straffebestemmelser i KI-loven. Se høringsnotatet kapittel 19.2.4."

Juristforbundet er enig i departementets vurdering om ikke å inkludere egne straffebestemmelser i KI-loven. Vi mener at administrative sanksjoner (overtredelsesgebyr og tvangsmulkt) er tilstrekkelige og bedre egnet for å sikre etterlevelse på dette området, og at straff (dvs. strafferettslige reaksjoner) bør forbeholdes de mest alvorlige og klart definérbare overtredelsene i samfunnet.

Departementet peker på flere viktige grunner til å utelate straff i denne nye loven. For det første er straff rettsstatens mest inngripende virkemiddel og bør bare brukes når det er strengt nødvendig og proporsjonalt. Straffebud må dessuten utformes med høy presisjon og klarhet etter Grunnloven § 96. KI-feltet er i rask utvikling, teknologien er kompleks, og potensielle skadelige handlinger kan arte seg på uforutsigbare måter. Det ville derfor være svært utfordrende å formulere straffebestemmelser nå, som vil kunne dekke alle alvorlige KI-misbruk uten at bestemmelsene blir for generelle eller utdaterte. Videre påpekes det at det kan være krevende å identifisere og bevise straffskyld hos enkeltpersoner i komplekse KI-systemers verdikjeder. Bevisførsel rundt teknologiske algoritmer og ansvarsfordeling kan bli både omfattende og teknisk krevende, noe som taler mot å trekke KI-feltet inn i straffespetret.

For det andre åpner KI-forordningen for meget betydelige administrative bøter, opptil 30 mill. euro eller 6 % av global omsetning i de groveste tilfellene. Disse sanksjonene antas å ha en sterk preventiv effekt på aktørene. Dersom man allerede har et regime med så høye gebyrer, vil tilleggsgevinsten ved å innføre straff trolig være begrenset. Som departementet påpeker; hvis administrative sanksjoner anses tilstrekkelige for å oppnå etterlevelse og beskytte mot skade, er det ikke behov for straff i tillegg. Vi deler denne oppfatningen. Man bør heller konsentrere håndhevingen om å bruke gebyr- og tvangsmulktgjeldene effektivt.

Skulle det oppstå ekstraordinære situasjoner der straffeforfølgning er på sin plass, f.eks. ved bevisst og grovt uaktsom bruk av KI som fører til tap av liv eller lignende, så vil eksisterende straffelovgivning kunne anvendes. Vi tenker her på f.eks. bestemmelser om uaktsom forvoldelse av betydelig skade, tjenestefeil, diskriminering, osv. Men dersom utviklingen skulle tilsi noen annet, vil det kunne innføres straffebestemmelser på et senere tidspunkt

Juristforbundet støtter departementets standpunkt om å utelate straffebestemmelser. Vårt råd er å fokusere på et godt administrativt sanksjonsregime med tilstrekkelig kompetanse og ressurser. Vi anser dermed administrative reaksjoner som tilstrekkelige per i dag, og at KI-loven ikke bør kriminalisere overtredelser utover det som dekkes av alminnelig lovverk. Samtidig så har straffereaksjonssystemet en rekke tiltak for å ivareta den som det reageres mot. Disse skrankene – som til sammen utgjør det vi kaller rettssikkerhet – er viktige å hensynta så langt som mulig også ved utarbeidelsen av et godt administrativt sanksjonsregime.

Juristforbundet vil påpeke de rettssikkerhetsmessige utfordringene som administrative sanksjoner utgjør, og som vi på et generelt grunnlag kan uttrykke vår bekymring for. Helt grunnleggende rettigheter som man har i straffesystemet, som selvinkrimineringsvern, uskyldspresumsjon og retten til kontradiksjon. blant annet, vil bortfalle i større eller mindre grad ved administrative sanksjoner. Dette må hensyntas og balanseres.

Virkeområde. Ingen blindsoner: Også sokkelen må omfattes

Spørsmål 7: “KI-lovens geografiske anvendelsesområde, herunder om KI-loven skal få anvendelse på kontinentalsokkelen. Se høringsnotatet kapittel 3.3.2.”

Etter Juristforbundets syn bør KI-loven gis et geografisk virkeområde som omfatter hele Norge, inkludert kontinentalsokkelen og andre tilknyttede jurisdiksjonsområder så langt det er mulig og hensiktsmessig. Som hovedregel gjelder EØS-rettsakter (og dermed KI-forordningen) for Norge sitt landterritorium, territorialfarvann og luftrom, men ikke automatisk for kontinentalsokkelen eller Svalbard uten særskilt hjemmel.

Departementet løfter derfor spørsmålet om KI-loven bør utvides til kontinentalsokkelen og eventuelt andre områder, da særlig med tanke på bruk av KI i offshorevirksomheten.

Juristforbundet mener det er klokt å sørge for at den nye loven kan gjelde også på norsk kontinentalsokkel. Petroleum- og energisektoren til havs er høyt digitalisert og vil i økende grad ta i bruk KI (for eksempel innenfor plattformautomasjon, sikkerhetsmonitorering, drift av autonome fartøy, etc.). Det ville skape et uheldig hull i lovverket dersom virksomheter på sokkelen kunne operere KI-systemer utenfor KI-lovens rammer. Tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende for norske havområder generelt: dersom f.eks. autonome skip eller installasjoner bruker KI i norsk økonomisk sone eller på sokkelen, bør de omfattes av regelverket av hensyn til sikkerhet og miljø.

Vi støtter derfor departementets fremgangsmåte med å innta en forskriftshjemmel som åpner for å gi loven anvendelse på kontinentalsokkelen. Slik kan Kongen i statsråd utvide lovens virkeområde og fastsette eventuelle tilpasninger under hensyn til stedlige forhold. Juristforbundet vil imidlertid oppfordre til at man allerede nå signaliserer en intensjon om å faktisk bruke denne hjemmelen forholdsvis snart. Det bør vurderes å gi forskrift om at KI-loven skal gjelde på kontinentalsokkelen for relevante virksomheter, heller enn å vente og se. En proaktiv holdning her vil gi klarhet til offshoreindustrien.

For Svalbard vil anvendelse kreve særskilt vurdering grunnet Svalbard-traktaten. Vi går ikke dypt inn på det i dette svaret, men påpeker at også der bør man etterstrebe likeverdig beskyttelse dersom KI-systemer tas i bruk.

Vi viser her også til **SAFE**- – fagforeningen for ansatte i energisektorens helhetlige høringsinnspill.

Oppsummert:

Juristforbundet mener at KI-loven bør kunne gjelde på kontinentalsokkelen. Forslaget om en forskriftshjemmel støttes, og vi anbefaler at den brukes til å unngå regulatoriske blindsoner offshore. Norge bør ha en helhetlig tilnærming hvor ikke kun landbaserte, men også havbaserte KI-aktiviteter er underlagt de samme grunnleggende kravene til trygg og ansvarlig KI.

Klart språk gir klar rett

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

Juristforbundet anser det som svært viktig at terminologien i den norske oversettelsen av KI-forordningen er presis, konsistent og forståelig. Gjennomgående opplever vi at oversettelsen treffer godt på mange begreper, men vi har noen kommentarer og forslag til forbedring:

For det første bør samme faguttrykk brukes konsekvent på tvers av ulike regelverk for beslektede konsepter. Et eksempel er betegnelsen på tilsynsmyndighetene: KI-forordningen art. 70 refererer til “nasjonale kompetente myndigheter”, mens den uoffisielle norske oversettelsen benytter begrepet “nasjonale vedkommende myndighet”. I andre norske oversettelser (f.eks. dataforvaltningsforordningen) brukes gjerne uttrykket “kompetente myndigheter”. Vi anbefaler at man velger ett uttrykk – trolig kompetent myndighet – og benytter dette konsekvent for å beskrive tilsvarende roller. Dette vil redusere forvirring. Stavanger kommune har i sitt innspill trukket frem dette punktet og etterlyser en felles begrepsbruk på tvers av nye EU-regler innen digitaliseringsfeltet. Juristforbundet støtter dette.

For det andre må enkelte nye termer forklares godt for brukerne av loven. Begreper som “KI-system” og “grunnmodell/KI-modell for allmenne formål” er introdusert i regelverket og kan være uvante. Vi ser at EU-kommisjonen allerede har utarbeidet en veileder om hva som anses som et KI-system under forordningen. Det er viktig at norske myndigheter gjør slik informasjon tilgjengelig på norsk. Vi foreslår at det utarbeides en enkel ordliste eller veileder som forklarer de sentrale legaldefinisjonene i KI-forordningen på norsk, gjerne som en del av implementeringen. Spørsmålet fra Stavanger kommune illustrerer behovet, når de spør om kommisjonens veileder om KI-system-definisjonen vil bli

oversatt og gjort tilgjengelig i Norge. Dette tyder på at mange aktører har behov for klargjøring av definisjonene.

Et annet nytt nøkkelbegrep er "idriftsetter" (for den som tar et KI-system i bruk). Vi finner dette begrepet dekkende som oversettelse av "deployer", men det må kommuniseres tydelig hva rollen innebærer. Vi foreslår at man i tilknytning til loven gir eksempler på ulike aktører – leverandør, idriftsetter, bruker osv. – slik at særlig mindre virksomheter forstår hvilken kategori de faller inn under.

Generelt oppfordrer Juristforbundet til et nært samarbeid med språklige og juridiske eksperter før den norske lovteksten og forskriften vedtas endelig, slik at alle legaldefinisjoner treffer. Vi støtter departementets initiativ til å hente inn høringsinnspill på terminologi. Vår hovedanbefaling er konsistens og klarhet ved å bruke begreper på tilsvarende rettsområder som allerede finnes i norske lover så langt det er mulig, unngå unødig varierende oversettelser, og unngå veiledninger der nye begreper introduseres. Ensartet begrepsbruk vil gjøre det enklere for alle aktører, både offentlige og private, å forstå innholdet i KI-regelverket.

Kompetanse, rettssikkerhet og partssamarbeid

I tillegg til svarene på de åtte spørsmålene, vil Juristforbundet fremheve noen supplerende anbefalinger for myndighetenes videre arbeid med regelverk og tiltak rundt kunstig intelligens:

Juristforbundet vil særlig understreke betydningen av kompetansekravene i KI-forordningen. Regelverket stiller eksplisitte krav til opplæring og «AI literacy».

Vi har spesielt merket oss at departementet viser dep til utredninger fra DFØ hvor det står:

"DFØ stiller imidlertid spørsmål om det er realistisk å bygge spesialisert juridisk og teknisk KI-kompetanse hos mange tilsynsvirksomheter. De nevner også den store usikkerheten med 44 DFØ-rapport 2024:9. 57 hensyn til omfang og antall aktører som kan bli gjenstand for tilsyn, og at det kan være en utfordring å få tak i spisskompetansen."

Det understreker behovet for satsning på kompetansebygging på alle nivåer, ikke minst på jus-studiet. Juristforbundet har påpekt dette overfor myndighetene i en årrekke

Artikkel 4 (AI literacy): «Member States shall ensure that providers, deployers and other relevant persons have a sufficient level of AI literacy, taking into account their rights and obligations under this Regulation, as well as the general principles of trustworthy AI.»

Artikkel 4 retter seg mot leverandører, brukere/idriftsettere og andre aktører. For å sikre et tilstrekkelig kunnskapsnivå om KI, både juridisk og teknologisk, for å kunne bruke og utvikle systemene på en ansvarlig måte.

Artikkel 26 nr. 2 (høyrisiko-KI): «Deployers of high-risk AI systems shall ensure that the natural persons to whom human oversight of that system has been assigned have the necessary competence, training and authority, as well as the necessary support.» Artikkelen retter seg mot offentlige og private virksomheter som tar i bruk høyrisiko-KI. De må utpeke personer som faktisk har kompetanse, opplæring og myndighet til å føre menneskelig tilsyn – og som kan gripe inn dersom systemet gir uriktige eller rettsstridige resultater.

Artikkel 26 nr. 7 (arbeidstakere): «Where deployers are employers, they shall inform workers' representatives and the affected workers that they will be subject to the use of a high-risk AI system.»

Denne artikkelen retter seg mot arbeidsgivere, og innebærer både informasjonsplikt og krav til dialog med arbeidstakere og deres representanter.

Disse bestemmelsene viser at kompetansekrav ikke bare er et organisatorisk spørsmål, og at det også er et rettssikkerhetskrav. Juridisk forståelse må derfor bygges inn i både utvikling, bruk og tilsyn med KI-systemer.

Juristforbundet har selv dokumentert behovet for dette:

- Vår medlemsundersøkelse i staten (mai 2025) viste at under 40 % av juristene hadde fått KI-opplæring, og bare 13 % mente opplæringen var tilstrekkelig. Mange bruker allerede KI i krevende oppgaver uten ledelsesforankring eller retningslinjer.
- NAV-juristene, som forvalter en tredjedel av statsbudsjettet, opplever daglig at jussen må «oversettes» til digitale løsninger i møte med leverandører. Uten jurister med teknologiforståelse – og leverandører som forstår juridiske rammer – risikerer man systemer som ikke ivaretar rettssikkerheten.

Dette er selve kjernen i KI-forordningens kompetansekrav: jurister og teknologer må forstå hverandres språk. Juristene må ha innsikt i teknologiens logikk og begrensninger, mens teknologene må ha innsikt i rettslige rammer og prinsipper. Dette er helt grunnleggende for at vi skal lykkes med den digitale omstillingen.

Vi viser derfor til vårt hørings svar til **NOU 2025:1 om kompetanse, partssamarbeid og livslang læring**, hvor vi fremhevet at KI og digitalisering utløser særskilte kompetansebehov i staten, og at partssamarbeidet må brukes aktivt til å forankre dette i virksomhetene. Vårt tidligere hørings svar er vedlagt: Høring av NOU 2025: 1 - Felles ansvar, felles gevinst, Partssamarbeid for kompetanseutvikling i arbeidslivet - regjeringen.no.

SAFEs hørings svar, som vi støtter, understreker de generelle hovedpoengene som blir viktige for departementets arbeid framover. Disse hovedpoengene gjelder særskilt for

jurister og viser at det blir nødvendig og bygge kompetanse framover som kan sikre at Norge har tilstrekkelig teknologisk-juridisk kompetanse til å håndtere KI

- KI kan endre arbeidsinnhold, rolleforståelse og risikoeksponering.
- Dette må forankres gjennom tillitsvalgssystemet. Det bør stilles krav om arbeidstakermedvirkning ved innføring av KI-systemer som påvirker sikkerhet, arbeidsmiljø eller rettigheter. Partssamarbeidet er ikke der bare for å ivareta arbeidstakerne, men det vil også gi arbeidsgiver/beslutningstaker et bedre beslutningsgrunnlag.
- Partene bør i fellesskap samarbeide om å kontinuerlig videreutvikle kompetanse om, og forståelse av, hvordan innføring og bruk av KI påvirker HMS-risiko og hvordan partene skal settes i stand til å fylle sine roller.
- Virksomhetene må også legge til rette for innhenting av ekstern ekspertise dersom arbeidstakersiden ber om dette, slik Hovedavtalen sier.
- Opplæring i KI må ikke være forbeholdt ledere, utviklere og tilsyn. Alle ansatte som berøres av systemene må få nødvendig opplæring.
- Strengt regler for bruk av KI i HR-systemer, særlig knyttet til ansettelse, forfremmelse, vurdering og oppfølging av ansatte.
- Det må tydeliggjøres at automatiserte avgjørelser som får vesentlig betydning for en arbeidstaker, må omfattes av reell innsynsrett, klagerett og menneskelig kontroll. Vern.

Juristforbundet er glade for etableringen av TRUST – The Norwegian Centre for Trustworthy AI, og ser senteret som et viktig nasjonalt kompetansemiljø for trygg, ansvarlig og rettferdig KI. Senterets vektlegging av kompetansebygging, tverrfaglighet og tett samarbeid mellom offentlig og privat sektor vil bidra til å heve kunnskapsnivået og fremme en helhetlig forståelse av KI. Dette er i tråd med behovene som KI-loven søker å møte, ved å sikre at utvikling og bruk av KI ivaretar rettssikkerhet, fremmer tillit og preges av ansvarlighet.

Strategiske grep for fremtiden

Utarbeid en stortingsmelding om rettsvitenskap og digitalisering

Vi anbefaler at regjeringen initierer en helhetlig gjennomgang av hvordan digitalisering, og særlig KI, påvirker det juridiske landskapet. En slik melding bør drøfte behovet for å oppdatere lover og regelverk på tvers av sektorer, sikre samordning av tilsyn (jf. drøftingen om digitalt tilsyn over), og ikke minst vurdere samfunnets fremtidige kompetansebehov for jurister i en digital tid. Riksrevisjonens rapport Dokument 3:18 (2023–2024) avdekket blant annet stor usikkerhet i forvaltningen om juridiske spørsmål ved KI, manglende tolkingsavklaringer på personvernfeltet, og mangel på intern

kompetanse om KI som igjen hemmer prosjekter. Disse funnene, som Juristforbundet også har påpekt over tid, viser at det er behov for en overordnet strategi.

Juristforbundet har over flere år, og senest ved behandlingen av statsbudsjettet for 2025 og i våre innspill til statsbudsjettet for 2026, bedt Regjeringen om å initiere en utredning av samfunnets nåværende og fremtidige juristbehov og som en del av dette kartlegge behovet for etter- og videreutdanningsbehovet for norske jurister i statlig og kommunal sektor og hvordan dette skal ivaretas og samfunnets behov for kompetanse møtes. Dette gjelder generelt, men her med særlig fokus på digitalisering og utfordringene knyttet til kunstig intelligens.

En stortingsmelding om juss og digitalisering kan stake ut kursen for å heve juridisk kompetanse (for eksempel etter- og videreutdanning i teknologi for jurister), stimulere til rettsvitenskapelig forskning på KI-feltet, og sørge for at lovverket holder tritt med teknologiutviklingen. Dette vil bidra til å unngå nye "NAV-skandaler" og sikre at digitaliseringen skjer i trygge former for rettsstaten.

Som del av dette arbeidet bør:

Regjeringen sikre at de nasjonale kompetansestrategiene for KI spesifikt drøfter rettsvitenskap og juss som det grunnleggende kjerneelementet er.

Regjeringen sikre at videre- og etterutdanningstilbud for jurister innen digitalisering, KI og personvern styrkes.

Regjeringen sikre at staten sikrer støtteordninger som gir jurister tid og ressurser til å bygge teknologikompetanse i arbeidshverdagen

Ratifier Europarådets rammekonvensjon om KI

Parallelt med arbeidet nasjonalt bør Norge tiltre Europarådets nye konvensjon om kunstig intelligens, menneskerettigheter, demokrati og rettsstaten. Konvensjonen gir et overordnet verdimeslig rammeverk som kan supplere det detaljerte EU-regelverket.

Juristforbundet ser positivt på at Norge gjennom konvensjonen forplikter seg til grunnleggende prinsipper for ansvarlig KI, slik som ikke-diskriminering, gjennomsiktighet, og vern av menneskerettighetene. Dette sender et tydelig signal internasjonalt om at Norge vil være i front for etisk og pålitelig KI. Vi merker oss at departementet har spurt høringsinstansene om deres syn på ratifikasjon.

Juristforbundets syn er at Norge bør ratifisere så snart som mulig. Forbundet styrker påpeker også at samordnet innsats gjennom både EU-regelverket og Europarådets konvensjon bygger tillit og felles regelverk over landegrensene, noe vi tilslutter oss.

Etabler og utnytt regulatoriske sandkasser for KI

Juristforbundet støtter forslaget om å regulere regulatoriske sandkasser på KI-området, slik at virksomheter trygt kan teste ut KI-løsninger..

Norge har allerede flere regulatoriske sandkasser: Datatilsynets sandkasse for ansvarlig KI, Finanstilsynets fintech-sandkasse, og sektorspesifikke piloter i offentlig sektor (bl.a. Digdir) og næring.

Forslaget i KI-loven handler derfor ikke om å starte på bar bakke, men om å samordne og skalere ordninger som allerede virker. Erfaringene fra Datatilsynets sandkasse viser at tett veiledning fra tilsyn gir tryggere løsninger og raskere avklaringer; den samme logikken bør gjelde på tvers av sektorer under KI-loven. Finanstilsynets sandkasse illustrerer verdien for SMB og oppstartsbedrifter: de kan teste i liten skala mens regelverkskrav avklares.

Når Digdir, Nkom og Datatilsynet, som annonsert 18.september 2025, skal tilby veiledning og en regulatorisk sandkasse for KI vil dette komme i tillegg til de eksisterende sektor-sandkassene. Juristforbundet er positive til dette nylig etablerte nasjonale tilbudet om veiledning og regulatorisk KI-sandkasse, jfr. forordningens art. 57–61 og høringsnotatet til KI-loven. Samtidig vil vi følge nøye med på utviklingen av dette tilbudet og ressurssituasjonen i både dette, Ekom, Datatilsynet og andre offentlige tilsynsorgan. Dette for å sikre at tilgangen på juridisk ekspertise med teknologiforståelse er dimensjonert i tråd med behovet.

Juristforbundet etterlyser derfor en **samlet kartlegging** av dette i forbindelse med fremlegget av KI-lov for Stortinget. Dette for å sikre at tilgangen på juridisk ekspertise med teknologiforståelse er dimensjonert i tråd med behovet.

KI i standardprogramvare – behov for informasjonsplikt

Offentlige virksomheter tar i økende grad i bruk hylleware med innebygd KI. Selv om slike produkter sjelden klassifiseres som høyrisiko, kan KI-funksjoner behandle virksomhetenes data på måter som innebærer betydelig risiko. For alle rettsområder er det viktig at det ikke skjer en ikke tiltenkt forskyving av interesser eller risiko. De etablerte interesse- og risikoavveininger må ligge til grunn inntil man eksplisitt bestemmer seg for en annen ordning.

Et **illustrativt eksempel** kan basert på informasjon gitt Juristforbundet fra våre medlemmer, være en etat som eksporterer saksdata til et standard regnearkverktøy: selve verktøyet er ikke høyrisiko, men dersom en innebygd KI-funksjon (hypotetisk) brukte dataene til å trene egne modeller, ville risikoen øke dramatisk. Problemet er at brukerne ofte mangler innsikt i hvordan slike funksjoner faktisk opererer.

For å tette dette reguleringsgapet bør det vurderes å lovfeste **informasjons- og dokumentasjonsplikt for leverandører** ved offentlige anskaffelser. Dette bør gjelde uavhengig av risikoklasse. Plikten bør omfatte opplysninger om KI-funksjonalitet, databruk og mulighet for deaktivering.

Tilsvarende bør **forbrukerkjøpsloven gjennomgås. Det bør vurderes et pålegg til** leverandører om å gi enkel og tilgjengelig informasjon om KI-funksjoner i produkter, og da særlig hvordan KI-funksjonen kan slås av. Slik åpenhet er en forutsetning for realistiske risikovurderinger og vil styrke både rettssikkerhet og tillit til KI.

Oppsummering: Fra KI-lov til reell rettssikkerhet

Juristforbundet støtter hovedlinjene i forslaget til ny KI-lov. Det er på høy tid at Norge får på plass et regelverk som fremmer ansvarlig og tillitsskapende bruk av KI.

Juristforbundet ønsker å bidra aktivt i den videre prosessen mot et trygt og rettferdig KI-samfunn. Vi stiller gjerne vår juridiske fagkompetanse til disposisjon i eventuelle arbeidsgrupper, sandkasser eller videre høringer. KI representerer store muligheter, men også betydelige juridiske utfordringer. Med en klar KI-lov, et sterkt tilsyn og en helhetlig strategi for teknologi og jus, kan Norge bli et foregangsland der vi utnytter KI til det beste for samfunnet og verner om borgernes grunnleggende rettigheter. Juristforbundet anbefaler derfor departementet å ta våre innspill til følge og takker for anledningen til å uttale oss i denne viktige saken.

Med vennlig hilsen

Sverre Bromander-president Juristforbundet

Benedicte Gram- Knutsen- visepresident Juristforbundet

André Oktay Dahl- politisk seniorrådgiver Juristforbundet