

Forbrukerrådets høringssvar på utkast til ny lov om kunstig intelligens – gjennomføring av EUs forordning om kunstig intelligens i norsk rett

Vi viser til høringsnotatet om innføringen av KI-forordningen i norsk rett. Forbrukerrådet mener det er bra at regjeringen ønsker å innføre regelverket raskt. Våre innspill kan oppsummeres slik:

- Departementet bør bruke det nasjonale handlingsrommet i KI-forordningen artikkel 5 punkt 5 til å innføre et generelt forbud mot bruk av biometrisk fjernidentifisering, spesielt til kommersiell bruk.
- Departementet bør raskt utpeke tilsynsmyndighetene og organene som fører tilsyn med grunnleggende rettigheter.
- Markedstilsynsmyndigheten og klageinstansen må være uavhengig, og markedstilsynsmyndigheten må kunne ta prinsipielle avgjørelser fra klageinstansen til domstolene.
- Norsk offentlig sektor trenger tydeligere føringer for bruk av generativ KI.

Forbrukerrådet takker for muligheten til å få komme med innspill.

Innføre et nasjonalt forbud mot bruk av biometrisk fjernidentifisering

Forbrukerrådet ser at KI-forordningen artikkel 5 nr. 5 siste punktum inneholder et nasjonalt handlingsrom for strengere regulering av teknologi for biometrisk fjernidentifisering. Vi kan ikke se at bestemmelsen begrenser strengere nasjonale regler for biometrisk fjernidentifisering til politi og justis. Norge bør derfor bruke det nasjonale handlingsrommet til å forby biometrisk fjernidentifisering generelt, og spesielt kommersiell bruk av biometrisk



fjernidentifisering. Dette er i tråd med Personvernkommisjonens anbefaling.¹

Ansiktsgjenkjenning, som er en vanlig form for biometrisk fjernidentifisering, lider for eksempel av tekniske begrensninger, som kan lede til mange feilaktige utslag. Teknologien kan også bidra til diskriminering, rasisme, undertrykkelse, masseovervåkning, samt en utvisking av viktige prinsipper som personvern, muligheten for anonymitet i offentlige rom og personlig frihet.²

I en kommersiell kontekst kan biometrisk fjernidentifisering brukes til å berike allerede svært detaljerte profiler om enkeltindivider, og dermed anvendes til målretting av markedsføring og andre budskap. Som Forbrukerrådet gjentagende ganger har pekt på, er kommersiell overvåkning allerede ute av kontroll,³ og vi mener det er viktig å unngå at aktører i dette markedet har muligheten til å tilegne seg og bruke enda mer sensitive personopplysninger til kommersielle formål og påvirkningsforsøk.

Et eksplisitt nasjonalt forbud mot biometrisk fjernidentifisering vil sende et viktig signal til selskaper om at teknologien ikke er akseptabelt i det offentlige rom i Norge. Det vil beskytte forbrukere fra en overvåkningsteknologi som ikke har noen plass i et demokratisk samfunn. Forbudet vil også kunne ha en sterk signaleffekt overfor andre EU-land, som har tilsvarende nasjonalt handlingsrom i forbindelse med innføring av KI-forordningen.

Organisering av tilsynsmyndigheter

Forbrukerrådet har flere innspill til hvordan tilsynsmyndighetene bør organiseres for å sikre sterk håndheving av KI-forordningen.

1

<https://www.regjeringen.no/contentassets/e4c60a6c51b147628b2c2e55db7e08e3/no/pdfs/nou202220220011000dddpdfs.pdf>

² https://www.arbeiterkammer.at/infopool/akportal/Der_Koerper_als_Schluessel-Biometrische_Methoden_fuer_Konsum.pdf

³ <https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/forbrukerradet-vil-forby-overvåkingsbasert-markedsforing/>



Utpeke listen over art. 77-organer

I høringsnotatet lister departementet opp noen tilsynsmyndigheter de mener kan regnes som tilsynsmyndigheter eller -organer som fører tilsyn med regelverk om grunnleggende rettigheter. Det publiseres imidlertid ikke med dette noen formell liste over hvilke tilsynsmyndigheter og -organer som skal utpekes av departementet.

Utpekingen av nasjonale tilsynsmyndigheter etter KI-forordningen art. 77 er helt sentral for å ivareta hensyn til grunnleggende rettigheter i et regelverk som ellers er utformet i en produktsikkerhetstradisjon. Dersom organer som Forbrukertilsynet, Datatilsynet og Likestillings- og diskrimineringsombudet ikke utpekes etter art. 77(1) i Norge, risikerer vi at deres kompetanse og perspektiver ikke ivaretas i tilstrekkelig grad i tilsynsarbeidet for KI-systemer. Det gjelder både når KI-forordningens markedstilsynsmyndighet utfører sitt tilsynsarbeid og trenger ekspertise på forbrukernes grunnleggende rettigheter, og dersom de relevante organene undersøker KI-systemer på eget initiativ.

Forbrukerrådet er glad for å se at blant annet Datatilsynet og Forbrukertilsynet står eksemplifisert i høringsnotatet. Samtidig mener vi at også organer som Likestillings- og diskrimineringsombudet bør stå på listen, og viser til deres høringssvar for mer utdypende argumenter.

Det er nødvendig å peke ut de relevante tilsynsmyndighetene og organene så raskt som mulig, for å skape forutsigbarhet og for å sørge for at grunnleggende forbrukerrettigheter overholdes i Norge. Listen kan i første omgang publiseres på departementets nettsider, og formaliseres i forskrift så snart forordningen er implementert nasjonalt. Vi påpeker at fristen for å utpeke slike tilsynsmyndigheter allerede er utløpt på EU-nivå.

Krav til markedstilsynsmyndigheten og klageinstansen

Forbrukerrådet ser at departementet konkluderer med at det ikke er nødvendig med full uavhengighet for markedstilsynsmyndigheten som fører tilsyn med KI-forordningen.

Det er gode grunner for å utpeke fullt uavhengige tilsyn, selv dersom det ikke kreves av KI-forordningen. Da vil det ikke kunne være tvil om at



tilsynsmyndighetene utfører sin jobb uavhengig av eksternt press eller føringer, noe som er viktig for å ivareta befolkningens tillit og rettssikkerhet. Ikke minst kan uavhengighet være viktig for å unngå at myndigheter i andre land oppfatter at norske tilsynsmyndigheter treffer vedtak mot deres selskaper av politiske årsaker.

Når det gjelder oppnevning av en klageinstans, viser vi til høringssvaret vårt til ny digitaltjenestelov, ⁴der vi begrunner hvorfor vi mener det er nødvendig at:

- Markedstilsynsmyndigheten kan ta prinsipielle vedtak fra sin klageinstans for domstolene.
- Klageinstansen sammensettes av medlemmer som ikke har subjektive interesser i utfallet av sakene.

Vi viser for øvrig til Justiskomiteens felles merknad i behandlingen av forvaltningsloven: 'Komiteen viser til at det under høringen var et tema om uavhengige tilsyn skal ha søksmålskompetanse. Komiteen ber regjeringen vurdere dette og følge opp på egnet vis.'

Tilsynsmyndighetene må få tilstrekkelige ressurser

KI-forordningen baserer seg langt på vei på at den enkelte virksomhet selv vurderer om de opererer i tråd med forordningen, uten at det stilles krav til involvering av uavhengige tredjeparter.

For eksempel kan en virksomhet som utvikler et KI-system som er definert som høyrisiko etter forordningen, selv vurdere hvorvidt virksomheten mener at systemet likevel ikke utgjør en høy risiko.⁵ Dersom virksomheten mener at sitt eget KI-system ikke utgjør slik risiko må systemet registreres i et register, men virksomheten trenger ikke å overholde de øvrige kravene i forordningen. Ingen tredjeparter trenger å være involverte i avgjørelsen, men selskapene må kunne fremlegge dokumentasjon på hvorfor KI-systemet ikke innebærer risiko på forespørsel fra markedstilsynsmyndighetene.

⁴ <https://storage02.forbrukerradet.no/media/2025/09/2025-10-horing-pa-nasjonal-implementering-av-dsa.pdf>

⁵ KI-forordningen art. 6 nr. 3.



Markedstilsynsmyndighetenes rolle blir dermed svært viktig for å sikre at praksis som er i strid med loven blir avdekket, og at selskapene ilegges overtredelsesgebyrer for eventuelle brudd.

Norsk offentlig sektor trenger felles føringer for ansvarlig bruk av KI. I dag er det klare føringer for at offentlige virksomheter skal benytte seg av KI. Når det kommer til vurderingen av hvordan og hvilke KI-verktøy som skal implementeres, blir virksomhetene i stor grad overlatt til seg selv. Det gjelder ikke minst ved bruk av ulike typer generativ KI-verktøy.

Som Forbrukerrådet har kartlagt i rapporten «Ghost in the Machine», er systemer for generativ kunstig intelligens preget av alvorlige feilkilder og skjevheter som kan slå ut diskriminerende for både individer og grupper.⁶ Systemene trenes i mange tilfeller opp på ulovlige data, enten det er personopplysninger som er hentet uten forbrukeres viten og vilje, eller opphavsrettslig beskyttet materiale.

Forbrukerrådet frykter at verktøy tuftet på kunstig intelligens implementeres på tvers av sektorer uten at teknologiens svakheter og utfordringer har blitt tilstrekkelig adressert og håndtert. I dag er det knyttet stor optimisme til å bruke generativ KI til å effektivisere og forbedre en rekke tjenester. Dersom teknologien blir normalisert og integreres i samfunnet – ikke minst i offentlig sektor – uten at utfordringene er tilstrekkelig adressert, kan dette medføre store negative konsekvenser.

Generativ kunstig intelligens har en betydelig negativ påvirkning på klima og miljø. Utviklingen og bruken krever store mengder naturressurser som råmaterialer. Hver fase for å lage en ny KI-modell krever mye energi og vann, og påvirker både klima og miljø. I mai 2023 var kunstig intelligens allerede verdens mest energikrevende teknologi,

⁶ <https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/ny-rapport-generativ-ki-setter-grunnleggende-rettigheter-i-spill/>



og fasilitetene de bruker (skyen, datasentre, osv.) står allerede for 3 prosent av verdens klimagassutslipp.⁷

Vi ser også at flere aktører og forfattere har pekt på at leverandørene av store generativ KI-modeller mangler en bærekraftig forretningsmodell.⁸ Det kan føre til at slike modeller over tid enten kan bli svært kostbare, kan endres til brukers disfavør eller gjøres utilgjengelige for sluttbrukerne. Økte lisenskostnader trekkes for eksempel frem som et stadig større problem for brukere av skytjenester, et område som også domineres av teknologigigantene.⁹ Mangel på en bærekraftig forretningsmodell kan derfor bli en stor risiko når denne teknologien integreres i viktige forvaltningsprosesser.

Mange av leverandørene av generativ KI-verktøy er de samme store, amerikanske selskapene som ellers bidrar til maktkonsentrasjon, og dermed svekker potensialet for konkurranse og innovasjon. Andre leverandører har gjerne sterke bindinger til teknologigigantene, som for eksempel OpenAI's sterke økonomiske og avtalerettslige bindinger til Microsoft. Dersom offentlig sektor tar i bruk deres verktøy, bidrar vi både til ytterligere maktkonsentrasjon, samtidig som det kan svekke vår digitale suverenitet.

Innfør tydeligere retningslinjer og samkjør fellesavtaler for offentlig sektor

Offentlig sektor bør i størst mulig grad velge KI-tjenester som ikke bidrar til utfordringene nevnt ovenfor, og som tvert imot er bygget i tråd med eksisterende lover og prinsipper om ansvarlighet.

Forbrukerrådet mener mange av utfordringene vi har skissert ikke kan overlates til den enkelte offentlige virksomhet å vurdere og motvirke,

⁷ <https://www.unep.org/news-and-stories/story/new-pact-tech-companies-take-climate-change>

⁸ <https://www.wheresyoured.at/wheres-the-money/>, <https://www.dn.no/innlegg/kunstig-intelligens/ki/ai/kan-vi-fa-et-finansielt-ki-krakk/2-1-1875578> og <https://www.wsj.com/tech/ai/ai-bubble-building-spree-55ee6128>

⁹ <https://www.digi.no/artikler/fersk-undersokelse-skykostnader-ute-av-kontroll/562423>



og særlig ikke i lys av Regjeringens marsjordre til offentlig sektor om å ta i bruk kunstig intelligens.¹⁰

I dag innebærer mange av selskapenes størrelse og mangel på åpenhet til at det er vanskelig for enkeltvirksomheter i offentlig sektor å holde dem ansvarlig, få innsikt i datagrunnlaget i modellene eller i hele tatt komme i en forhandlingsposisjon knyttet til vilkår eller andre aspekter for tjenester. Dette taler for, slik også Personvernkommisjonen anbefalte, at staten i større grad sikrer fellesskapets interesser ved å inngå fellesavtaler og kvalitetssikre for eksempel påstander knyttet til modellenes trygghet, ivaretagelse av personvern og andre juridiske og etiske dimensjoner.

Totalt sett vil sterkere veiledning av offentlig sektor gjøre det enklere for den enkelte virksomhet å ta i bruk KI-verktøy som er bygget på lovlig vis, og som kan brukes i tråd med grunnleggende rettigheter.

Med vennlig hilsen,

Gunstein Instefjord

Konst. Forbrukerdirektør

Finn Myrstad

Fagdirektør

¹⁰ [https://www.nrk.no/norge/regjeringen-vil-at-80-prosent-av-offentlig-sektor-bruker-ki - -urealistisk -mener-ki-forsker-1.16843972](https://www.nrk.no/norge/regjeringen-vil-at-80-prosent-av-offentlig-sektor-bruker-ki--urealistisk-mener-ki-forsker-1.16843972)