



DIGITALISERINGS- OG FORVALTNINGSDEPARTEMENTET (DFD)

Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 25/02701-1
Arkivkode: 046
Saksbehandler: Jens Petter Berget
Deres referanse:
Dato: 29.09.2025

Høringssvar til ny lov om kunstig intelligens

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) har sendt på høring forslag til ny lov om kunstig intelligens (KI-loven). Loven skal gjennomføre EUs forordning om kunstig intelligens (AI Act, på norsk KI-forordningen, reg. EU/1684/2024) i norsk rett. I høringsforslaget legges det opp til at KI-forordningen gjøres gjeldende gjennom en henvisningsbestemmelse i en ny KI-lov, kombinert med enkelte nasjonale lovbestemmelser som utfyller og presiserer forordningen.

Departementet ber særskilt om innspill på åtte punkter: for det første hvordan ansvarsfordelingen mellom Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) som koordinerende tilsyn og øvrige sektormyndigheter bør utformes, og for det andre om uavhengigheten til markedstilsynsmyndighetene er tilstrekkelig ivarettatt i KI-forordningen. Videre ber departementet om syn på bruk av tvangsmulkt, på forslaget om at også offentlig sektor skal kunne ilegges overtredelsesgebyr, og på behovet for å fastsette en foreldelsesfrist for slike saker. Departementet ønsker dessuten innspill på vurderingen om å ikke innta straffebestemmelser i KI-loven, på lovens geografiske anvendelsesområde – herunder om den skal gjelde på kontinentalsokkelen – samt på terminologien i den norske oversettelsen av KI-forordningen.

Den underliggende KI-forordningen er allerede vedtatt på EU-nivå og trådte delvis i kraft 1. august 2024.

Som interesse- og arbeidsgiverorganisasjon og utviklingspartner for hele kommunal sektor gir KS med dette sitt høringssvar på vegne av både kommuner og fylkeskommuner. Høringssvaret vektlegger hvordan lovforslaget og KI-forordningen samlet vil påvirke kommunesektoren som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena, og hvilke forutsetninger som må være på plass for en praktisk, rettssikker og bærekraftig gjennomføring i Norge.

Høringsfrist: 30.09.2025

KS støtter innføringen av en KI-lov og anser det som viktig for å sikre en ansvarlig og trygg bruk av kunstig intelligens i Norge. KS har imidlertid noen kommentarer og betraktninger til utkastet.

Hovedpunktene i høringssvaret til KS

1. Økonomi og ressurser

Staten må dekke de økonomiske konsekvensene av nye plikter i KI-loven.

Uten finansiering risikerer kommuner og fylkeskommuner å måtte kutte i tjenester til innbyggerne.

2. Kompetanse og støtte

Det er et betydelig kompetansegap i kommunesektoren.

Staten må i samarbeid med KS etablere nasjonale kompetanse- og støtteordninger samt praktiske veiledere, maler og eksempler.

3. Ansvarsforhold

Det må være klart hvem som har ansvar og når et ansvarsforhold inntreffer. En (fylkes)kommune kan både være utvikler/leverandør og bruker. Kommuner og fylkeskommuner kan ikke sitte igjen med en uforholdsmessig stor del av risikoen for feil i kjøpte systemer.

4. Sanksjoner og gebyrer

KS er imot tvangsmulkt for kommuner og fylkeskommuner.

Dersom det likevel innføres, må det settes klare maksgrenser. Gebyrnivået bør reduseres for kommuner og fylkeskommuner, for å unngå at innbyggerne rammes i form av kutt i tjenester. Norge bør bruke handlingsrommet til å sikre en rettferdig løsning for kommunesektoren.

5. Nasjonalt handlingsrom og tilsyn

Norge må benytte handlingsrommet til å sikre løsninger som er praktisk gjennomførbare og økonomisk og administrativt forsvarlige for kommunesektoren. NKOMs rolle som tilsyn må tydeliggjøres og samordnes med Digdir og Datatilsynet.

6. Samspill med annet regelverk

KI-loven kommer på toppen av GDPR, forvaltningsloven, offentlighetsloven og sektorlover.

Sektorprinsippet gjør at mange departement og direktorat tar initiativ til veiledere og retningslinjer innen sine fagfelt, der svært mange treffer kommuner og/eller fylkeskommuner – som er virksomheter som har helhetsansvar på tvers av statens fagsektorer.

Staten må utvikle klare og samordnede veiledere, slik at (fylkes)kommunene ikke får motstridende og overlappende råd fra ulike statlige myndigheter. Sektorvise veiledere bør fokusere på det som evt. er helt spesifikt for den sektoren, og ellers henvise til veiledning og prinsipper utviklet i fellesskap.

7. Klarspråk og begrepsbruk

Staten må utarbeide tydelige veiledere i klarspråk, slik at loven er forståelig også for de som ikke er jurister eller teknologer. Vanskelige begreper bør byttes ut eller forklares, som f.eks.:

«Idriftsetter» → «bruker/ansvarlig for bruk»

«Konformitetsvurdering» → bør forklares tydelig med hva (fylkes)kommunene faktisk må gjøre

«Tilsynsmyndighet / notifierende myndighet» → bør forklares bedre (hvem gjør hva)

Sammendrag

Kommuner og fylkeskommuner vil i stor grad berøres av kunstig intelligens, både som tjenesteytere, samfunnsutviklere, demokratiarena og myndighetsutøvere. Regelverket må derfor legge til rette for innovasjon og utvikling i offentlig sektor, samtidig som innbyggernes rettigheter og tillit ivaretas.

KS støtter hovedtrekkene i lovforslaget, herunder gjennomføringen av EUs KI-forordning og tilknytningen til Europarådets rammeverkskonvensjon. Det er likevel avgjørende at implementeringen utformes på en måte som er praktisk gjennomførbar for hele kommunesektoren, og at staten stiller med nødvendige ressurser, kompetansetiltak og støttefunksjoner. KS legger til grunn at KS som regjeringens samarbeidspartner på digitalisering i offentlig sektor involveres i dette arbeidet.

Når det gjelder sanksjoner, understreker KS at kommunesektorens virkemidler for etterlevelse allerede er sterke: tap av tillit og omdømmesvikt blant innbyggerne har i seg selv svært alvorlige konsekvenser. KS mener derfor at hovedvekten må ligge på åpenhet, læringsorientert tilsyn og veiledning, fremfor økonomiske straffereaksjoner som i realiteten rammer innbyggerne.

Overordnede vurderinger

Følgende åtte prinsipper er den røde tråden i KS sitt høringssvar. De må ligge til grunn for en vellykket gjennomføring av KI-loven:

Helhet og forutsigbarhet – regelverket må være samlet, lett å finne og lett å forstå. Særlig viktig med samordning på tvers av sektorer.

Rettferdighet og rimelig balanse – krav og sanksjoner må stå i forhold til reell risiko.

Klare økonomiske rammer – staten må finansiere nye pålagte oppgaver.

Kompetanse og støtte – tilgang til felles veiledning, maler og opplæring, utviklet i samarbeid med KS.

Sandkasser og innovasjon – tilgjengelige testarenaer for kommunesektoren gir trygg utprøving av KI-løsninger.

Nasjonale fellesløsninger – delte verktøy sikrer likeverdige tjenester over hele landet.

Tydelig ansvarsfordeling – fylkeskommuner og kommunene kan ikke bære en uforholdsmessig stor del av risikoen for feil i kjøpte systemer.

Samordnet tilsyn – Nkom, Digdir og Datatilsynet må opptre samlet og veiledningsorientert.

Vurdering av departementets utkast

KS merker seg at departementet foreslår å gjennomføre KI-forordningen fullt ut i norsk rett og å etablere et nasjonalt tilsyn. Det er også vist til behovet for sandkasser og veiledning. Dette er viktige tiltak.

KS vil likevel påpeke at flere forhold ikke er tilstrekkelig adressert i høringsnotatet:

Økonomi: Ingen finansiering eller kompensasjon er foreslått.

Kompetanse: Ingen konkrete tiltak for å møte kompetansegap.

Sandkasser: Tilgjengeligheten for kommunesektoren er ikke presisert.

Ansvarsfordeling: Uklart mellom leverandør og offentlig bruker.

Sanksjoner: Uforholdsmessige konsekvenser for sektoren.

Praktisk gjennomføring: Regelverket må virke i praksis, bygge på reell risiko fremfor formaliteter.

Svar på departementets spørsmål

Departementet ønsker spesielt innspill på åtte spørsmål. KS svarer nedenfor:

Ansvarsfordeling mellom Nkom og andre sektormyndigheter

KS støtter at Nkom blir koordinerende markedstilsyn og kontaktpunkt mot EU. Samtidig må rollene til Datatilsynet, Digdir og andre sektormyndigheter avklares tydelig. Kommunene må møte ett samlet tilsyn som både veileder og kontrollerer, og ikke motstridende krav.

Uavhengighet for markedstilsynsmyndighetene

KS er opptatt av at kommunesektoren får et tilsyn som er praktisk, forutsigbart og veiledningsorientert. Formell uavhengighet er mindre viktig for fylkeskommunene og kommunene enn hvordan tilsynet faktisk utøves. For at ordningen skal fungere, må uavhengigheten kombineres med tydelig rolleavklaring og ansvarliggjøring.

Bruk av tvangsmulkt

KS er imot tvangsmulkt mot fylkeskommuner og kommuner. Slike økonomiske reaksjoner rammer i praksis innbyggerne gjennom lavere kvalitet eller fravær av tjenester. Dersom tvangsmulkt likevel innføres, må det settes lave maksimumsgrenser for kommuner og fylkeskommuner.

Overtredelsesgebyr for offentlig sektor

Implementering av KI-forordningen i Norge kan få store konsekvenser for (fylkes)kommunene. I høringsnotatet fra regjeringen åpnes det blant annet for å benytte handlingsrommet i forordningen til å fastsette sanksjoner mot offentlige myndigheter, inkludert kommuner og fylkeskommuner.

Artikkel 99 nr.8 i KI-forordningen gir et handlingsrom til ikke å innføre overtredelsesgebyrer mot (fylkes)kommuner og andre offentlige myndigheter. Når EU har overlatt dette til nasjonale myndigheter bør Norge benytte anledningen til å vurdere alternative virkemidler. En slik tilnærming er i tråd med forordningens krav om effektiv håndheving, men uten å påføre (fylkes)kommunene store økonomiske belastninger.

Det kan ikke uten videre legges til grunn at «reglene vil få større preventiv effekt hvis også offentlige myndigheter kan ilegges overtredelsesgebyr», slik departementet legger til grunn i høringsnotatet. Vår erfaring er at kommuner og fylkeskommuner er opptatt av å følge gjeldende regler, uavhengig av om de aktuelle reglene er belagt med overtredelsesgebyr eller ikke.

Departementet har vist til Personvernforordningens regler om overtredelsesgebyr og at disse gjelder for offentlige myndigheter. Dette har ført til høye overtredelsesgebyr mot offentlig sektor, hvor blant annet Datatilsynet ila Østre Toten kommune et overtredelsesgebyr på 4 millioner kroner, etter at kommunen ble utsatt for dataangrep (PVN-2022-13).

Det blir alltid stor offentlig og politisk oppmerksomhet omkring alvorlige brudd på regelverk hos kommuner og fylkeskommuner, noe som virker både lærende og preventivt for andre offentlige virksomheter. KS stiller seg derfor tvilende til at gebyret i seg selv har selvstendig preventiv nytte, men i stedet kan gå direkte utover tilbudet til innbyggerne.

Praksis fra andre europeiske land viser at det er mulig å benytte handlingsrommet for å unnta offentlige sektor helt eller delvis fra overtredelsesgebyrer. Personvernforordningen har en tilsvarende bestemmelse om nasjonal kompetanse til å benytte andre virkemidler, og blant annet Belgia har valgt totalt unntak for det offentlige. Vår erfaring er at frykten for å bryte personvernregelverket og risikoen overtredelsesgebyr fra Datatilsynet, i mange tilfeller medfører at kommuner og fylkeskommuner vegrer seg for å digitalisere.

Dette må også sees i lys av målene i gjeldende digitaliseringsstrategi, hvor målsetningen er at 80 prosent av offentlige virksomheter skal ha tatt i bruk KI i løpet av 2025, og 100 prosent innen 2030. Norge skal være i front på etisk og trygg bruk av kunstig intelligens, og alle statlige virksomheter skal bruke KI i sin oppgaveløsning. Kommunesektoren skal være en sentral del av denne utvikling, både for å utvikle bedre tjenester og for å bidra til økt verdiskapning. Dersom kommunene blir tilbakeholdne med å benytte KI grunnet konsekvensene store overtredelsesgebyrer medfører, risikerer vi at målsettingene ikke blir nådd og strategien undergraves. Risikoen for at potensialet i bruk av KI ikke realiseres raskt nok, og sinker helt nødvendig omstilling i kommuner og fylkeskommuner øker også. Derfor bør håndhevingen innrettes på en måte som støtter kommunen gjennom veiledning og forbedring.

Kommunene har svært ulike forutsetninger for å innhente spisskompetanse og fagekspertise, og i praksis vil mindre kommuner bli rammet hardere enn større kommuner med større inntektsgrunnlag. Det innebærer en risiko for at systemet vil bidra til å forsterke en allerede eksisterende ulikhet. Høye overtredelsesgebyr mot offentlig sektor vil også primært ramme tjenestetilbudet overfor innbyggere.

KS mener at også overtredelsesgebyr er et uegnet virkemiddel overfor kommuner og fylkeskommuner. Departementet bør derfor velge en løsning slik Danmark og Finland har gjort.

Dersom overtredelsesgebyrer innføres, må de ligge på et svært lavt nivå og kombineres med læringsorientert veiledning. Formålet må være forbedring, ikke økonomisk straff.

Foreldelsesfrist for overtredelsesgebyr

Dersom overtredelsesgebyr innføres, mener KS at det må gjelde en kort og tydelig foreldelsesfrist, for eksempel tre år. Uten en slik frist vil (fylkes)kommunene leve i langvarig usikkerhet, noe som gjør det vanskelig å planlegge og forbedre praksis.

Straffebestemmelser i KI-loven

KS merker seg at departementet ikke foreslår straffebestemmelser. Etter vår vurdering er dette fornuftig. Straffeløshet er ikke et egnet virkemiddel overfor kommuner og fylkeskommuner, og kan virke uforholdsmessig. Læring og veiledning er et bedre virkemiddel.

Geografisk anvendelsesområde (inkludert kontinentalsokkelen)

KS har ingen særskilt merknad til at loven også skal gjelde på kontinentalsokkelen, men understreker at dette må presiseres tydelig i lovteksten. For kommunesektoren er forutsigbarhet om lovens virkeområde svært viktig.

Terminologi (legaldefinisjoner)

KS mener at de norske begrepene må være forståelige. Direkte oversettelser som «idriftsetter» skaper forvirring og bør byttes ut med enklere begrep som «bruker» eller «ansvarlig for bruk». Begreper som «konformitetsvurdering» og «notifiserende myndighet» må forklares tydelig slik at også ikke-jurister forstår hva de innebærer i praksis. Hvis begrepene ikke endres i lovteksten, da bør forklaringene gjøres i veiledere.

Særlige merknader

Innovasjon og utvikling i kommunesektoren

KS vil understreke at KI-loven ikke bare må sikre rettigheter og sikkerhet, men også gi rom for innovasjon i kommunesektoren. KI har et stort potensial til å utvikle flere og bedre tjenester, mer effektiv ressursbruk og økt kvalitet for innbyggerne.

Et tydelig og balansert regelverk kan skape trygghet for fylkeskommunene og kommunene til å teste og ta i bruk nye løsninger. Samtidig kan uklare eller strengt utformede krav risikere å bremse innovasjon, særlig i små kommuner med begrensede ressurser.

For KS er det viktig at staten legger til rette for innovasjon gjennom:

- Regulatoriske sandkasser der fylkeskommunene og kommuner trygt kan prøve ut nye løsninger.
- Felles verktøy og standarder som forenkler etterlevelse og frigjør kapasitet til utvikling.
- Statlig finansiering og støtteordninger som gjør det mulig å innovere innenfor lovens rammer.

Dette vil bidra til at KI-loven ikke blir en barriere, men en motor for innovasjon i offentlig sektor.

Ansvarsforhold mellom leverandører og kommunesektoren:

Det må tydeliggjøres hvordan ansvaret fordeles mellom leverandører og kommunesektoren. Kommunesektoren kan være både utvikler (provider) og anskaffer/bruker (deployer) av KI-løsninger. Dette ansvarsforholdet bør fremgå klart av loven. Kommunale aktører vil ofte være deployere som anvender systemer utviklet av eksterne leverandører.

Språk, begrepsbruk og veiledning – behov for klarspråk:

KI-forordningen og det norske lovutkastet introduserer en rekke nye og tekniske begreper som risikerer å bli lite forståelige for den kommunale hverdagen. KS vil understreke at det er avgjørende at loven bruker begrep som er tilgjengelig og forståelig for alle som skal anvende den, og ikke kun jurister og teknologer.

Flere begreper fremstår som direkte oversettelser fra EU-regelverket, uten tilpasning til norsk språkbruk:

- Begrepet «idriftsetter» bør forenkles til mer gjenkjennelige begrep som «bruker» eller «ansvarlig for bruk».
- «Konformitetsvurdering» er et juridisk og byråkratisk uttrykk som sier lite om hva fylkeskommunene og kommunene faktisk må gjøre i praksis. Det er viktig at det sikres konsekvent bruk av begrep i lovgivning. Tilsvarende f.eks. konformitetsvurdering begrepet samsvarsvurdering som ellers brukes i produktivetslovgivningen?
- «Tilsynsmyndighet» og «notifiserende myndighet» er vanskelige å forstå i samspill, og det er uklart hvem som har ansvar for hva.

Slike uttrykk kan skape usikkerhet og forvirring, og vil gjøre etterlevelse tyngre for fylkeskommuner og kommuner.

KS ber derfor om at regelverket suppleres med:

- Tydelige veiledere med definisjoner og praktiske eksempler for de mest sentrale begrepene i loven.
- Standardiserte maler og verktøy som kan gjenbrukes i kommunal sektor (risikovurdering, dokumentasjon, internkontroll).
- En samordnet veiledning fra staten, der Nkom, Digdir og Datatilsynet ikke kommer med ulike fortolkninger, men der veiledningen er samlet og lett tilgjengelig.

Dette vil bidra til en mer effektiv og rettssikker implementering, og forebygge at kommunene må bruke omfattende ressurser på å tolke et komplekst regelverk. Som regjeringens samarbeidspartner på digitalisering i offentlig sektor forventer vi å bli involvert i det arbeidet som vil treffe kommuner og fylkeskommuner slik at det vil virke best mulig i praksis.

Etiske prinsipper for bruk av KI

KS vil understreke at KI-loven ikke bare handler om tekniske og juridiske regler, men også om grunnleggende verdier. Norge har tilsluttet seg Europarådets rammeverkskonvensjon om kunstig intelligens, som setter en tydelig etisk ramme for all bruk av KI.

Konvensjonen forplikter staten – og dermed også kommunesektoren – til å sikre at KI alltid:

- Respekterer menneskerettigheter og beskytter individets verdighet, rett til privatliv og rettferdig behandling.
- Støtter opp under demokratiet og aldri brukes på en måte som kan undergrave innbyggernes mulighet til deltakelse, ytringsfrihet eller tillit til offentlige beslutninger.
- Ivaretar rettsstaten, ved å sikre gjennomsiktighet, innsyn og mulighet til å klage dersom KI påvirker enkeltpersoners rettigheter.

For kommunesektoren betyr dette at bruken av KI ikke bare skal vurderes ut fra teknisk funksjonalitet og juridiske krav, men også om den styrker tillit, likebehandling og rettferdighet i møte med innbyggerne. KI-loven må derfor suppleres med konkrete etiske retningslinjer og verktøy, slik at kommuner og fylkeskommuner kan omsette konvensjonens prinsipper i praktisk handling.

Avslutning

KS støtter at Norge gjennomfører KI-forordningen i norsk rett på en måte som fremmer ansvarlig bruk, tillit og innovasjon. Samtidig er det avgjørende at kommunesektoren gis økonomiske rammer, kompetanse og støttefunksjoner for å oppfylle pliktene i loven.

KS ser frem til videre samarbeid med departementet om hvordan KI-loven kan legge til rette for trygg, effektiv og innovativ bruk av kunstig intelligens i hele offentlig sektor.

Med hilsen
Kristin Weidemann Wieland
Direktør Forskning, innovasjon og digitalisering

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur