

Høringssvar til KI-loven – gjennomføring av EUs forordning om kunstig intelligens i norsk rett

KI-loven er et stort fremskritt i reguleringen av kunstig intelligens og kan også bedre muligheten til å forebygge og avdekke skjevheter (bias) og diskriminerende bruk av KI. Samtidig mener Likestillings- og diskrimineringsombudet at loven har noen svakheter som myndighetene bør kjenne til, og adressere i nasjonalt regelverk.

Ombudets vurdering er at KI-loven legger stor vekt på selvregulering og selvsertifisering og vi er bekymret for at tilsynsmekanismene i loven ikke er tilstrekkelige når det gjelder høyrisikosystemer. Den største svakheten er smutthullet i artikkel 6 nr. 3 som gjør det mulig for leverandører å definere seg vekk fra kravene som stilles til høyrisikosystemer.

I prosessen med å innføre loven mener vi derfor at myndighetene må legge til rette for at KI-systemer som utvikles og iverksettes i Norge ikke bare følger minstekravene i KI-loven, men bidrar aktivt til å fremme rettferdighet, likestilling og inkludering. Dette kan for eksempel gjøres gjennom å stille krav om innebygget diskrimineringsvern i offentlige anbudsprosesser og sørge for tilstrekkelige ressurser til markedstilsynsmyndighetene for å sikre en effektiv håndheving av loven.

Ombudets anbefaler at myndighetene

1. Sørger for økt kunnskap om diskrimineringsrisiko ved bruk av KI
2. Stiller krav om innebygd diskrimineringsvern i utvikling og innkjøp av KI-systemer i offentlige anskaffelser
3. Innfører generelt forbud mot bruk av biometrisk fjernidentifisering i sanntid
4. Styrker NKOMs uavhengighet og sikrer deres søksmålskompetanse
5. Utarbeider en offentlig tilgjengelig liste over rettighetstilsyn i forbindelse med implementering av KI-loven, og at Likestillings- og diskrimineringsombudet er oppført her
6. Vurderer å spesifisere i lovverket at offentlig sektors likestillingsplikt også omfatter utvikling og bruk av KI

Vi utdyper disse anbefalingene i avsnitt 4.

Ombudet støtter ellers myndighetenes forslag om å ratifisere Europarådets rammeverkskonvensjon om kunstig intelligens, menneskerettigheter og rettsstaten.

I det følgende vil vi først gå gjennom KI-loven i et likestillings- og diskrimineringsperspektiv, før vi tar for oss tilsynsstrukturen og ombudets rolle som rettighetstilsyn etter lovens artikkel 77. Til slutt har vi noen anbefalinger som vil bidra til å styrke diskrimineringsvernet i utvikling og bruk av KI.

1. KI-loven i et likestillings- og diskrimineringsperspektiv

Når KI-systemer blir brukt å ta beslutninger som påvirker enkeltpersoners rettigheter og plikter, inntreffer en risiko for diskriminering, for eksempel innen sosiale tjenester, helse, arbeidsliv og bank og finans. Med diskriminering menes usaklig forskjellsbehandling på grunn av ett eller flere diskrimineringsgrunnlag, som for eksempel kjønn, funksjonsevne, etnisitet eller seksuell orientering. Algoritmisk diskriminering er ofte mer subtil og vanskeligere å avdekke og bevise, samtidig som det kan være vanskeligere for enkeltmennesker å avdekke at de har blitt diskriminert.

1.1 Risiko for etikkvasking av teknisk dokumentasjon

KI-loven pålegger leverandører av høyrisikosystemer å offentliggjøre og oppdatere teknisk dokumentasjon, som på en forståelig måte beskriver tiltenkt bruk og hvordan systemet fungerer i tråd med lovens krav. Denne dokumentasjonen er viktig for å kunne avdekke risiko for diskriminering.

I loven er det lagt opp til at det er leverandørene selv som skal avgjøre hvorvidt systemet de leverer har problematiske skjevheter eller kan virke diskriminerende. Denne formen for selvregulering åpner for at leverandører kan definere seg vekk fra ansvaret, dersom systemet ender opp med å diskriminere. KI-loven holder leverandøren ansvarlig for standardene som leverandøren selv har satt.

At KI-systemer som burde vært klassifisert som 'høyrisiko' ikke klassifiseres slik, kan være både intendert og uintentert. Konsekvensen kan verste fall bli høyrisikosystemer som fungerer i tråd med rammene som er satt i den tekniske dokumentasjonen, men som likevel diskriminerer i praksis. Equinet, den europeiske paraplyorganisasjonen for likestillingsorganer, illustrerer hvordan dette kan arte seg: Et KI-system for å avdekke føflekkreft viser seg å ha høyere treffsikkerhet for personer med lys hud enn for pasienter med mørkere hud. Leverandøren av systemet

kan «skjule» at systemet fungerer dårligere for sistnevnte gruppe på to måter: Først så kan de beskrive at systemets tiltenkte formål er å avdekke hudkreft hos personer med lys hud. Da vil systemets høye treffsikkerhet for denne gruppen innebære at systemet fungerer i tråd med det tiltenkte formålet. For det andre så kan leverandøren bruke systemet på både lyshudede og mørkhudede personer, men definere et høyt nøyaktighetsnivå for de lyshudede og et lavt nøyaktighetsnivå for de med mørkere hud.

Dette eksempelet viser at det er risiko for at et system være i tråd med KI-loven krav, men likevel diskriminere på bakgrunn av hudfarge, dersom systemet bidrar til at personer med mørk hud får dårligere helsehjelp. Dette eksempelet underbygger ellers et av ombudets viktigste innspill, nemlig at markedstilsynsmyndighetene må sikres tilstrekkelig kunnskap om skjevheter i KI-systemer og om diskrimineringslovverket.

1.2 For stor vekt på selv-sertifisering (artikkel. 6 nr. 3)

I tidligere utkast til KI-forordningen var det slik at dersom et KI-system skulle bli brukt til et av bruksområdene som listes opp i vedlegg 3, var det automatisk definert som et høyrisikosystem. I den endelige forordningen ble det imidlertid innført et smutthull som gir leverandørene mulighet til selv å vurdere om systemet deres skal klassifiseres som et høyrisikosystem. Leverandører som tidligere automatisk ville vært underlagt høyrisiko-kravene, kan nå selv bestemme om de ønsker å omfattes av disse kravene. En ytterligere utfordring ved at leverandørene sertifiserer seg selv er at leverandører kan sette et system i drift så snart de har utført en samsvarsvurdering. De trenger som hovedregel ikke vente på godkjenning fra tredjepart for å vurdere risikonivået for systemene og tjenestene sine.

For å bøte på disse svakhetene i KI-loven er det avgjørende at den nasjonale håndhevingssstrukturen har tilstrekkelig med ressurser og kunnskap til å følge opp tilsynet med høyrisikosystemer.

1.3 Adgangen til å teste KI-systemer for skjevheter (bias) er i begrenset i praksis (artikkel 10 nr. 5)

For å avdekke skjevheter og risiko for diskriminering, vil det være nødvendig å teste om bruken av KI-systemet medfører at noen grupper stilles dårligere enn andre på bakgrunn av ett eller flere diskrimineringsgrunnlag eller kjennetegn som korrelerer

med diskrimineringsgrunnlagene (såkalt stedfortrederdiskriminering). Slik testing har til nå vært vanskelig å få til i praksis, da personvernforordningen art. 9 nr. 1 stiller strenge krav for å samle inn særlige kategorier av personopplysninger for dette formålet. Mange av diskrimineringsgrunnlagene i likestillings- og diskrimineringsloven (Idl § 6) overlapper med sensitive personopplysninger etter art. 9 nr. 1., for eksempel etnisitet, seksuell orientering og religion.

Artikkel 10 nr. 5 i KI-loven har potensial til å løse spenningen mellom personvernforordningen og likestillingsloven ved at leverandører får adgang til å behandle særlige kategorier av personopplysninger for å oppdage og korrigere for skjevheter *før* et høyrisikosystem settes på markedet. Ombudet er imidlertid bekymret for bestemmelsens smale anvendelsesområde.

Balasubramaniam's analyse av denne artikkelen i lys av personvernforordningen og likestillings- og diskrimineringsloven viser at bestemmelsen for det første kun omfatter *leverandører* av KI-systemer, ikke idriftsettere. For eksempel vil offentlige myndigheter kun bruke denne bestemmelsen på systemer de har utviklet «in house». For det andre gjelder bestemmelsen kun for *datagrunnlaget*, ikke selve modellen, og kun i perioden *før* systemet tas i bruk. Har man mistanke om skjevheter *etter* at systemet er tatt i bruk, gir ikke art. 10 nr. 5 adgang til å behandle særlige kategorier av personopplysninger for å kunne teste for algoritmisk diskriminering. For det tredje har bestemmelsen et strengt nødvendighetskrav, noe som gjør at den kun kan benyttes unntaksvis. Balasubramaniam peker på at terskelen for å teste KI-systemer for skjevheter kan bli så høy at bestemmelsen i realiteten vil bli illusorisk.

https://www.jus.uio.no/ifp/forskning/publikasjoner/complex/2025/complex_2025_2x.pdf

1.4 Mangelfull konsekvensanalyse opp mot grunnleggende rettigheter (artikkel 27)

Ombudet har også en bekymring knyttet til artikkel 27 om konsekvensanalyse av grunnleggende rettigheter i høyrisikosystemer. Ifølge artikkel 27 skal idriftsettere av høyrisiko-systemer i offentlig sektor og private aktører som leverer offentlige tjenester gjennomføre en konsekvensanalyse opp mot grunnleggende rettigheter (fundamental rights impact assessment - FRIA) *før* de setter systemet i drift. Konsekvensanalysen skal beskrive 1) hvilke kategorier av fysiske personer og grupper som påvirkes av systemet, 2) hvilke risikoer for grunnleggende rettigheter de

utsettes for og 3) hvilke tiltak som skal identifisere og forebygge disse risikoene. Retten til likestilling og ikke-diskriminering er av risikoene som skal adresseres i konsekvensanalysen.

En av styrkene ved at idriftsettere er forpliktet til å gjøre en slik konsekvensutredning er at de vil kunne identifisere mer kontekst-spesifikke risikoer for diskriminering som leverandøren ikke hadde mulighet til å forutse i sin samsvarsvurdering (artikkel 43) og systems tekniske dokumentasjon. En stor begrensning ved artikkel 27 er at idriftsettere i privat sektor ikke er omfattet, med mindre de leverer tjenester til det offentlige. Private virksomheter innen arbeidsliv, utdanning og store deler av finanssektoren er ikke pålagt å vurdere risiko for diskriminering, selv om det er avdekket en rekke tilfeller av diskriminerende bruk av KI i disse sektorene. Artikkel 27 omfatter kun private virksomheter som leverer offentlige tjenester eller gjør kredittvurderinger, risikovurderinger og prissetting i forbindelse med livs- og helseforsikring (se punkt 5 b) og c) i vedlegg 3.

En ytterligere begrensning er at selv i tilfeller der en iverksetter normalt ville vært pålagt å gjøre en konsekvensanalyse, kan de unngå dette kravet dersom de kan vise til at leverandøren av systemet eller en annen idriftsetter allerede har gjort en personvernkonsekvensanalyse (DPIA) av systemet. Dette kan for eksempel være at en leverandør har gjort en samsvarsvurdering for å argumentere at systemet ikke skal klassifiseres som høyrisiko, selv om det omfattes av oversikten over høyriskosystemer i vedlegg 3. (Wachter, S. (2024))

KI-kontoret har fått i oppgave å lage en FRIA-mal som består av et spørreskjema som kan implementeres i et automatisk verktøy. Selv om det er positivt at idriftsettere i offentlig sektor er pålagt å vurdere et systems konsekvenser for grunnleggende rettigheter, er vi bekymret for at selve konsekvensvurderingen vil reduseres til en enkel avkrysningsøvelse, ikke en grundig gjennomgang. Og fordi konsekvensutredningen skal gjøres før systemet settes i drift, vil utredningen ikke kunne si noe om hvordan retten til ikke-diskriminering påvirkes i praksis, og hvordan systemet kan endre seg over tid. I verste fall kan også artikkel 27 bidra til etikkvasking av KI-systemer.

1.5 De harmoniserte standardene vil ikke kunne fastslå diskriminering

De harmoniserte standardene vil spille en viktig regulatorisk rolle og forme både produktene, tjenestene og de organisatoriske prosessene for idriftsettere og leverandører. Standardene legger også føringer for hva slags teknisk dokumentasjon og systemer for risikostyring og etter-markedsovervåkning som markedstilsynsmyndighetene møter i arbeidet med å identifisere og forebygge risiko for brudd på grunnleggende rettigheter.

Standardene vil sette forventninger om hvordan skjevheter kan måles eller forebygges i KI-systemer, men standardene alene vil ikke kunne avgjøre om skjevhetene som påvises er diskriminering i juridisk forstand. For å avgjøre dette trengs det en rettslig vurdering. Derfor er det avgjørende at organer med ekspertkunnskap om grunnleggende rettigheter har tilstrekkelige ressurser til å gjennomgå iverksetternes tekniske dokumentasjon. Når det er sagt, er standardene et svært viktig verktøy for å oppmuntre til «best practice».

1.6. Biometrisk fjernidentifisering har høy risiko for diskriminering

KI-forordningen artikkel 5 nr. 5 siste punktum inneholder et nasjonalt handlingsrom for strengere regulering av teknologi for biometrisk fjernidentifisering. I likhet med Forbrukerrådet mener ombudet at Norge bør benytte seg av dette handlingsrommet til å forby biometrisk fjernidentifisering generelt, også for kommersiell bruk.

Det finnes en rekke eksempler på at denne teknologien fungerer dårligere på minoritetsgrupper. Dette skyldes at datagrunnlaget teknologien har blitt utviklet og testet på ikke er representativ for befolkningen som helhet. Som følge av dette er biometrisk fjernidentifisering heftet med en betydelig fare for feilmarginer og det er derfor en reell risiko for diskriminering og brudd på øvrige grunnleggende rettigheter.

2. Innspill til foreslått tilsynsstruktur

Ombudet støtter forslaget til håndhevingsstruktur, og at NKOM utpekes som koordinerende markedstilsynsmyndighet. Imidlertid vil ombudet bemerke at NKOMs uavhengighet bør styrkes på reguleringens anvendelsesområde. I høringsnotatet om ny lov om digitale tjenester på s. 30 fremgår det at:

«For å sikre at koordinator og øvrige vedkommende myndigheter er tilstrekkelig uavhengige i henhold til forordningens krav, mener departementet at uavhengigheten må fremgå direkte i lov. Departementet foreslår derfor at departementets instruksjonskompetanse avskjæres for saker på forordning om digitale tjenesters anvendelsesområde. Dette betyr at departementene ikke kan instruere koordinator og vedkommende myndigheter verken om behandlingen av enkeltsaker eller om den faglige virksomheten for øvrig etter denne lov.»

Ombudet mener en tilsvarende avskjæring av departementets instruksjonskompetanse ville være fordelaktig, også innen KI-lovens anvendelsesområde. Tilfeller der statlig eller andre offentlige virksomheter benytter høy-risiko KI-systemer, som har potensiale til å bryte med borgeres grunnleggende rettigheter, illustrerer nødvendigheten av en slik lovfestet uavhengighet.

Når det gjelder oppnevning av en klageinstans, viser vi til høringsvaret vårt til digitaltjenesteloven, der vi kommenterer at:

- Markedstilsynsmyndigheten bør kunne overprøve klageinstansens vedtak av prinsipiell betydning i domstolene, se anbefaling nr. 4 i oppropet «Håndheving av barns digitale rettigheter, s. 5. [handheving-digitale-rettigheter-5.pdf](#).
- Klageinstansen sammensettes av medlemmer som ikke har subjektive interesser i utfallet av sakene.

Vi viser dessuten til Justiskomiteens felles merknad i behandlingen av Forvaltningsloven:

«Komiteen viser til at det under høringen var et tema om uavhengige tilsyn skal ha søksmålskompetanse, og at Forbrukerrådet og åtte andre organisasjoner våren 2025 fremmet fem krav om styrket tilsyn for å beskytte barns rettigheter, der søksmålskompetanse til tilsynsmyndigheter i prinsipielle saker er et av kravene»

(<https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/brev-til-myndighetene/nodvendig-a-styrke-barns-forbrukervern-i-digitale-medier>).

3. Likestillings- og diskrimineringsombudets rolle som rettighetstilsyn etter artikkel 77

Artikkel 77 i KI-loven slår fast at organer som fører tilsyn med eller håndhever overholdelsen av forpliktelsene i EU-retten om grunnleggende rettigheter har rett til å

be om dokumentasjon og testing av høyrisikosystemer ved mistanke om brudd på grunnleggende rettigheter. Artikkelen er videre ment å sikre et nært samarbeid mellom artikkel 77-organer og de øvrige markedstilsynene. DFØs rapport om forvaltningsstruktur for KI-forordningen kaller artikkel 77-organer for rettighetstilsyn. Dette mener vi er en god definisjon, som presist beskriver hva disse organene er satt til å gjøre.

Fullmaktene som ligger i artikkel 77 vil være et viktig virkemiddel for å avdekke algoritmisk diskriminering etter at et KI-system er tatt i bruk. I høringsnotatet er imidlertid ikke Likestillings- og diskrimineringsombudet nevnt i som artikkel 77-organ. Dette regner vi med at er en glipp fra departementets side, da ombudet åpenbart er et organ som er ment å omfattes av artikkel 77. Vi har tidligere redegjort for dette tidligere, et i brev sendt til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet i desember 2024. Vi viser også til EU-kommisjonens liste over artikkel 77-organer i EU, hvor likestillingsorganer med tilsvarende mandat som LDO er opplistet i nær alle medlemsland.

I EU-kommisjonens tolkningsnotat om artikkel 77 nr. 2 peker kommisjonen på at artikkel 77-organer er offentlige organer som *enten* fører tilsyn med *eller* håndhever relevant EU-rett, eventuelt har begge funksjoner:

- 1) *Authorities or bodies designated to supervise the application of laws are typically empowered to perform activities to verify whether the law is being observed, including investigatory powers like request for information (e.g. based on own-initiative or following complaints by individuals). Mere advisory functions do not qualify as supervisory powers.*
- 2) *Authorities or bodies designated to enforce laws are typically empowered to take enforcement measures, such as conducting specific investigations or imposing sanctions or order specific measures to ensure compliance with the law. They normally have investigatory powers to ensure the enforcement.*

I tolkningsnotatet nevner EU-kommisjonen likestillingsorganer som fører tilsyn med diskrimineringsretten som et eksempel på myndigheter som faller inn under artikkel 77. Likestillings- og diskrimineringsombudet fører blant annet tilsyn med FN's tre diskrimineringskonvensjoner og har også en innsynshjemmel etter

diskrimineringsombudsloven § 3. Ombudet er dermed et organ i tråd med kravene som beskrives i alternativ 1 i EU-kommisjonens tolkningsnotat.

Ifølge dette notatet er et viktig mål med artikkel 77 å sikre samarbeidet mellom rettighetstilsyn og markedstilsynsmyndigheter. I art. 79 nr. 2. framgår det at markedsovervåkningsmyndighetene skal informere og samarbeide med rettighetstilsynene når de identifiserer risiko for brudd grunnleggende rettigheter i vurderingen av et KI-system. Rettighetstilsynet skal da involveres i vurderingene av systemet, begge organer skal sammen vurdere om ytterligere tekniske tester er nødvendige og deretter beslutte hvilke korrigerende tiltak som må iverksettes for å adressere risikoene.

Også relevant er art. 73 nr. 7 som slår fast at «Når den relevante markedstilsynsmyndigheten mottar en melding om en alvorlig hendelse som nevnt i artikkel 3 nr. 49 bokstav c), skal den underrette de nasjonale offentlige myndighetene eller organene nevnt i artikkel 77 nr. 1.»

4. Ombudets anbefalinger til myndighetene

1. Øk markedstilsynenes kunnskap om diskriminering ved bruk av KI

Flere undersøkelser viser at offentlige virksomheter har utilstrekkelig kunnskap om diskrimineringsrettslige utfordringer ved utvikling og bruk av KI. Ansatte i statlige virksomheter kjenner til begreper som bias (skjevheter) og rettferdighet, men mangler kunnskap om diskrimineringslovverket, og hvordan dette kan brukes både til å forebygge og avdekke diskriminerende KI sammen med KI-loven. Videre er det avgjørende at markedstilsynsmyndighetene har nødvendig fagkunnskap om tilsyn med grunnleggende rettigheter, jamfør art. 28, siste ledd (7). Som ekspertorgan på diskrimineringslovverket bidrar ombudet gjerne med kompetanseheving.

2. Still krav om innebygd diskrimineringsvern i forbindelse med utvikling og innkjøp av KI-systemer i offentlige anskaffelser

Myndighetene må legge til rette for at leverandører og iverksettere kjenner til innebygd diskrimineringsvern – som handler om å integrere prinsipper om rettferdighet, inkludering og ikke-diskriminering i KI-systemer fra start og gjennom hele systemets livssyklus. Målet er å forebygge skjevheter og diskriminering framfor å bøte på det i etterkant, gjennom å sikre at skjevheter identifiseres og adresseres

før systemet tas i bruk. Ombudet har utviklet en veileder om innebygd diskrimineringsvern på norsk og tilbyr også gratis veiledning om denne tilnærmingen for både offentlig og private virksomheter.

En måte det offentlige kan fremme innebygd diskrimineringsvern på er å stille eksplisitte krav om dette i offentlige anbudsutlysninger som angår KI og digitalisering. Dette er også et spørsmål om tillit – at innbyggerne kan ha tillit til at det offentlige bruker KI på en etisk og ansvarlig måte.

3. Innfør generelt forbud mot bruk av biometrisk fjernidentifisering i sanntid

Jf. avsnitt 1.6

4. Styrk NKOMs uavhengighet og sikre deres søksmålskompetanse

Jf. avsnitt 2.

5. Utarbeid en offentlig tilgjengelig liste over rettighetstilsyn før implementering av KI-loven

Artikkel 77 nr. 2 pålegger EUs medlemsstater å utarbeide en offentlig tilgjengelig liste over rettighetstilsyn (myndigheter som verner grunnleggende rettigheter). Vi ber om at norske myndigheter utarbeider en tilsvarende liste over norske rettighetstilsyn, og at Likestillings- og diskrimineringsombudet står oppført på denne listen. En slik liste vil gjøre det lettere for utpekte organer å forberede seg og sette seg inn i sine nye fullmakter og etablere samarbeid med de ulike markedstilsynsorganene.

6. Vurder å spesifisere at offentlig sektors likestillingsplikt også omfatter utvikling og bruk av KI

Et viktig budskap fra Likestillings- og diskrimineringsombudet er at myndighetene bør legge til rette for at KI-systemer i bruk i offentlig sektor ikke bare følger minstekravene i KI-loven, men aktivt bidrar til likestilling og ikke-diskriminering, slik de er pliktige til etter ldl § 24 om offentlige myndigheters plikt til å fremme likestilling og hindre diskriminering i all sin virksomhet. For å tydeliggjøre at dette også gjelder når det offentlige utvikler og tar i bruk KI, bør myndighetene vurdere å eksplisitt adressere dette i ldl. I den forbindelse anbefaler ombudet at utformingen av ldl § 24 første ledd endres for å klargjøre at bestemmelsen også gjelder når offentlige virksomheter tar i bruk KI.