

DFØ-rapport 2024:9
august 2024

Forvaltningsstruktur for KI- forordningen

Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk i tildelingsbrevet for 2024 i oppdrag å utrede og gi anbefalinger til etablering av ny nasjonal forvaltningsstruktur for håndheving av KI-forordningen, i samarbeid med Digitaliseringsdirektoratet (Digdir). DFØ fikk hovedansvaret for oppdraget. Digdir har bistått med fortolkning av forordningen og dialog med andre europeiske land, jf. kapittel 2 og 3, samt vedlegg 2.

Dette har vært et krevende prosjekt, blant annet pga. stor usikkerhet om forordningens nedslagsfelt og omfang, og korte tidsfrister. Vi vil særlig takke Digdir ved Alexandra Kleinitz Schultz og Jens Andersen Osberg for god bistand. Vi vil også takke alle andre som har tatt seg tid til intervjuer og møter og delt sine vurderinger og synspunkter med oss.

Seksjonsleder Siri Bjørtuft Ellingsen har vært prosjektansvarlig. Arbeidet med prosjektet er utført av Mats Fremmerlid, Vivi Lassen, Dag Solumsmoen, Eivor Bremer Nebben og Oddbjørg Bakli (prosjektleder). Ingunn Botheim har bistått med kvalitetssikring.

DFØ står ansvarlig for innhold, drøftinger og anbefalinger.

Oslo, august 2024

Hilde Nakken
Divisjonsdirektør

Innhold

Forord	1
Sammendrag.....	4
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Mål og mandat	6
1.3 Innfallsvinkel og avgrensninger	6
1.4 Metode	7
1.5 Leseveiledning.....	8
2 KI-forordningen og håndhevingsstruktur	10
2.1 Kort om KI-forordningen	10
2.2 Håndheving av KI-forordningen.....	11
2.3 Krav med betydning for utpekingen av myndigheter som skal håndheve KI- forordningen.....	13
3 Organisering av KI-forvaltnings-apparatet i andre EU-/EØS-land	15
4 Tilsyn med KI-forordningen	17
4.1 Tilsyn som forvaltningsfunksjon	17
4.2 Spesielt om premisser i KI-forordningen	18
4.2.1 Ulike typer KI-kompetanse er en utfordring.....	18
4.2.2 Mulige oppgaver for rollen som kontaktpunkt og koordinerende markedsovervåkningsmyndighet.....	20
4.2.3 Mange av dagens tilsynsorganer vil få utvidet ansvar.....	21
4.3 Drøfting av mulig kontaktpunkt og koordinerende markedsovervåkningsmyndighet. 23	
4.3.1 Nytt organ som kontaktpunkt og koordinerende markedsovervåkningsmyndighet	24
4.3.2 Datatilsynet som kontaktpunkt og koordinerende markedsovervåkningsmyndighet ..	26
4.3.3 Digdir som kontaktpunkt og koordinerende markedsovervåkningsmyndighet	30
4.3.4 Nkom som kontaktpunkt og koordinerende markedsovervåkningsmyndighet	33
4.4 Anbefalt organisering – kontaktpunkt og koordinerende markedsovervåkningsmyndighet.....	36
4.4.1 Valgt løsning bør vurderes på nytt når det er høstet mer erfaring	36
4.4.2 Etablering av et nytt organ frarådes	38
4.4.3 Kontaktpunkt- og koordineringsrollen bør legges til Nkom.....	39
4.4.4 Veiledning og informasjon om KI-forordningen er særlig viktig de første årene	41
5 Akkrediteringsfunksjonen	44
5.1 Generelt om akkreditering	44

5.2	Spesielt om akkreditering etter KI-forordningen	44
5.3	Anbefalt organisering - akkreditering	45
6	Klagebehandling	46
6.1	Krav til organisering.....	46
6.2	Anbefalt organisering - klagebehandling	48
7	Kostnader med budsjettvirkning	49
7.1	Kostnader for forvaltningsapparatet på kort og lang sikt.....	49
7.2	Vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser	51
	Litteraturliste	53
	Vedlegg 1: Datainnsamling og metode	56
	Vedlegg 2: Beskrivelse og analyse av utvalgte deler av KI-forordningen	59
1	Nasjonale kompetente myndigheter	59
1.1	Hva er nasjonale kompetente myndigheter?	59
1.2	Nærmere om markedsovervåkningsmyndigheter	59
1.2.1	Organisering.....	59
1.2.2	Oppgaver.....	61
1.2.3	Utpeking av “single point of contact”	63
1.3	Nærmere om «Notifying authority»	64
1.3.1	KI-forordningens krav til oppgaver og organisering	64
1.3.2	Organisering av «notifying authority» etter eksisterende produksikkerhetsregelverk.....	65
1.4	Krav til uavhengighet for nasjonale kompetente myndigheter.....	66
1.4.1	Omfanget av uavhengighetskravet.....	66
1.4.2	Hvilke bindinger skal det sikres uavhengighet fra?	69
1.4.3	Et praktisk utgangspunkt for uavhengighet	70
1.5	Særlige spørsmål i forholdet mellom markedsovervåkningsmyndigheter og «notifying authority».....	71
1.5.1	Kan samme myndighet være både markedsovervåkningsmyndighet og «notifying authority»?	71
1.5.2	Særlig om forholdet mellom “notifying authorities» og «notified bodies» som er direkte utpekt i KI-forordningen	72
2	Myndigheter for beskyttelsen av fundamentale rettigheter	72

Sammendrag

Målet med prosjektet har vært å vurdere og anbefale en hensiktsmessig organisering for håndheving av KI-forordningen i Norge. Vurderingene og anbefalingene skulle være uavhengige og ta utgangspunkt i KI-forordningen og forvaltningspolitiske hensyn for organisering av tilsyn.

Regelverket er overordnet og åpner for ulike fortolkninger. Forordningen er tett knyttet opp til andre EU-produktsikkerhetsregelverk og er delt inn i risikoklasser. Krav til uavhengighet tilsvarer kravene i andre produktsikkerhetsregelverk. KI-forordningen har to sentrale deler knyttet til forvaltningsstruktur; oppfølging på produktutviklingsstadiet (avhengig av risikoklassifisering) og overvåking av markedet.

KI-forordningen legger opp til et forvaltningsapparat bestående av minst én markedsovervåkningsmyndighet («Market Surveillance Authority»), minst ett akkrediteringsorgan (Notifying Authority) og etablering av minst én regulatorisk sandkasse. Ansvar for å håndheve forordningen skal i utgangspunktet fordeles på de ulike sektorene som en utvidelse av det tilsynsansvaret de allerede har. Det legges opp til en to-nivå-modell. Én av de utpekte markedsovervåkningsmyndighetene skal ha rollen som nasjonalt kontaktpunkt (Single point of contact) opp mot EU og en koordineringsrolle overfor de øvrige markedsovervåkningsmyndighetene.

Intervjuene viser at det er ulikt kunnskapsnivå og til dels mye umodenhet knyttet til KI og KI-forordningen både innenfor og utenfor forvaltningen. Relativt få har en klar oppfatning av hvordan forvaltningsapparatet bør organiseres. Det er stort behov for informasjon og veiledning i de fleste interessentgruppene. Knapphet på kompetanse, særlig IKT- og KI-kompetanse, oppleves som en stor utfordring.

Rapporten drøfter fire alternativer for organisering av den koordinerende markedsovervåkningsrollen, inklusive rollen som kontaktpunkt; et nytt organ, Datatilsynet, Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom).

Våre anbefalinger kan oppsummeres som følger:

- På grunn av stor usikkerhet om omfang og forordningens nedslagsfelt bør organiseringen tas opp til ny vurdering når forordningen har «satt» seg og begynt å virke.
- I tillegg til usikkerhet om omfanget, mener vi det vil bli for kostbart og ta for lang tid å etablere et nytt organ.
- Den nasjonale markedsovervåkningsfunksjonen og kontaktpunktrollen bør legges til Nkom. Nkom vil da få et overordnet ansvar for:
 - kontakt opp mot EU og deltakelse i de ulike EU-organene og -prosessene
 - koordinering, veiledning og bistand til de øvrige markedsovervåkningsmyndighetene
 - veiledning og informasjon til KI-leverandører, -brukere og allmennheten for øvrig

- Nkom, Digdir og Datatilsynet bør alle få i oppdrag å samarbeide om informasjon og veiledning om KI og KI-forordningen
- Den nasjonale sandkassen bør etableres og driftes som et felles prosjekt mellom Datatilsynet, Nkom og Digdir. Det vil bidra til å sikre felles og omforent informasjon og veiledning om forordningen og til gjensidig kompetanseoppbygging.
- Det bør opprettes et «brukerråd» knyttet til den nasjonale sandkassen der sentrale aktører kan få veiledning og informasjon og gi innspill om behov og utfordringer.
- Akkrediteringsvurderinger og overvåking av tildelte akkrediteringer bør legges til Norsk akkreditering, mens relevante fagmyndigheter bør ha ansvar for formell utpeking og melding til EU.
- Klagebehandling bør i første omgang følge gjeldende klageordninger for de ulike tilsynene som får ansvar etter forordningen.
- Det må påregnes kostnader knyttet til kontaktpunktrollen, til etablering og drift av en regulatorisk sandkasse og til økt satsing på informasjon og veiledning i forbindelse med implementering av ordningen.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

EU-kommisjonen fremmet i april 2021 forslag til en forordning om kunstig intelligens («Artificial intelligence act»). Rådet, Kommisjonen og Europaparlamentet ble i desember 2023 enige om en politisk avtale. KI-forordningen ble endelig vedtatt 21.mai i år og tredde i kraft 1. august 2024. Forordningen vil få betydning for bruken av kunstig intelligens innenfor EU og EØS-området, med konsekvenser både for offentlige og private aktører.

KI-forordningen er et tiltak for å regulere markeder for utvikling og bruk av kunstig intelligens (KI). Informasjon, veiledning, markedsovervåkning/tilsyn og sanksjoner er sentrale virkemidler for å sikre etterlevelse av forordningen.

En interdepartemental arbeidsgruppe har drøftet hvordan KI-forordningen kan gjennomføres i Norge. Gruppen anbefalte blant annet å utrede en nasjonal forvaltningsstruktur for håndheving av KI-forordningen. Utredningen skulle ta utgangspunkt i en to-nivåmodell der ett organ får ansvar for koordinering, håndheving og implementering av KI-forordningen og sektortilsyn får ansvar og avgrenset tilsynsmyndighet innenfor eget ansvarsområde, jf. arbeidsgruppens rapport pkt. 4.2.3.

DFØ fikk i tildelingsbrevet for 2024 et hovedansvar for å utrede og gi en anbefaling til etablering av ny nasjonal forvaltningsstruktur for håndheving av KI-forordningen. Digitaliseringsdirektoratet fikk i sitt tildelingsbrev ansvar for å samarbeide med DFØ om oppdraget.

1.2 Mål og mandat

Målet for prosjektet har vært å vurdere en hensiktsmessig organisering for håndheving av KI-forordningen i Norge. Vurderingene skulle være uavhengige og ta utgangspunkt i KI-forordningen og i forvaltningspolitiske hensyn for organisering av tilsyn.

På grunnlag av vurderingene skulle DFØ anbefale en nasjonal forvaltningsstruktur for håndheving av KI-forordningen. Dette omfatter organisering av tilsynsfunksjonen, roller og ansvar for tilsynsmyndigheten, utforming av tilhørende klageordning, samt utpeking av en nasjonal akkrediteringsmyndighet. I tillegg skulle økonomiske og administrative konsekvenser av anbefalt forslag til ny organisering beskrives.

1.3 Innfallsvinkel og avgrensninger

I forbindelse med prosjektplanen ble følgende problemstillinger utarbeidet:

Organisering av tilsynsfunksjonen:

- Hvordan utforme og avgrense roller og ansvar for den nye tilsynsfunksjonen?
- Hvordan organisere samspillet med EU-organene?

- Hvilke andre markedsovervåkingsmyndigheter skal føre tilsyn etter forordningen?
- Hvilken organisering vil i størst mulig grad ivareta kompetansekravene i KI-forordningen?
- I hvilken grad bør den nye tilsynsfunksjonen organiseres sentralt som en samlet enhet?
- Bør det etableres et nytt forvaltningsorgan, eller bør tilsynsfunksjonen legges til en eksisterende virksomhet?
- Hvilke virksomheter (organer) er det i tilfellet mest relevante å legge den nye tilsynsfunksjonen til?
- Dersom oppgavene legges til en eksisterende virksomhet, hvilke endringer vil det kreve i den aktuelle virksomheten?
- Hvordan unngå (eller eventuelt håndtere) gråsoner til andre virksomheters (organers) ansvarsområder?
- Hvordan bør forholdet til ansvarlig departement organiseres for å sikre behovet for faglig autonomi?
- Hvilke økonomiske og administrative konsekvenser vil forslaget til organisering ha?

Organisering av akkrediteringsfunksjonen

- Hvor bør akkrediteringsfunksjonen legges?
- Hvilke virksomheter er aktuelle?
- Hvordan er rolle- og ansvarsfordelingen mellom tilsynsorganet og akkrediteringsorganet? Kan samme virksomhet ha begge funksjonene?
- Hvilke økonomiske og administrative konsekvenser vil forslaget til organisering av akkrediteringsfunksjonen ha?

Organisering av klageordningen:

- Bør klageinstansen organiseres som egen virksomhet (og med eget sekretariat) eller legges til andre klageinstanser?
- Hvilke økonomiske og administrative konsekvenser vil forslaget til organisering av klageordningen ha?

Finansieringsmodeller

- Hvilke finansieringsmodeller er mest hensiktsmessig for henholdsvis tilsynsfunksjonen, akkrediteringsfunksjonen og klagefunksjonen?

Problemstillingene ble presisert og utdypet etter hvert som vi satte oss mer inn i feltet. Vi har særlig drøftet forståelsen av rollen som kontaktpunkt og koordinerende markedsovervåkingsmyndighet. Vi har tatt utgangspunkt en to-nivå-modell og lagt KI-forordningens forslag til forvaltningsstruktur som følger av KI-forordningens Annex I til grunn. Vi har ikke tatt stilling til hvordan ansvaret for høyrisiko-områdene/-systemene som beskrives i Annex III bør fordeles.

Når det gjelder finansieringsmodeller, har dette vist seg vanskelig å drøfte ut over på et overordnet og generelt nivå.

1.4 Metode

Rapporten baserer seg på dokumentanalyse, kvalitative intervjuer med representanter for ulike interessentgrupper. Drøftingene og vurderingene bygger på analyse av regelverket og

datagrunnlaget, DFØs tidligere rapporter (www.dfo.no) og DFØs generelle kunnskap om forvaltningens organisering og virkemåte.

Se vedlegg 1: *Datainnsamling og metode* for utdypende informasjon om datainnsamling og analyse.

1.5 Leseveiledning

Gitt kravene og rammene som følger av KI-forordningen, er rapporten strukturert ut fra de seks minimumskravene i utredningsinstruksen:

1. Hva er problemet og hva vil vi oppnå? – *kapittel 1*
2. Hvilke tiltak/organisasjonsløsninger er relevante? – *kapittel 2, 3 og vedlegg 2*
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene/organisasjonsløsningene? – *kapittel 4-6*
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene/organisasjonsløsningene, hvor varige er de, og hvem blir berørt? – *kapittel 4-6*
5. Hvilke tiltak/organisasjonsløsninger anbefales, og hvorfor? – *kapittel 4-6*
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring? – *kapittel 4-6*

Kapittel 2 gir en kort innføring i forordningen. En mer omfattende beskrivelse og drøfting følger i vedlegg 2.

Ordliste

Tabellen under oversetter de viktigste begrepene fra KI-forordningen. Med noen unntak, særlig i vedlegg 2, brukes begrepene i den høyre kolonnen.

Tabell 1: Begrepsbruk

KI-forordningen	Denne rapporten	Forklaring
Artificial intelligence act	KI-forordningen	
National competent authorities	Nasjonale kompetente myndigheter	
European Artificial Intelligence Board	EUs KI-råd	
Market surveillance authorities	Markedsovervåkingmyndigheter	
Single point of contact (SPC)	Koordinerende markedsovervåkingsmyndighet	
Notifying Authority	Akkrediteringsorgan ¹	Akkrediteringsorgan omtaler organ med ansvar for akkrediteringsvurderinger og overvåking av tildelte akkrediteringer. Formell utpeking og melding/registrering hos EU ligger ikke i rollen som akkrediteringsorgan. Som følge

¹ Det er usikkert hva som er den riktige oversettelsen av «notifying authority», men i den danske versjonen av KI-forordningen brukes begrepet «bemyndigende myndigheter» og i den svenske brukes «anmälande myndigheter».

KI-forordningen	Denne rapporten	Forklaring
		av at akkrediteringsmyndigheten som helhet splittes, oversettes ikke «Notifying Authority» til akkrediteringsmyndighet. Se pkt. 5.3 for nærmere omtale.
Notified Body	Teknisk kontrollorgan	
	Regulatorisk sandkasse	Et kontrollert testmiljø for virksomheter som vil eksperimentere med nye produkter, teknologier og tjenester under oppfølging av myndighetene. jf. kap. 2.1 om sandkasser skal aktuelle sandkasser etter KI-forordningen har et spesielt fokus på å fremme innovasjon.
Digital Service Act (DSA)	Digital Service Act (DSA)	EUs forordning for beskyttelse av forbrukeres grunnleggende rettigheter på digitale plattformer. ²

² https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act_en

2 KI-forordningen og håndhevingsstruktur

2.1 Kort om KI-forordningen

KI-forordningen («Artificial intelligence act») er et nytt regulatorisk rammeverk for kunstig intelligens som ble vedtatt våren 2024. Forordningen skal styrke EUs indre marked og fremme utvikling og bruk av kunstig intelligens som er menneskesentrert og pålitelig. Forordningen skal balansere innovasjon og mulige gevinster mot risikoer og mulige ulemper for grunnleggende rettigheter, jf. blant annet artikkel 1 og fortalens punkt 1-8.

Som et ledd i balanseringen av gevinster og risikoer har KI-forordningen en risikobasert tilnærming. Det stilles krav til systemer basert på den antatte risikoen de representerer. Utgangspunktet er at KI-systemer er tillatt, med mindre risikoen er av en slik størrelse at den må begrenses eller ikke kan aksepteres. Systemer som innebærer en uakseptabel risiko er forbudt, mens systemer med høy risiko må oppfylle flere krav. Det er antatt at hovedvekten av KI-systemer vil falle utenfor KI-forordningen fordi de ikke vil være høy-risiko.³

Utover begrensningen av systemer med uakseptabel risiko og kravene til høy-risiko KI, er det krav til «transparens» i forordningens kapittel IV for visse KI-systemer, eksempelvis systemer som produserer «deepfakes». I tillegg er det krav til såkalte «General-purpose AI models» i forordningens kapittel V.

Som et EU-regelverk og knyttet til den risikobaserte tilnærmingen gir ikke KI-forordningen medlemsstatene adgang til å legge strengere begrensninger på KI-systemer enn det som ligger til grunn i forordningen, jf. fortalens punkt 1.

KI-forordningen gir ikke først og fremst rettigheter til individer som pliktsubjektene skal ivareta. Dette skiller KI-forordningen fra rettighetsbaserte regelverk som personvernforordningen. Selv om finnes noen mindre elementer av rettighetslovgivning i KI-forordningen, har forordningen en nokså klar innretning som et produktsikkerhetsregelverk. Forordningen likner på og skal sees i sammenheng med eksisterende produktsikkerhetsregelverk, spesielt markedstilsynsforordningen.⁴

³ En "Impact Assessment" av EU-kommisjonen i april 2021 anslo at 5-15% av KI-systemene i EU ville bli kategorisert som høyrisiko. Forskning fra appliedAI i 2022 viste at 33% av spurte oppstartsbedrifter ville klassifisere sine systemer som høyrisiko, mens 15% var usikre (se [AI-Act-Impact-Survey Report Dec12.2022.pdf \(frb.io\)](#)). En studie fra 2023 fant at 18% av over 100 KI-løsninger ble kategorisert som høyrisiko, og for rundt 40% var det uklart (se [AI-Act-Risk-Classification-Study-appliedAI-March-2023.pdf \(frb.io\)](#)). Dette kan indikere at andelen høyrisikosystemer kan være høyere enn tidligere antatt.

⁴ Store deler av KI-forordningen er knyttet til elementer som er sentrale i eksisterende produktsikkerhetsregelverk, eksempelvis forordning 2017/745 «Medical Device Regulation». Disse elementene er blant annet bruk av tekniske standarder, «common specifications», «conformity assessments», «quality management systems», «risk management systems», CE-merking, «market surveillance», «notified bodies» og registrering i Europeiske databaser.

Innretningen som produktsikkerhetsregelverk innebærer at forordningen stiller krav til KI-systemer som skal plasseres på det europeiske markedet. Hovedvekten av kravene i forordningen påhviler leverandøren av et KI-system, men også øvrige aktører i verdikjeden må ivareta ulike krav. Kravene skal hovedsakelig oppfylles under utviklingen av systemet før det tas i bruk, men noen regler gjelder også for bruken av systemet. Kravene skal utdypes nærmere i tekniske standarder. EU-kommisjonen har gitt de europeiske standardiseringsorganisasjonene CEN-CENELEC i oppdrag å utarbeide standarder innen 2025.

KI-forordningen har flere tiltak for å sikre at forordningen etterleveres i tråd med formålene. Håndheving av forordningen beskrives nærmere i neste punkt. Nært knyttet til dette er etableringen av regulatoriske sandkasser, jf. forordningens artikkel 57. Dette er et særskilt tiltak for å fremme innovasjon, jf. fortalepunkt 139. Det legges vekt på å lette byrden for små bedrifter ved å prioritere deres tilgang til sandkassene og i noen tilfeller redusere forventningene til de mest kostbare kravene, jf. artikkel 63 og fortalepunkt 146.

2.2 Håndheving av KI-forordningen

Utgangspunktet i det opprinnelige utkastet fra EU-kommisjonen var at det skulle være en sentral tilsynsmyndighet i hvert medlemsland og EU-kommisjonen opererte med en separat rolle som «national supervisory authority»⁵. Også EU-parlamentet hadde en rolle som «national supervisory authority» i sitt utkast.⁶ Rådets utkast hadde imidlertid ikke en slik separat rolle og la opp til større fleksibilitet.⁷ Den endelige vedtatte KI-forordningen har lagt seg på linje med Rådets utkast og har ingen rolle som «national supervisory authority». KI-forordningen legger dermed ikke opp til en sentral tilsynsmyndighet for medlemsland og benytter verken begrepet KI-tilsyn eller algoritmetilsyn.⁸

Det er derfor ikke en enkelt myndighet i medlemsstatene som skal ha ansvaret for håndheving av KI-forordningen. KI-forordningens utgangspunkt er nært tilknyttet eksisterende produktsikkerhetsregelverk og innebærer at det er flere myndigheter som skal ha roller etter KI-forordningen, og håndhevingen er fordelt på ulike sektorer. KI-forordningen har to sentrale deler knyttet til forvaltningsstruktur: (1) oppfølging på produktutviklingsstadiet og (2) overvåkning av markedet.

Den første delen gjelder utvikling av KI-produkter som skal slippes på EUs indre marked

Kravene i KI-forordningen avhenger av risikoen forbundet med produktet og utdypes gjennom standarder. For høyrisiko kunstig intelligens kreves en samsvarsvurdering for å

⁵ Se blant annet kommisjonens forslag artikkel 59 nr. 2. [EUR-Lex - 52021PC0206 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁶ [TA \(europa.eu\)](#)

⁷ [pdf \(europa.eu\)](#) artikkel 59 nr. 2.

⁸ Det har de siste årene vært snakk om KI-tilsyn og algoritmetilsyn blant politikere og samfunnsdebattanter, se eksempelvis [Sak nr. 3 \[10:56:53\] - stortinget.no](#) og [Hvordan kan vi holde algoritmene i ørene? Forskningsmiljøer står klare til å hjelpe. \(aftenposten.no\)](#). Også i forbindelse med KI-forordningen har enkelte benyttet begrepet KI-tilsyn, se eksempelvis [Danskenes KI-tilsyn legges til Digitaliseringsstyrelsen - Digi.no - Nyhetsstudio](#). Det varierer trolig hva de ulike politikerne og samfunnsdebattantene legger i begrepet.

sikre at systemene oppfyller forordningens krav og standardene som utfyller disse. En samsvarsvurdering dokumenterer at kravene er oppfylt, og systemet kan CE-merkes før det plasseres på markedet.

Normalt utfører utvikleren samsvarsvurderingen selv. For visse systemer kreves imidlertid en tredjepartsvurdering av tekniske kontrollorganer. Dette er som oftest kommersielle aktører som konkurrerer om å tilby samsvarsvurderingstjenester. Kontrollorganene blir godkjent som «notified body» av akkrediteringsorgan («notifying authority»). Akkrediteringsorganene er offentlige myndigheter som er ansvarlige for å sette opp og gjennomføre nødvendige prosedyrer for «the assessment, designation and notification of conformity assessment bodies and for their monitoring». Det fremgår av KI-forordningens artikkel 70 og 28 nr. 1 at det skal opprettes eller utpekes minst et akkrediteringsorgan. Se nærmere i vedlegg 2, punkt 1.3.

Den andre delen gjelder overvåking av KI-produkter på markedet

Overvåking av KI-produkter på markedet innebærer å sikre riktig bruk, korrekt klassifisering og håndtering av endringer og nye risikoer. Den som har utviklet KI-systemet har ulike oppfølgingsplikter, men i tillegg skal det være flere «market surveillance authorities» som har ansvar for markedsovervåking.

På et nasjonalt nivå skal det utpekes minst en markedsovervåkningsmyndighet, jf. forordningens artikkel 70 nr. 1. Forordningen legger imidlertid opp til at eksisterende tilsyn, spesielt for produktsikkerhetsregelverk, fortsetter som markedsovervåkningsmyndigheter for KI-produkter innenfor sine områder. Eksempler på slike myndigheter er Direktoratet for medisinske produkter, Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom). Tilknytningen til eksisterende aktører skal sikre nødvendig kompetanse for å overvåke spesifikke sektorer, som medisinsk utstyr. Hvilke myndigheter dette er og den nærmere rekkevidden av oppgaver og roller for markedsovervåkningsmyndighetene, er behandlet i vedlegg 2 punkt 1.2.

For høyrisikosystemer som listet i forordningens Annex III, utpeker forordningen i begrenset grad markedsovervåkningsmyndigheter. Medlemsstatene må vurdere konkret hvordan disse områdene skal håndteres, se drøfting i vedlegg 2, punkt 1.2.1.

Samlet kalles markedsovervåkningsmyndighetene («market surveillance authorities») og akkrediteringsorgan («notifying authorities») for nasjonale kompetente myndigheter («national competent authorities»). Blant disse skal en markedsovervåkningsmyndighet utpekes som «single point of contact»: «Member States shall designate a market surveillance authority to act as the single point of contact for this Regulation» jf. artikkel 70 nr. 2.

Medlemsstatene har anledning til å fravike KI-forordningens løsning for håndheving. De vil kunne velge innretning på markedsovervåkningsmyndighetene og akkrediteringsorgan jf. blant annet artikkel 70 nr. 1, jf. artikkel 74 nr. 4,7 og nr. 8. Så fremt KI-forordningens utgangspunkt for håndheving ikke fravikes, vil imidlertid flere av rollene allerede være fastsatt og fordelt. Dermed må følgende aktører utpekes på et nasjonalt nivå:

- Koordinerende markedsovervåkningsmyndighet («Single Point of Contact»)
- Akkrediteringsorgan («Notifying authority»)

- Klageorgan⁹

I tillegg vil det være nødvendig å avklare hvilke myndigheter som skal være ansvarlig for markedsovervåkning av KI-systemene som er angitt KI-forordningens Annex III.

2.3 Krav med betydning for utpekingen av myndigheter som skal håndheve KI-forordningen

Utpekingen av myndigheter etter KI-forordningen må skje i tråd med kravene som KI-forordningen stiller, blant annet krav til organiseringen av «national competent authorities» i artikkel 70. For «notifying authorities» utdypes kravene i artikkel 28. For markedsovervåkningsmyndighetene utdypes kravene i artikkel 74, og særlig i markedstilsynsforordningen som gjelder for disse myndighetene.

Krav til uavhengighet

I vedlegg 2 punkt 1.4 er kravene til uavhengighet for de nasjonale kompetente myndighetene drøftet nærmere. Konklusjonen er at de aktuelle myndighetene må være tilstrekkelig uavhengige til at de kan handle helt fritt og vil være objektive i deres vurderinger og oppgaver. De innebærer at de må være skjermet fra instruksjoner og ekstern påvirkning. Tillegget «bias» i artikkel 70 tilsier at det ikke bare er formelle roller og bindinger, men også mer uformelle bindinger som kan lede til at myndigheten ikke er tilstrekkelig objektiv. Artikkel 70 har ingen tilleggsbegreper som «complete» eller mer utfyllende krav til uavhengighet. Dette tilsier at uavhengigheten er mer moderat enn for regelverk som har dette, eksempelvis personvernforordningen og EUs digitale tjenesteforordning (DSA).

KI-forordningens artikkel 70 peker ikke på hvilke bindinger det skal sikres uavhengighet fra. For akkrediteringsorganene følger det mer spesifikke krav til uavhengighet fra kontrollorganene i artikkel 28. Tilsvarende finnes ikke for markedsovervåkningsmyndighetene. I vedlegg 2 punkt 1.4.2 trekkes avhengighet til leverandører i et marked, politisk styring og andre visse særinteresser frem som mulige bindinger for markedsovervåkningsmyndigheter som kan treffes av kravet til uavhengighet i artikkel 70 nr. 1. Hvilken grad av uavhengighet som er nødvendig og fra hvem, vil imidlertid være en konkret vurdering av den aktuelle myndigheten.

Uavhengighetskravene i eksisterende produktsikkerhetsregelverk kan gi god veiledning på hvilken uavhengighet som er nødvendig i praksis. KI-forordningens artikkel 70 tilsvarer i stor grad krav i eksisterende produktsikkerhetsregelverk, slik som markedstilsynsforordningen artikkel 11. Direktoratet for medisinske produkter, Helsedirektoratet, Statens Vegvesen, Arbeidstilsynet og NKOM er alle eksempler på myndigheter som skal være underlagt de tilsvarende uavhengighetskravene etter markedstilsynsforordningens artikkel 11. Dermed uavhengighet som disse myndighetene har i dag være den samme som myndighetene må ha etter KI-forordningen.

⁹ KI-forordningen er taus om krav til andreinstans ved en eventuell klagebehandling. Heller ikke markedstilsynsforordningen sier noe om dette. Dette henger trolig sammen med at det er stor variasjon i forvaltningsstruktur på tvers i EU/EØS, eksempelvis har Frankrike, Italia, Tyskland, Østerrike og Sverige former for forvaltningsdomstoler, jf. blant annet https://e-justice.europa.eu/19/EN/national_specialised_courts?SPAIN&member=1

Krav til kompetanse

Forordningen stiller krav til kompetansen som markedsovervåkningsmyndighetene må inneha. De er påkrevd å ha dyptgående kunnskap og ekspertise innen flere relevante felt, inkludert kunstig intelligens, databehandling, personvern, cybersikkerhet, grunnleggende rettigheter, samt risikoer knyttet til helse og sikkerhet jf. Artikkel 70 (3). I tillegg må de ha forståelse av relevante standarder og rettslige krav. Denne kompetansen skal vurderes og ved behov oppdateres årlig.

Se drøfting av kompetanse i kapittel 4.2.1.

Krav om sandkasse

Hver medlemsstat er pålagt å sørge for at minst én kompetent myndighet oppretter en nasjonal sandkasse innen 24 måneder etter at forordningen er vedtatt. Hovedformålet med dette er å fremme innovasjon og avklare regulatoriske usikkerheter, som angitt i fortalepunkt 138 og 139. Dette kravet innebærer at minst én av de kompetente myndighetene må ha ressurser, infrastruktur og kompetanse til å tilby testing, veiledning og utprøving av innovative KI-løsninger.

«Notifying authority» og markedsovervåkningsmyndighet kan plasseres i samme organ

Det er mulig å plassere rollen som «notifying authority» (akkrediteringsorgan) i samme organ som en markedsovervåkningsmyndighet, jf. vedlegg 2, punkt 1.5.1.

«Notified bodies» som direkte utpekes i KI-forordningen og «notifying authorities» kan ikke plasseres i samme organ

For «notifying authorities» er kravene til uavhengighet utdypet i artikkel 28, og det er særlig viktig med uavhengighet av tredjeparts kontrollorganer («notified bodies»). Dette innebærer at roller som markedsovervåkningsmyndighet og akkrediteringsorgan ikke kan plasseres i samme virksomhet hvis markedsovervåkningsmyndigheten også skal fungere som tredjeparts kontrollorgan. Dette får betydning for markedsovervåkningsmyndighetene i henhold til artikkel 74 nr. 8, jf. artikkel 43 nr. 1 tredje ledd, jf. vedlegg 2, punkt 1.5.2.

3 Organisering av KI-forvaltnings-apparatet i andre EU-/EØS-land

Få medlemsstater har så langt truffet endelig beslutning om plasseringen av markeds- overvåkningsmyndigheter og spesielt rollen som kontaktpunkt opp mot EU (Single Point of Contact /SPOC).¹⁰ I den følgende omtalen vil vi sammenligne de nevnte aktørene med tilsvarende organer i Norge (i parentes). Vi gjør oppmerksom på at vurderingen av hvilke norske organer som overlapper mest er preliminær og ikke undersøkt i dybden, så feil kan forekomme.

Digitaliseringsstyrelsen (Digitaliseringsdirektoratet) i Danmark er offisielt utnevnt som koordinerende tilsynsmyndighet.¹¹ I Spania er en ny enhet, AESIA, opprettet for å overvåke og sikre gjennomføringen av KI-forordningen på nasjonalt nivå.¹² I Luxembourg er det besluttet at det nasjonale Datatilsynet vil få en koordinerende rolle og sannsynligvis også fungere som kontaktpunkt (SPOC). I Italia er det lagt frem en ny lov som blant annet utpeker Agency for Digital Italy (Digitaliseringsdirektoratet) og National Cybersecurity Agency (NSM) som nasjonale tilsynsmyndigheter for kunstig intelligens i tråd med KI-forordningens artikkel 70.

Det forventes, men er ikke endelig avgjort, at Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (NKOM) i Nederland vil inneha en koordinerende rolle og også fungere som kontaktpunkt (SPOC), mens Datatilsynet i Nederland vil håndtere tilsyn med forbudte systemer.

I Østerrike har de opprettet en rekke organer for å støtte KI-utvikling, inkludert et såkalt AI Advisory Board, et AI Service Center, et AI Stakeholder Forum, og et AI Policy Forum. AI Service Centeret er nå plassert hos the Austrian Regulatory Authority for Broadcasting and Telecommunications (NKOM). De arbeider med å veilede om KI-forordningen og med å hjelpe selskaper med å overholde kravene i forordningen ved ikrafttredelse.¹³

I Litauen er Innovation Agency (Innovasjon Norge) utpekt som notifying authority og til å etablere en sandkasse i tråd med KI-forordningen. De forbereder nå dette med tre ansatte dedikert til oppgaver knyttet til notifying authority og to ansatte til sandkassen, med planer om utvidelse i 2025. Det forventes at the Communications Regulatory Authority of the Republic of Lithuania (NKOM) vil utpekes som koordinerende markedsovervåkningsmyndighet, men det gjenstår en endelig politisk avgjørelse.

Flere medlemsstater, eksempelvis Sverige og Tyskland, har startet eller er i ferd med å starte utredningsarbeid for plasseringen av den koordinerende rollen. På nåværende tidspunkt er vi ikke kjent med at ytterligere beslutninger er foretatt. Gjennom arbeidet med rapporten og

¹⁰ Per juni 2024

¹¹ [Rollen som national tilsynsmyndighed med EU's AI-forordning skal varetages af Digitaliseringsstyrelsen \(digst.dk\)](#)

¹² [BOE-A-2023-18911 Royal Decree 729/2023, of 22 August, approving the Statute of the Spanish Agency for the Supervision of Artificial Intelligence.](#)

¹³ [Artificial Intelligence \(digitalaustria.gv.at\)](#)

dialog med medlemsstater har vi imidlertid gjort oss noen generelle erfaringer. Det viser seg at det hovedsakelig henvises til organer innen digitalisering, digital sikkerhet eller telekommunikasjon/IoT (tingenes internett) i forbindelse med en koordinerende rolle under KI-forordningen.

Under diskusjoner med medlemslandene er det enighet om at kompetanse innen standardisering, erfaring med konkret KI-veiledning, samordning og teknologisk ekspertise er de sentrale faktorene ved valg av hvor den koordinerende rollen skal plasseres. Særlig pekes det på veiledning og samordning som tungtveiende faktorer i den tidlige fase av KI-forordningens implementering.

4 Tilsyn med KI-forordningen

Drøftingene i dette kapitlet tar utgangspunkt i analyse av KI-forordningen og tilgrensende regelverk, jf. kapittel 2-3 og vedlegg 2, synspunkter fra intervjuene og DFØs kunnskap om organisering i norsk forvaltning. Drøftingene er basert på hvordan de ulike forvaltningsstrukturene og organisasjonene fungerer i dag med nåværende mandater og oppgavesammensetning. Nye roller og oppgaver vil selvsagt forutsette endringer, uten at vi p.t. kan si hvilke og hvor store endringer det kan være snakk om. Det kan blant annet være behov for å flytte eller skille ut oppgaver for å samle relativt like oppgaver eller unngå større rollekonflikter knyttet til vektlegging av ulike hensyn.

4.1 Tilsyn som forvaltningsfunksjon

Generelt om organisering av forvaltningsoppgaver

Ved enhver forvaltningsorganisering kan det skjelles mellom en horisontal og en vertikal dimensjon.

Den horisontale dimensjonen viser til arbeids- og ansvarsdelingen mellom ulike sideordnede etater, der organiseringen er kjennetegnet ved grad av spesialisering. Høy grad av spesialisering innebærer at bestemte formål og oppgavetyper i stor grad er skilt ut i egne forvaltningsorganer. Lav grad av spesialisering betyr store, gjerne sammenslåtte forvaltningsorganer som dekker en rekke formål og oppgavetyper.

Den vertikale dimensjonen viser til styringslinjer og ansvarsforhold mellom hierarkiske nivåer innenfor samme forvaltningsområde. Organiseringen er primært kjennetegnet ved grad av faglig autonomi og budsjettmessig handlefrihet i forholdet til overordnet organ. Full faglig autonomi forutsetter at departementet formelt er avskåret fra å instruere/omgjøre etatens faglig baserte avgjørelser. Hvis etaten derimot er underlagt løpende instruksjon, både formelt og reelt, er det svært lite faglig autonomi.

Tilsyn kan sees som en av statsforvaltningens hovedfunksjoner

Kjernen i tilsynsrollen er den konkrete kontrollen av pliktsubjektenes etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik.

Tilsynsbegrepet kan i vid forstand forstås som et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et regelverks intensjoner (St.meld. nr. 17 (2002-2003)). I dette ligger ofte informasjons- og veiledningsaktiviteter, områdeovervåkning og ansvar for å bidra til utvikling av sektorpolitikken på området.

For å sikre tilsynsorganenes legitimitet som fag- og lovstyrte organer har det vært argumentert for å gi slike organer økt formell uavhengighet, særlig ved å avskjære departementenes instruksjonsmyndighet, jf. blant annet St.meld. nr. 17 (2002-2003). Dette imøtegås ved å henvise til at tilsynenes uavhengighet ikke må gå på bekostning av behov for politisk styring. Ifølge forvaltningslovutvalget bør spørsmål om uavhengighet vurderes fra tilsynsområde til tilsynsområde og ut fra de enkelte oppgaver tilsynsorganet har, heller enn for organet sett under ett (NOU 2019, s.525).

I norsk forvaltning har det vært vanlig at et forvaltningsorgan både gir tillatelser og fører tilsyn med at vilkårene for tillatelsene overholdes. Forvaltningslovutvalget drøftet om dette er en uheldig rolleblending: Bør kontrolloppgavene rendyrkes i et eget uavhengig forvaltningsorgan? Utvalget så imidlertid flere ulemper ved dette og ville ikke tilrå en slik rendyrking av roller. For å ha et klarere skille mellom de ulike rollene, har likevel flere forvaltningsorganer, med et visst omfang av kontroll og tilsyn, organisert dette arbeidet i en egen enhet/avdeling.

Det har vært gjort flere forsøk på å kategorisere ulike typer tilsynsfunksjoner, som regel ut fra hvilke hensyn de primært er satt til å ivareta, se f.eks. tilsynsmeldingen (St.meld. nr. 17 2002-03) og Statskonsult-notat 2000:8. For vårt formål kan det være tilstrekkelig å markere forskjellen mellom det som kalles markedsovervåkings- eller produktsikkerhetstilsyn på den ene siden og det som kalles rettighetstilsyn på den andre siden.

Markedsovervåkings-/produktsikkerhetstilsyn er innrettet mot å se til at markeder fungerer som tilsiktet og/eller at produkter som (skal) omsettes på et marked, overholder bestemte krav til sikkerhet, f.eks. mot brann. Eksempler på tilsynsorganer der slike hensyn står sentralt er Konkurransetilsynet, DSB (brannvern, elsikkerhet) og Nkom.

Rettighetstilsyn skal se til at brukere og borgere får sine rettigheter ivaretatt. Eksempler på tilsynsorganer der slike hensyn står sentralt er Datatilsynet (personvern) og Forbrukertilsynet (forbrukervern).

4.2 Spesielt om premisser i KI-forordningen

I dette avsnittet drøftes ulike typer premisser i KI-forordningen, kompetanse- og oppgavemessig, og hvilke krav og utfordringer disse kan medføre for norsk forvaltning.

4.2.1 Ulike typer KI-kompetanse er en utfordring

KI-forordningen stiller krav til hvilken kompetanse markedsovervåkningsmyndighetene må ha, jf. kapittel 2.3. Det ligger krav om ekspertise på KI, databehandling, personvern, cybersikkerhet, grunnleggende rettigheter, risikoer knyttet til helse og sikkerhet, samt produkttilsyn, forståelse av relevante standarder og av rettslige krav. Kompetansen skal videre vurderes årlig og oppdateres ved behov.

Verdens Økonomiske Forum (WEF) anslår i sin «Future of jobs report» for 2023 at fremveksten av KI og ny teknologi vil skape betydelige omveltninger i arbeidsplasser og kompetansesammensetninger. Anslagsvis vil etterspørsel etter kompetanse på KI og maskinlæring – som utgjør den raskest voksende arbeidsområde – øke med 40 prosent i perioden 2023-2027. Sammen med en forventet økning i etterspørsel etter stordata- og informasjonssikkerhetsanalytikere på henholdsvis 30-35 prosent og 31 prosent, vil kompetansebehovet være betydelig.¹⁴

Flere undersøkelser og kartlegginger viser at tilgangen på kunnskap om kunstig intelligens er en utfordring både for privat og offentlig sektor i Norge. NHOs kompetansebarometer for

¹⁴ https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2023.pdf

2023 viser at én av tre bedrifter har utfordringer med å dekke sitt kompetansebehov innenfor IKT generelt, mens én av fire bedrifter svarer at de har utfordringer med rekruttering av nødvendig kompetanse innenfor KI spesielt. Også Rambølls *IT i praksis 2023* viser at det fra stadig flere hold meldes om mangel på digital kompetanse. At utfordringen er økende understøttes også av Abelian Omstillingsbarometer for 2023. Det viser at Norge faller tilbake både for bredde- og spisskompetanse innenfor IKT.

Også for offentlig sektor er det utfordrende å rekruttere IKT-kompetanse. Ifølge Arbeidsgiverbarometeret for 2023 er IKT-kompetanse den kompetansen flest arbeidsgivere oppgir som meget utfordrende å rekruttere. 2023-tall fra SSB viser at 9 av 10 statlige virksomheter som har forsøkt å rekruttere IKT-spesialister, opplevde problemer med dette.¹⁵ Mens forholdene ligger til rette når det kommer til tilkoblingsmuligheter, digitalisering av offentlige tjenester og teknologi i befolkningen og bedriftene, skorter det ofte på tilgangen til, og utdanningen av teknologi- og IKT-spisskompetanse.¹⁶ Også i kommune-Norge er det strekk i laget. De minste kommunene opplever mindre tilgang på teknisk kompetanse enn de største.¹⁷ Gitt utviklingen på området siden 2019, er det grunn til å tro at disse konklusjonene gjør seg gjeldende i enda større grad i 2024.

DFØ har i flere rapporter skrevet om den generelle mangelen på IKT-kompetanse og offentlige virksomheters ønske om mer kompetanseutveksling. Offentlige virksomheter oppleves å konkurrere med hverandre om nødvendig kompetanse på IKT-området. Broomfield og Reutters *Kartlegging av status, utfordringer og behov i norsk offentlig sektor* (2019) viste at det gjennomgående var behov for både kompetanseheving og kompetansedeling mellom offentlige virksomhetene. Undersøkelsen viste imidlertid også at de største virksomhetene som regel var i stand til å rekruttere gode kandidater på KI-feltet, inklusive programmerings-, juridisk og fagkompetanse. Rekrutteringsutfordringene har i tillegg en geografisk dimensjon ved at det gjennomgående er mer utfordrende å rekruttere viktig kompetanse utenfor de største byene. Dette gjelder særlig juridisk kompetanse.¹⁸

Det store bildet viser at statlige virksomheter har et betydelig udekket kompetansebehov. Behovet oppleves størst for kompetanse som er særlig relevant på KI-området: teknologisk, juridisk, teknisk og ingeniørkompetanse.¹⁹ I Prop 1 S (2023-2024) foreslår Regjeringen derfor å øke bevilgningen til forskning på konsekvenser av KI, digital sikkerhet, innovasjon og nytte med minst én milliard kroner.²⁰ Samordna opptak rapporterer samtidig om at det planlegges størst økning i studieplasser innen informasjonsteknologi. Teknologiske fag følger på plassen etter.

¹⁵ <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/informasjons-og-kommunikasjonsteknologi-ikt/statistikk/digitalisering-og-ikt-i-offentlig-sektor>

¹⁷ https://www.vestforsk.no/sites/default/files/2023-03/VFrapport7_2022_KI_i_offentlig_sektor.pdf,

¹⁸ DFØ-rapport 2022:5 *Færre og bedre – en evaluering av statsforvalterstrukturen*

¹⁹ <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2646485/NIFUrapport2019-30.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²⁰ Prop. 1 S. (2023-2024)

4.2.2 Mulige oppgaver for rollen som kontaktpunkt og koordinerende markedsovervåkningsmyndighet

I KI-forordningen er det lagt til grunn en del premisser for hvordan forvaltningsstrukturen på KI-området skal organiseres i det enkelte medlemsland, jf. kapittel 2.1. Et sentralt tema er hva som skal være oppgavene for en koordinerende markedsovervåkningsmyndighet for KI-forordningen, jf. kapittel 2.2. Den koordinerende markedsovervåkningsmyndigheten skal eller vil kunne ha ansvar for følgende oppgaver:

- Være kontaktpunkt opp mot EU og delta i fora i tilknytning til KI-forordningen. Koordinering og formidling av informasjon til og fra EU vil være en sentral oppgave, herunder eksempelvis å bidra til EUs database for høyrisikosystemer.
- Koordinere og legge til rette for en samordnet rolle overfor offentligheten gjennom samarbeid mellom de ulike kompetente tilsynsmyndighetene, mellom fagmyndigheter og tilsyn og mellom ulike brukerkategorier, med spesiell vekt på kommunesektoren, og tilsyn
- Ha et spesielt ansvar for å ivareta tilsyn etter KI-forordningen, eventuelt henvise til relevant markedsovervåkningsmyndighet, på områder der ansvarlig myndighet ikke kan, ønsker eller har kompetanse til å gjennomføre tilsyn
- Ha en informasjons- og veiledningsrolle mht. tilsyn med KI overfor andre markedsovervåkningsmyndigheter
- Ha en generell informasjons- og veiledningsfunksjon om KI og muligheter og barrierer knyttet til KI, jf. blant annet Digdirs veiledning og KS-rapport.²¹
- Sikre etablering og drift av en regulatorisk sandkasse for KI-forordningen som gir utvidet veiledning og utprøving av regelverk etter standarder utviklet på EU-nivå, eller bidra til å sikre at en slik sandkasse oppfyller kravene.

Den koordinerende myndigheten må ikke nødvendigvis drifte den regulatoriske sandkassen, men det er naturlig at kontaktpunktet og den koordinerende markedsovervåkningsmyndigheten har en rolle her, for å sikre lik og omforent veiledning og informasjon og en omforent og felles forståelse av forordningen, jf. kapittel 4.4.2.

I tillegg til kontaktpunktrollen opp mot EU, vil en stor del av de antatte oppgavene være å koordinere markedsovervåkingen slik at sektorvise tilsynsmyndighetene er koordinerte i sin forståelse og bruk av KI-forordningen, og at KI-forordningen ivaretas i tråd med formålet.²² Dette vil blant annet medføre å:

- fordele KI-forordningssaker som ikke naturlig tilhører eksisterende myndigheter på produktsikkerhetsregelverket og /eller der det er tvil om sektortilhørighet, eventuelt selv ta ansvar for tilsyn med dem («catch all»-funksjon)
- bistå øvrige markedsovervåkningsmyndigheter med avklaring av særlig vanskelige tekniske og/eller juridiske spørsmål.

²¹ [KS/Sopra Steria: Barrierer og muligheter i kommunal sektors arbeid med KI](#)

²² [Samordningspunkt for markedstilsyn \(SLO\) i henhold til EUs markedstilsynsforordningen ligger hos Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap \(DSB\)](#). SLO skal bidra til erfarings- og kunnskapsdeling på tvers av myndigheter om generelt markedstilsyn, nasjonalt og internasjonalt. SLO skiller seg fra koordineringen av markedstilsyn i henhold til KI-forordningen, som utelukkende skal koordinere tilsyn av produkter som benytter kunstig intelligens.

- veilede øvrig markedsovervåkningsmyndigheter om innretning på og gjennomføring av KI-tilsyn, eventuelt også bistå og «låne ut» kompetanse i forbindelse med gjennomføring av tilsyn

4.2.3 Mange av dagens tilsynsorganer vil få utvidet ansvar

Minst 12 av dagens tilsyn vil få utvidet ansvar etter KI-forordningen

Gitt at eksisterende sektortilsyn også får ansvar for tilsyn med KI, vil minst 12 ulike sektortilsyn få ansvar for tilsyn etter KI-forordningen, jf. vedlegg 2, punkt 1.2.1. Av forordningen følger det blant annet at følgende myndigheter skal fungere som markedsovervåkningsmyndigheter på sine respektive områder:

- Havindustritilsynet
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Miljødirektoratet
- Sjøfartsdirektoratet
- Tolletaten
- Direktoratet for byggkvalitet
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
- Statens Jernbanetilsyn
- Arbeidstilsynet
- Direktoratet for medisinske produkter

I tillegg skal Finanstilsynet være markedsovervåkningsmyndighet for høyrisiko-KI-systemer som plasseres på markedet, tas i bruk eller brukes av finansinstitusjoner som reguleres av EU-regelverk for finansielle tjenester. For høyrisikosystemer under Annex III angir forordningen ikke noen markedsovervåkningsmyndigheter unntatt for visse biometriske systemer. Dette er nærmere drøftet i punkt 2.2 og vedlegg 2 punkt 1.2.1. For områder i Annex III vil markedsovervåkningsmyndigheten måtte være en av følgende:

- Den koordinerende markedsovervåkningsmyndigheten
- Eksisterende markedsovervåkningsmyndigheter, eksempelvis Arbeidstilsynet for høyrisiko KI knyttet til arbeidslivet, jf. Annex III nr. 4.
- Andre myndigheter, eksempelvis Utdanningsdirektoratet for høyrisiko KI knyttet til utdanning, jf. Annex III nr. 3.

Alle disse vil eller kan være markedsovervåkningsmyndigheter på KI-området og må over tid bygge opp, eventuelt fremskaffe på annen måte, relevant KI-kompetanse og kapasitet.

Inntrykket fra intervjuene er at noen av sektortilsynene som enten får tildelt spesielle ansvarsområder i forordningen eller som må antas å ha/få mange høyrisikosystemer, allerede har noe KI-kompetanse eller er i ferd med å skaffe seg dette. Andre har kommet relativt kort i tenkningen om dette eller antar at KI og KI-forordningen vil få relativt liten innvirkning på deres tilsynspraksis, i hvert fall på kort sikt.

Både tilsynsorganer og tilsynsobjekter vil ha stort behov for støtte og veiledning

Et gjennomgående inntrykk fra intervjuene er at både tilsynsorganer og tilsynsobjekter har stort behov for støtte og veiledning – både for å forstå og fortolke regelverket og for å skjønne hvordan regelverket skal etterleves. Alle markedsovervåkningsmyndighetene skal i

prinsippet kunne svare på spørsmål og veilede om regelverket samt føre tilsyn med at standardene etterleves.

Sett fra et brukerperspektiv er det positivt at leverandørsiden får et utvidet ansvar etter forordningen. Det gis samtidig uttrykk for at brukersiden må få medvirke i prosesser for å sikre at veiledning og informasjon er målrettet og tilpasset deres behov. Det gjelder særlig kommunene. Kommunesiden viser blant annet til at markedsovervåkning på KI-området bør være mest mulig samordnet og ha en så lik tilnærming og praksis som mulig.

I intervjuene viser noen tilsyn som håndhever såkalte teknologinøytrale lovverk til at KI-forordningen er mindre relevant for dem, i hvert fall på kort sikt, og at det er lite hensiktsmessig for dem å bygge opp spesialisert KI-kompetanse. Hvis de relevante markedsovervåkningsmyndighetene ikke har tilstrekkelig kompetanse eller ressurser til å kunne dekke behov for støtte og veiledning, eller hvis de selv har spørsmål, må de ha et sted å henvende seg for råd og veiledning, eventuelt for å få bistand til å gjennomføre tilsyn. Spørsmålet er om denne oppgaven kan/bør legges til den koordinerende markedsovervåkningsmyndigheten eller om den bør organiseres på en annen måte.

En mulighet er at eventuelle henvendelser om veiledning eller bistand knyttet til slike mer eller mindre «udekkede» områder dekkes av den koordinerende markedsovervåkingsmyndigheten, jf. kapittel 4.2.2. Den kan da vurdere om noen av markedsovervåkningsmyndighetene med KI-kompetanse kan gjennomføre et tilsyn fordi de har erfaring med lignende problemstillinger/standarder, eventuelt at den koordinerende markedsovervåkningsmyndigheten selv gjennomfører tilsynet. På sikt kan det eventuelt være aktuelt å bygge opp en kompetansepool i den koordinerende markedsovervåkningsmyndigheten som kan bistå andre markedsovervåkningsmyndigheter med KI-tilsynskompetanse – mot kostnadsdekning.

En annen mulighet kan være at den berørte myndigheten kjøper tilsynstjenester og kompetanse på vurdering opp mot standardene, for så å bruke dette som grunnlag for vedtak. Her bør i tilfellet den koordinerende markedsovervåkningsmyndigheten kunne bistå med en oversikt over uavhengige tjenesteleverandører, kanskje særlig på teknologisiden, eventuelt inngå rammeavtaler for denne typen tjenester. En slik ordning kan for øvrig være nyttig også for de øvrige markedsovervåkningsmyndighetene hvis de i perioder har utfordringer knyttet til å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse.

Er det behov for et uavhengig fagråd?

I intervjuene kom det fram ønsker om etablering av et fagråd/organ bestående av representanter fra de fremste forskningsmiljøene, teknologiselskaper, forvaltningsaktører mv. Også Teknologirådet anbefaler etablering av en arbeidsgruppe i regi av topplederforumet Skate for felles og løpende håndtering av problemstillinger knyttet til KI i offentlig sektor i sin rapport om generativ KI.²³ Rådet skulle eventuelt ha som oppgave å følge utviklingen på KI-feltet. Det skulle gi råd til regjeringen om hvordan offentlig sektor kan ta KI i bruk på en sikker og kostnadseffektiv måte, og hvordan den kan regulere ut fra risiko og utfordringene som oppstår. Ett alternativ kan eventuelt være å etablere et nytt råd og

²³ [Generativ kunstig intelligens i Norge - Teknologirådet \(teknologiradet.no\)](https://www.teknologiradet.no/Generativ-kunstig-intelligens-i-Norge)

legge sekretariatsfunksjonen til for eksempel Digdir. Et annet alternativ kan være å etablere endre/utvide Digitaliseringsrådets mandat, og sørge for at medlemmer der har særlig kompetanse på KI-feltet.

4.3 Drøfting av mulig kontaktpunkt og koordinerende markedsovervåkningsmyndighet

Inntrykket er at andre land primært vurderer å legge rollen som kontaktpunkt og koordinerende markedsovervåkningsorgan til det som i Norge i stort tilsvarer Datatilsynet, Digdir eller Nkom, eventuelt å etablere et nytt organ som Spania har gjort, jf. kapittel 3. Dette er gjenkjennelig ut fra vårt kjennskap til forvaltningen. I oppstarten vurderte vi flere andre alternativ, men erfarte at de aktuelle alternativene ville ha en relativ perifer tilknytning til KI-relatert tilsyn og/eller ikke ønsket en koordinerende rolle på dette området. Det tillegges også vekt at det ikke kom fram andre reelle alternativer i intervjuene våre med ulike interessenter.

På bakgrunn av dette har vi valgt å drøfte følgende fire organisasjonsalternativer som koordinerende markedsovervåkningsmyndighet, herunder rollen som nasjonalt kontaktpunkt:

1. Etablering av et nytt organ
2. Datatilsynet
3. Digitaliseringsdirektoratet (Digdir)
4. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)

Det er viktig å understreke at vi har valgt å avgrense drøftingen til fire mer eller mindre «rendyrkede» alternativ. I praksis finnes det selvsagt mange varianter og kombinasjoner av roller og oppgaver som også kunne vært diskutert. Vi håper imidlertid drøftingen av disse alternativene kan gi et relevant beslutningsgrunnlag også for alternative løsninger.

I drøftingene av de ulike alternativene tar vi utgangspunkt i følgende kriterier:

- **Formålseffektivitet:** I hvilken grad ivaretar alternativet formålet med forordningen, dvs. markedsregulering/overvåking, tilsyn/kontroll, innovasjon og trygghet?
- **Uavhengighet fra politisk styring:** Hvordan sikre god balanse mellom uavhengighet og styrbarhet?
- **Rolleklarhet:** I hvilken grad kan rollen som kontaktpunkt og koordinerende myndighet komme i konflikt med andre roller og oppgaver som organisasjonsalternativet har?
- **Kompetanse – sammensetning og tilgang:** Hvilken kompetanse har de ulike alternativene p.t., og hva vil de trenge for å ivareta oppgavene knyttet til rollen som kontaktpunkt og koordinerende myndighet?
- **Kostnadseffektivitet:** Hvilke kostnader vil en ny/utvidet rolle medføre for den enkelte virksomhet?
- **Gjennomførbarhet og fleksibilitet:** Hvilke forutsetninger må være på plass for at alternativet lar seg gjennomføre, og hvor fleksibelt er det mht. endringer over tid?

Avslutningsvis gir vi en samlet vurdering av styrker, svakheter og det enkelte alternativets egnethet for rollen som kontaktpunkt og koordinerende myndighet.

4.3.1 Nytt organ som kontaktpunkt og koordinerende markedsovervåkingsmyndighet

Etablering av et nytt organ åpner for skreddersøm

Etablering av et nytt nasjonalt koordinerende markedsovervåkingsorgan vil være formåls effektivt i den forstand at det kan skreddersys i tråd med formålene i forordningen. I styringen av organet vil samordning og koordinering og tilsyn på «udekkede» områder være hovedoppgaver, ikke en bioppgaver på siden av en rekke andre.

Grad av uavhengighet kan tilpasses kravene i forordningen – og etablert praksis

Også når det gjelder uavhengighet av politisk styring vil grad av uavhengighet kunne skreddersys. Som beskrevet under punkt 2.2.2 virker det nærliggende å legge opp til en moderat grad av uavhengighet. Det skyldes ikke bare at det synes hensiktsmessig at det nye organets uavhengighet ikke skiller seg vesentlig fra uavhengigheten til de andre definerte sektortilsynene på KI-området, men også for at overordnede myndigheter skal ha mulighet for styring, gitt utviklingen på KI-området. Stadig utvikling av teknologier og anvendelsesområder for KI kan skape et behov for kontinuerlig faglig oppdatering og tilpasning av regelverk og det nye organets øvrige rolle. Dette vil kreve dialog med departementet, og avskjæring av statsrådets instruksjonsrett kan da være lite formålstjenlig.

Et nytt organ vil kunne få en klar og entydig rolle

Med mindre et nytt organ ikke får andre mer eller mindre motstridende oppgaver, vil et nytt organ få en relativt klar og entydig rolle knyttet til markedsovervåking av KI. Generelt kan det imidlertid ligge noen innebygde motsetninger i henholdsvis tilsyns- og samordningsrollene.

For tilsynsrollen handler det om nødvendigheten av å balansere informasjons- og veiledningsrollen opp mot tilsyns- og kontrollrollen. For å unngå å måtte føre tilsyn med egne råd og anbefalinger må tilsynet primært veilede om regelverket, ikke gi råd om hvordan den enkelte bør innrette seg for å overholde reglene. Dette vil alltid være en balansegang som krever høy rollebevissthet.

For samordningsrollen handler det om å være bevisst på likebehandling av ulike sakfelt og mellom koordineringsrollen og eventuelle tilsynsoppgaver. Egne saker kan ikke prioriteres på bekostning av en større helhet. I utgangspunktet ligger en skjevhet i dagens styringssystem – der «egne» sektoroppgaver ofte vektlegges sterkere enn koordineringsoppgaver. Etablerte interesser og innarbeidet praksis kan også medføre skjeve prioriteringer når ulike fagfelt skal samordnes. Et nytt organ vil lettere kunne håndtere utfordringer knyttet til samordning, tverrgående samarbeid og rollekonflikter enn eksisterende organer som må prioritere mellom eksisterende og de nye oppgaver – og mellom tilsynsoppgaver og koordinerende oppgaver.

Svært utfordrende å rekruttere nødvendig kompetanse på kort sikt, gitt stor usikkerhet om behov og omfang

Det er fortsatt stor usikkerhet om omfang og vektleggingen av ulike typer kompetanse i et nytt organ. Hva er viktig på kort sikt? Hva er viktig på lengre sikt? Det vil medføre stor risiko og være svært krevende å skulle etablere en ny virksomhet under så usikre forhold.

I tillegg kommer usikkerhet om markedsovervåkning på områder som ikke er forhåndsdefinert i forordningen. Hvis dette skal samles i én ny markedsovervåkingsmyndighet, vil det enten kreve et stort spenn av ekspertise i én og samme virksomhet, kjøp av tjenester i markedet eller et tett samarbeid med relevant fagkompetanse.

En variant av å bygge et helt nytt organ kan eventuelt være å overføre noe kompetanse fra eksisterende tilsynsorganer, eksempelvis informasjons- og veiledningsoppgaver/-kompetanse fra Digdir, kanskje også UU-tilsynet, og i tillegg gradvis bygge opp og rekruttere nødvendig kompetanse etter hvert som forordningen finner sin form. Som omtalt over, vil også kjøp/innleie av tilsynstjenester og kompetanse på vurdering opp mot standardene, være aktuelle tiltak ved knapphet på kompetanse.

Det tar tid og er kostnadskrevende å etablere og bygge opp en helt ny virksomhet

Det er foreløpig stor usikkerhet knyttet til implementering av KI-forordningen – mht. kompetansekrav, kapasitetsbehov, samordningsbehov, organisering osv. Vi kan imidlertid gå ut fra at en koordinerende markedsovervåkingsmyndighet innledningsvis vil ha en beskjeden størrelse. Da vil det være det lite kostnadseffektive å bygge opp en egen administrasjon for dette. Et alternativ kan eventuelt være å etablere en ny enhet i tilknytning til et allerede eksisterende tilsynsorgan med en fungerende administrasjon som kan sørge for lokaler og administrative tjenester for den nye enheten.

En slik løsning behøver ikke bety at den nye enheten organiseres som en integrert del av det utvalgte tilsynsorganet. Med tanke på mulige rollemotsetninger kan det være aktuelt med en relativt løs tilknytning til tilsynsorganet, der den nye enheten i noen grad kan trekke på vertsorganisasjonens fagmiljø og kompetanse, eventuelt at oppgaver og kompetanse overføres fra denne og andre relevante virksomheter. I en senere fase, når det er gjort erfaringer med den valgte løsningen, kan det så vurderes om den nye enheten bør skilles ut som et eget organ.

Stor usikkerhet om oppgaveomfang og kompetansesammensetning gjør alternativet krevende å gjennomføre, men det vil være fleksibelt mht. nye oppgaver

Som omtalt vil det være krevende å etablere et nytt organ så lenge usikkerheten om innretning, oppgaveomfang, kompetansesammensetning – og eventuell lokalisering – er så stor. Samtidig vil sannsynligvis et nytt reguleringsorgan, skreddersydd for kontaktpunkts-, koordinerings- og tilsyns-/markedsovervåkingsoppgaver, være fleksibelt mht. å ta opp i seg oppgaver knyttet til nye rettsakter EU har vedtatt eller skal vedta på det digitale området.

En beslutning om å opprette et nytt organ vil utløse en ny beslutningsprosess om hvor det nye organet skal lokaliseres. Slike prosesser er erfaringsvis krevende, blant annet fordi det er vanskelig å skape enighet om stedsvalg.

Oppsummert: Et nytt organ er en formåls effektiv løsning, men det er knyttet stor usikkerhet til kompetansesammensetning, tidsløp og kostnader

Et nytt organ åpner for skreddersøm, men det vil være krevende å etablere så lenge usikkerheten om innretning, oppgaveomfang, kompetansesammensetning – og eventuell lokalisering - er så stor.

4.3.2 Datatilsynet som kontaktpunkt og koordinerende markedsovervåkingsmyndighet

Datatilsynet er et ordinært bruttofinansiert forvaltningsorgan under Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD). Det omfatter både offentlig og privat sektor, og fører tilsyn med behandling av personopplysninger i medhold av blant annet personopplysningsloven, politiregisterloven, helseregisterloven, pasientjournalloven, helseforskningsloven, helseforsikringsloven og SIS-loven med tilhørende forskrifter. Forskrifter om kameraovervåking og arbeidsgivers innsyn i elektronisk lagret materiale er også omfattet av Datatilsynets kompetanse. Vedtak fattet av Datatilsynet med hjemmel i disse lovene kan klages inn for Personvernemnda.

Sentrale oppgaver for Datatilsynet er:

- Saksbehandling av tips og klagesaker
- Tilsyns- og kontrollvirksomhet
- Informasjons- og veiledningsvirksomhet
- Aktiv deltakelse i den offentlige debatten om spørsmål knyttet til personvern, blant annet gjennom høringsuttalelser til lovforslag og utredningsarbeid

Datatilsynet vil kunne erfare motsetning mellom formålet knyttet til personvernlovgivningen og formålet med KI-forordningen

Datatilsynet er en utpreget tilsyns- og kontrollvirksomhet, men er primært et rettighetstilsyn og har begrenset erfaring med markedsovervåking-/produksikkerhetstilsyn. Som vi kommer tilbake til under drøfting av rolleklarhet, vil Datatilsynet måtte forholde seg til å balansere to litt ulike formål dersom de både får ansvar for personvernforordningen (GDPR) og KI-forordningen.

Datatilsynet har en lovfestet uavhengighet i personvernsaker, men må ikke ha det i KI-sammenheng

Datatilsynet har en lovfestet uavhengighet og kan ikke instrueres om behandling av enkeltsaker eller om den faglige virksomheten etter personopplysningsloven §20 og personvernforordningen artikkel 52. Hvis Datatilsynet skulle få ansvaret som markedsovervåkingsorgan, vil det sannsynligvis være ønskelig med mindre autonomi enn etter personvernlovgivningen. Selv om departementet verken skal eller ønsker å overprøve tilsynsorganet i enkeltsaker, kan det ha behov for å endre innretning på tilsynsutøvelsen, prioritere spesielle tilsynsområder, sektorer el. Hvis Datatilsynet pekes ut som koordinerende markedsovervåkingsorgan, må det i tilfellet fremgå av lov og forskrift hvilken autonomi Datatilsynet skal ha etter KI-forordningen.

Vedtak fattet av Datatilsynet knyttet til behandling av personopplysninger kan klages inn for Personvernemnda. Kongen og departementene kan ikke omgjøre Datatilsynets vedtak

(personopplysningsloven §20). Sett ut fra drøftingen av krav til uavhengighet, jf. kapittel 2.2 og vedlegg 2, punkt 1.4, går dette lengre enn forordningens krav. Som omtalt over kan dette eventuelt løses ved egne klageregler i lov og forskrift.

Flere er skeptiske til Datatilsynet som koordinerende markedsovervåkningsmyndighet

Datatilsynet er ikke leverandør av produkter og tjenester som konkurrerer i et marked eller som vil være gjenstand for et markedsovervåkningstilsyn på KI-området.

Sentrale hensyn med KI-forordningen er å fremme innovasjon, konkurranse på like vilkår mv., jf. kapittel 2.1. Hensyn som personvern og datasikkerhet vil måtte balanseres opp mot flere og mer likeverdige hensyn enn tilfellet er med bare å vurdere opp mot kravene i personvernforordningen (GDPR). Også personopplysningsloven angir imidlertid tilfeller hvor det kan gjøres unntak fra personlovgivningen. Datatilsynet må derfor også i dag måtte veie ulike hensyn opp mot hverandre.

I intervjuene våre, særlig med representanter fra næringslivs- og leverandørsiden, men også fra helsesiden og andre deler av offentlig sektor, stilles det spørsmål om Datatilsynets tydelige og synlige rolle som rettighetstilsyn på personvernområdet er forenlig med en produkttilsynsrolle på KI-området. Det gis uttrykk for at tilsynets mandat, jf. DFDs hovedinstruks for Datatilsynet²⁴, der det står at tilsynet har en ombudsrolle og skal delta i offentlig ordskifte om personvern, kan bidra til at personvern settes i en særstilling sammenlignet med andre hensyn (innovasjon, folkehelse, diskriminering mv.).

Datatilsynet selv er tilbakeholdne med å bruke ombudsbegrepet fordi de opplever at det gir feil signaler om rollen Datatilsynet spiller. Så lenge ombudsbegrepet fortsatt hefter ved Datatilsynet, underbygger dette likevel en mer eller mindre berettiget tvil om hvor balanserte tilsynets vurderinger vil være. En slik tvil vil kunne bidra til svekket tillit og legitimitet blant tilsynsobjektene.

I denne sammenheng er det relevant at KI-forordningen peker på nasjonale datatilsyn som mulig markedsovervåkningsmyndighet for systemer for biometri knyttet til rettshåndheving, grensekontroll, justis og demokrati, samt systemer som nevnt i KI-forordningens Annex III nr. 6, 7 og 8. KI-forordningen anser derfor tydeligvis ikke spenningsforholdet mellom personvern og innovasjon som problematisk for disse områdene. Det er også relevant at enkelte EU-land vurderer å legge den nasjonale markedsovervåkningsfunksjonen til sine nasjonale datatilsyn, jf. kapittel 3.

I noen intervjuer vises det også til at Datatilsynets kombinerte veilednings- og tilsynsrolle kan være utfordrende. For å unngå tilsyn med egne anbefalinger gir Datatilsynet primært generell og overordnet veiledning om hva regelverket sier. Det er viktig å understreke at denne problemstillingen gjelder alle tilsyn og all tilsynsvirksomhet. Det kan derfor ikke være et argument mot å legge den nasjonale markedsovervåkningsfunksjonen til Datatilsynet.

²⁴ [Hovedinstruks for datatilsynet](#)

Datatilsynet har mye juridisk kompetanse og tilsynserfaring, spesielt på personvern og databehandling, men mer begrenset KI-kompetanse og erfaring med produkttilsyn

Fra 2018 har Datatilsynet hatt ansvar for å føre tilsyn med GDPR-forordningen. Det har gitt dem mye innsikt og kompetanse på EU-lovgivning og EU-prosesser, noe som er nødvendig og nyttig for en eventuell rolle som nasjonalt kontaktpunkt og samordningsorgan. Det har også mye erfaring med kombinasjonen veilednings- og informasjonsarbeid og tilsyn. Datatilsynet har også et IKT-/KI-miljø, blant annet tilknyttet tilsynets sandkasse, men miljøet er ikke så stort. Produktsikkerhetstilsyn vil også kreve standardiseringskompetanse, noe som tilsynet i dag har begrenset erfaring med.

Som omtalt over er nasjonale datatilsyn ett av KI-forordningens alternativ for markedsovervåking knyttet til rettshåndheving, grensekontroll, justis og demokrati, jf. vedlegg 2, punkt 1.2.1. Det vil i tilfellet måtte bygge opp produktsikkerhetskompetanse for å ivareta disse oppgavene. Datatilsynet har erfaring med å føre tilsyn på ulike fag- og forvaltningsområder, men de har ikke spesifikk fagkompetanse på annet enn egne områder (personvern, datasikkerhet mv.). Det vil i noen tilfeller medføre behov for samarbeid med relevante fagmyndigheter. Her vil imidlertid erfaring fra blant annet GDPR og sandkassepraksisen være nyttig.

Fra 2021 har DT bygget opp mye kompetanse på bruk av sandkasser og på sandkassemetodikk. Datatilsynets regulatoriske sandkasse for KI ble etablert som et tiltak under regjeringen Solbergs *Nasjonal strategi for kunstig intelligens* som kom i 2020. Det opprinnelige oppdraget og målet med Datatilsynets sandkasse var å stimulere til innovasjon av etisk og ansvarlig kunstig intelligens (KI) fra et personvernperspektiv. Fra 2023 ble mandatet utvidet til også å omfatte annen personvernnellig innovasjon og digitalisering. Sandkassen bistår enkeltaktører i deres innovasjons- og digitaliseringsprosjekter med dialogbasert veiledning. For å skalere effekten av sandkassen formidles de konkrete vurderingene fra prosjektene i en så generisk form som mulig slik at andre virksomheter kan hente inspirasjon og læring.

En evaluering av sandkassen fra 2023 utført av Agenda Kaupang viser til gode resultater med sandkassen, men også at dette har vært en utviklingsprosess over tid.²⁵ Evalueringen viser til at sandkassen først og fremst er innrettet mot juridiske aspekter ved bruk av kunstig intelligens og at Datatilsynet har begrenset teknologisk kompetanse. Det har blant annet medført at Datatilsynet ikke kunne stille opp på de mer tekniske sidene ved kunstig intelligens i prosjektene. Evalueringen anbefaler derfor at Datatilsynet bør styrke den tekniske kompetansen for å kunne gi et mer helhetlig perspektiv på bruken av digital teknologi.

Selv om KI-sandkassen vil ha et annet og bredere perspektiv, er vår vurdering at Datatilsynet likevel vil ha mye på plass med hensyn til metodikk og kompetanse til å gjennomføre sandkasseprosesser.

²⁵ [Rapport Datatilsynet: Evaluering av sandkassa](#)

Det følger av Datatilsynets mandat at de primært har et brukerperspektiv. Som nasjonalt markedsovervåkingsorgan må den delen av Datatilsynet som jobber med KI, eventuelt også ledelsen i Datatilsynet, i større grad ha et produsent- og leverandørperspektiv. Som det framgår av kapittel 2, vil tilsynsobjektene finnes langs hele verdikjeden, men med særlig vekt på produsent-/leverandørsiden. Det vil sannsynligvis medføre behov for en annen kompetansesammensetning enn det tilsynet har i dag.

For en relativt liten organisasjon med begrensede ressurser vil KI-oppgaver kreve tilleggsressurser

I likhet med de fleste andre vi har intervjuet, gir Datatilsynet uttrykk for at det er krevende å anslå hvor mye ressurser en ny rolle og utvidet tilsynsansvar vil medføre. Det er vanskelig å anslå både hvor mye tilsyn som vil følge med markedsovervåkingsfunksjonen og hvor stort omfang arbeidet med det praktiske tilsynet vil få.

Per i dag er Datatilsynet en relativt liten organisasjon målt i antall årsverk – om lag 60 årsverk ifølge årsrapporten for 2023 – sammenlignet med de to andre etatene. Det gir sannsynligvis mindre handlingsrom og fleksibilitet med hensyn til å dedikere ressurser og kompetanse til nye KI-oppgaver, i hvert fall på kort sikt. I årsrapporten for 2023 vises det blant annet til at dagens ressurser ikke er tilstrekkelige og at det er behov for en betydelig styrking av Datatilsynet for å kunne møte eksisterende oppgaver og utfordringer.²⁶ Relativt lange saksbehandlingstider sammenlignet med land som Sverige og Danmark underbygger dette. Eventuelle nye oppgaver knyttet til en utvidet tilsynsrolle vil derfor kreve ekstra ressurser, uavhengig av om kontaktpunkt- og samordningsfunksjonene legges til Datatilsynet eller ikke. Siden det allerede erfarer knapphet på ressurser, gitt dagens oppgaveportefølje, vil det sannsynligvis også være utfordrende å overføre ressurser og kompetanse fra eksisterende oppgaveområder på kort sikt.

Sandkassen er finansiert gjennom et departementalt samarbeid. I 2023 bidro Kommunal- og distriktsdepartementet med tre millioner kroner, mens Nærings- og fiskeridepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet bidro med én million kroner hver. Ressursene er brukt på lønnsutgifter, gjennomføring av prosjekter, utarbeiding av veiledningsmateriell og kommunikasjonsvirksomhet.

Oppsummert: Til tross for mye og god kompetanse vil Datatilsynets personvernrolle utfordre tilliten til tilsynet som en nøytral markedsovervåkningsmyndighet

Selv om den ikke er direkte innrettet mot KI-forordningen og produkttilsyn, har Datatilsynet mye kompetanse på og erfaring med oppgaver knyttet til informasjon, veiledning og (rettighets)tilsyn. Det har imidlertid lite ressurser å avse til nye oppgaver og er avhengig av nye, friske ressurser for å kunne ivareta en eventuell koordinerende markedsovervåkningsfunksjon i henhold til forordningen. Det vil eventuelt også måtte bruke ressurser på å «bevise» overfor næringslivs- og leverandørsiden at de evner å håndtere KI-markedsovervåkning på en objektiv måte.

²⁶[Datatilsynets årsrapport for 2023](#)

4.3.3 Digdir som kontaktpunkt og koordinerende markedsovervåkingsmyndighet

Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) er et ordinært bruttofinansiert forvaltningsorgan underlagt Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) som har en rekke ulike oppgaver, jf. instruksen fra DFD.²⁷ Det skal bl.a.:

- Bidra til utvikling og gjennomføring av regjeringens ikt-politikk
- Være premissgiver for digitalisering og helhetlig informasjonsforvaltning
- Bidra til utvikling av digitale tjenester for innbyggere, kommuner og næringsliv
- Drifte og forvalte felleskomponenter og fellesløsninger.
- Føre tilsyn med universell utforming av ikt (UU-tilsynet)

UU-tilsynet er et produkttilsyn som fører tilsyn med at kravene i forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (ikt)-løsninger av 21.juni 2013 følges i offentlig og privat sektor. Tilsynet er organisert som en selvstendig enhet under Digdirs direktør.

Med unntak av UU-tilsynet – og fellestjenestene - forholder Digdir seg primært til offentlig sektor.

Per i dag er det kun som UU-tilsyn at Digdir fatter vedtak som kan påklages. Da er overordnet departement (DFD) klageinstans.

Digdirs pådriverrolle knyttet til digitalisering, innovasjon og effektivitet er i overensstemmelse med hovedformålet for KI-forordningen

Ifølge Digdirs virksomhetsinstruks skal direktoratet bidra til digitalisering, effektivisering og modernisering, herunder innovasjon av og i forvaltningen. Dette må sies å stemme godt overens med hovedformålet med KI-forordningen. Digdir har en rådgivnings- og veiledningsrolle knyttet til kunstig intelligens og EU-regelverk, jf. blant annet [Veiledning for ansvarlig bruk og utvikling av kunstig intelligens](#) og [EU-regelverk om deling og bruk av data](#).

Digdir er underlagt politisk styring

Som et ordinært forvaltningsorgan er Digdir underlagt statsrådets instruksjonsrett og er derfor ikke uavhengig av politisk styring. Når det gjelder UU-tilsynet, er det nedfelt i Digdirs instruks at denne rollen skal utøves uavhengig av direktoratets øvrige oppgaver, men uavhengigheten er ikke nedfelt i lov eller i UU-forskriften. Siden overordnet departement er klageinstans for eventuelle vedtak fattet av UU-tilsynet, er derfor også UU-tilsynet per i dag underlagt politisk styring fullt ut.

Digdirs rolle som felleskomponentleverandør kan komme i konflikt med rollen som et sterkt og troverdig tilsynsorgan

Digdir utvikler og drifter sentrale felleskomponenter og -tjenester der KI sannsynligvis vil bli viktig framover for å kunne levere gode og kostnadseffektive tjenester. Digdir har en leverandørrolle på dette området og fellestjenestene utgjør en vesentlig andel av Digdirs virksomhet, men de konkurrerer i hovedsak ikke i et marked. En leverandørrolle i

²⁷ [Hovedinstruks digitaliseringsdirektoratet](#)

kombinasjon med en koordinerende markedsovervåkningsrolle representerer likevel et spenningsforhold, særlig fordi KI-løsninger og -systemer over tid vil utvikles og være en integrert del av fellesløsningene, jf. drøfting av uavhengighet i kapittel 2.3 og vedlegg 2, punkt 1.4.

Myndigheter som fører tilsyn med et regelverk, vil ofte selv måtte ivareta dette regelverket i sin egen virksomhet. Arkivverket må eksempelvis ivareta arkivloven for sine oppgaver, Arbeidstilsynet med arbeidsmiljølovgivningen mv. Det er også grunn til å tro at alle offentlige virksomheter, herunder markedsovervåkningsmyndigheter, i større grad vil ta i bruk KI-løsninger i tiden fremover og dermed måtte ivareta KI-forordningens plikter for bruk av KI-systemer. KI-forordningens primære pliktsubjekt er imidlertid den som utvikler KI-løsninger. Dette treffer derfor Digdir (på grunn av leverandørrollen) i større grad enn andre myndigheter.

Et argument for en kombinert tilsyns- og leverandørrolle er at dette kan gi bedre kunnskapsgrunnlag og tilgang på kompetanse i rollen som markedsovervåkningsmyndighet. I forlengelsen av dette er det også relevant at Danmark har besluttet å legge den koordinerende markedsovervåkningsfunksjonen til Digitaliseringsstyrelsen, som riktignok har et tyngre tilsynsansvar fra før enn Digdir, men som også leverer ulike fellesløsninger/app-tjenester. Fordelene med slike kombinerte roller må imidlertid veies opp mot ulempene knyttet til mulig rolleblanding og eventuell mistillit fra andre tilsynsobjekter.

Tilsynet med Digdirs produkter og tjenester vil eventuelt måtte legges til en av de andre markedsovervåkningsmyndighetene, f.eks. Nkom. Dette kan likevel undergrave Digdirs eventuelle koordinerende myndighetsrolle hvis/når det utsettes for tilsyn pga. henvendelser fra næringsliv, kommuner eller andre aktører som har henvendt seg til den relevante markedsovervåkningsmyndigheten fordi de er misfornøyde med tjenestene som Digdir leverer. Det kan også være utfordrende for samarbeidsforholdet mellom den aktuelle markedsovervåkningsmyndigheten og Digdir som koordinerende myndighet.

Norske myndigheter har tidligere vært opptatt av å rendyrke tilsynsrollen, og i noen tilfeller har det ført til en utskilling av tilsynsvirksomheten. Det gjelder blant annet utskillingen av Petroleumsstilsynet (nå Havindustritilsynet) og Luftfartstilsynet. I begge disse tilfellene var faren for rolleblanding en sentral begrunnelse for oppsplittingen. Et mer drastisk alternativ kunne ut fra dette være å skille fellestjenestene ut av Digdir. Det ble vurdert så sent som i 2018-2019, men ble da besluttet opprettholdt fordi fellestjenestene også oppleves som et kraftig samordningsvirkemiddel.

Digdirs rolle som pådriver for digitalisering og innovasjon kan oppleves å stå i motstrid til en nøytral markedsovervåkningsrolle

En pådriverrolle medfører å arbeide på systemnivå for å få til endringer knyttet til tjenester, kvalitet, kostnadseffektivitet mv. Det er positivt, men en pådriverrolle vil også kunne utfordre nøytralitet på ulike områder, jf. drøfting av uavhengighet i kapittel 2.3 og vedlegg 2, punkt 1.4. Det kan medføre uenighet med andre aktører om vurderinger og prioriteringer. Etter DFØs vurdering kan det stilles spørsmål om Digdirs rolle som aktiv pådriver og premissgiver for digitalisering, innovasjon, og nå KI, vil kunne oppfattes å være forenlig med en nøytral markedsovervåkningsrolle der hensynet til innovasjon skal avveies mot andre

hensyn. Slike potensielle interessekonflikter må vurderes opp mot hensynet til tilsynsorganets legitimitet. Det hjelper lite å framholde at tilsynet er upartisk og nøytralt hvis omgivelsene oppfatter det annerledes. Her er det også verdt å merke seg at det i noen av intervjuene pekes det på at Digdir allerede har mange ulike roller og at det neppe er hensiktsmessig med ytterlige roller.

Digdir har mye informasjons- og veiledningskompetanse, men lite praktisk tilsynskompetanse – med noen unntak

Som regjeringens sentrale digitaliseringsmiljø har Digdir en helhetlig breddekompetanse på digitaliseringsområdet. Informasjon og veiledning knyttet til digitalisering generelt og KI spesielt har vært og er en viktig oppgave for direktoratet.

Med tanke på Digdirs ulike oppgaver med digitalisering og helhetlig informasjonsforvaltning sier det seg selv at de har mye teknologisk kompetanse, sannsynligvis også mer spesialisert KI-kompetanse – både teknologisk og juridisk – enn mange andre statlige virksomheter. Direktoratet har de senere årene bygd opp kompetanse på innovasjon, informasjonssikkerhet og utvikling knyttet til KI. I juni 2023 publiserte de, på oppdrag fra KMD, nå DFD, blant annet første versjon av [Veiledning for ansvarlig bruk og utvikling av kunstig intelligens](#). Direktoratet har i tillegg erfaring med samordning på tvers av sektorer, jf. blant annet SKATE-samarbeidet. I tillegg er de kjent med og deltar i utvikling av standarder og annet utviklingsarbeid i EU-regi.

Selv om Digdir har god teknologisk og juridisk kompetanse, er likevel denne primært innrettet på informasjon, veiledning og eventuelt regelverksarbeid til offentlig forvaltning. Digdir er i hovedsak ikke en tilsynsorganisasjon og har lite praktisk tilsynskompetanse²⁸, verken rettighets- eller produkttilsynskompetanse. Den finnes i UU-tilsynet, men siden UU-tilsynet i henhold til instruksen er en «selvstendig enhet», er dette kompetanse som i svært liten grad tilflytter andre deler av organisasjonen. Det samme gjelder sannsynligvis den andre veien. UU-tilsynet trekker ikke mer på Digdirs brede informasjons- og veiledningskompetanse knyttet til digitalisering og KI enn andre tilsynsvirksomheter gjør. Det er heller ikke gitt at Digdir/UU-tilsynet blir en markedsovervåkningsmyndighet etter KI-forordningen.

Nye oppgaver vil kreve ekstra ressurser

Digdir kan ikke gi noe presist anslag på hva en utvidet rolle for direktoratet vil medføre av ekstra ressursbruk. Det vil avhenge både av hvilke oppgaver og funksjoner som legges til Digdir og hvor omfattende og ressurskrevende oppgavene faktisk blir.

På lengre sikt og avhengig av hvor omfattende tilsynsoppgaver som legges til den koordinerende markedsovervåkningsmyndigheten, vil Digdir ha behov for å bygge opp spesifikk tilsyns- og standardiseringskompetanse. Det kan gjøres som en del av det eksisterende UU-tilsynet, som en ny KI markedsovervåkningsenhet på lik linje med UU-

²⁸ På eID-området samarbeider Digdir med Nkom om krav til leverandører av markedsbaserte eID og har en formell rolle knyttet til notifisering av eID til EU. Dette innebærer et slags teknisk tilsyn med eID-leverandørene.

tilsynet, eller integrert med Digdirs øvrige oppgaveportefølje. Uansett vil dette kreve ekstra ressurser.

Digdir har en fleksibel organisering som gjør det mulig å flytte kompetanse på relativt kort varsel

Digdir er en relativt stor virksomhet og har en ikke-stedbunden organisasjonsstruktur med om lag 380 ansatte fordelt på tre lokasjoner. Det betyr at de i noen grad kan flytte på eksisterende kompetanse til en ny KI-enhet, eventuelt en utvidet UU-enhet, relativt raskt. Med mindre de tilføres ekstra ressurser, vil det imidlertid måtte gå ut over andre oppgaver, i hvert fall over tid. Siden omfanget av tilsynsfunksjonen fortsatt er så usikker, er det også en fordel at de har en viktig veiledningsfunksjon og andre oppgaver på digitaliseringsområdet, uavhengig av KI-forordningen. Det vil gjøre det relativt enkelt å flytte ressurser til andre deler av organisasjonen ved behov, i hvert fall i en overgangsfase.

Oppsummert: Digdir har mye relevant KI-kompetanse, men det er ikke en tilsynsetat, og noen av Digdirs øvrige roller kan medføre interessekonflikt

Digdir skårer høyt på relevant kompetanse på digitalisering, og har øremerkede ressurser som jobber med informasjon og veiledning om KI generelt og KI-forordningen spesielt. De største utfordringene er manglende tilsynskompetanse og Digdirs eventuelle rolle som nøytral markedsovervåkingsmyndighet opp mot rollene leverandør av viktige fellestjenester, der KI etter hvert vil kunne spille en sentral rolle, og som «spydspiss» for digitalisering og bruk av KI i offentlig forvaltning.

4.3.4 Nkom som kontaktpunkt og koordinerende markedsovervåkingsmyndighet

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) er et ordinært bruttobudsjettert forvaltningsorgan underlagt Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD). Samferdselsdepartementet (SD) har ansvaret for saker på postområdet. Nkom skal være selvfinansierende. Bransjeaktørene betaler derfor sektoravgifter og gebyr i medhold av forskrift av 17. januar 2024. Summen som Nkom kan kreve inn i avgifter og gebyr, fastsettes i statsbudsjettet hvert år.

Ifølge DFDs hovedinstruks for styringen av Nkom, er Nkom «*det sentrale, utøvende tilsyns- og kontrollorgan på områdene for post, elektronisk kommunikasjon og elektroniske tillitstjenester i Norge.*» Nkom skal legge til rette for innovasjon og bruk av ny teknologi og forvalter og tildeler frekvenser for mobil, radio og fjernsyn og, etter søknad, telefonnummerressursene til operatører.

Nkom er et produksikkerhetstilsyn og har blant annet følgende oppgaver:

- Forvalte og tildele frekvenser for mobil, radio, fjernsyn og (etter søknad) telefonnummerressursene til operatører
- Føre tilsyn med omsetning av radio-, teleterminal- og nettutstyr for å sjekke at produktene samsvarer med regelverket og med priser og tilbud fra ekombransjen til forbrukere
- Tilsynsansvar for norsk domeneforvaltning og toppdomenet «.no».

Dette innebærer at Nkom er en markedskontrollmyndighet som har erfaring med og rutiner for å føre tilsyn med at ekomutstyr som plasseres på markedet, er samsvarsvurdert, dokumentert og merket i henhold til gjeldende prosedyrer og tilfredsstillende krav som er satt til produktene i EØS-regelverket.

Nkom har hovedkontor i Lillesand og regionkontor i Lødingen, Trondheim, Bergen og Oslo. Vel 90 prosent av de vel 170 ansatte jobber ved hovedkontoret.

Nkoms primære formål er å sikre innovasjon og god konkurranse på ekom-området, inklusive trygg og sikker bruk av internett

Nkom har løpende måttet forholde seg til innovasjon og utvikling av ny teknologi, som KI, og er opptatt av både muligheter (innovasjon, konkurranse, effektivitet, tjenestekvalitet mv.) og utfordringer (markedssvikt, sluttbrukerinteresser og sikkerhet knyttet til kritisk infrastruktur). I sitt skriftlige svar på spørsmål om fordeler og ulemper ved KI-forordninger sett fra deres ståsted, skriver Nkom blant annet at de ser KI-forordningen som en mulighet for «... tryggere og mer ansvarlig innovasjon».

Nkom har nylig fått ansvar for tilsyn med datalagre og datalagring i Norge, og er aktuell som koordineringsorgan for EUs digitale tjenesteforordning (DSA). Dette vil bidra til at ulike deler av datalagring og -deling kan ses i sammenheng. Sett fra et brukerperspektiv vil dette være en fordel.

Nkom er underlagt politisk styring

Nkom er, med ett unntak, underlagt politisk styring. I hovedinstruksen til Nkom heter det likevel at «*Det følger av lov når Nasjonal kommunikasjons-myndighet er unntatt fra instruksjon.*» (pkt. 3.2.1). I praksis gjelder det kun på markedsreguleringsområdet.

Klager på Nkoms vedtak går p.t. til overordnet departement (DFD). I forslag til ny ekom-lov, som ligger til behandling i Stortinget, foreslås det blant annet å opprette en egen klagenemnd for vedtak fattet av Nkom (jf. Prop. 93 LS (2023-24), se også kap. 6 om vårt forslag til klageordning.

Nkom har ulike roller uten at de synes å medføre større rollekonflikter

Som omtalt under kapittel 4.3.1 vil alle tilsyn ha en mulig konflikt mellom organets kontrollrolle og behovet hos tilsynsobjektene for informasjon og veiledning. De fleste tilsynsvirksomhetene finner måter å håndtere dette på. Noen velger blant annet å innføre organisatoriske skiller mellom de to funksjonene. Det kan imidlertid også være en utfordring fordi god informasjon og veiledning som regel blir bedre når regelverksinformasjon underbygges av praktisk erfaring og eksempler.

Det kan også ligge en rollekonflikt i Nkoms rolle knyttet til å tildele frekvenser – som de så i etterkant fører tilsyn med. Ifølge Nkom er dette vanlig praksis i de fleste andre land og noe det i liten grad stilles spørsmål ved.

Nkom er et produktsikkerhetstilsyn med mye teknologisk, juridisk og standardiseringskompetanse, men med mindre tverrsektoriell og veiledningskompetanse

Nkom har allerede omfattende fagkompetanse og ekspertise innen flere av områdene som fremheves i KI-forordningens artikkel 70 (4), herunder forståelse av KI-teknologier, data- og

internetteknologi, produkt-/utstysregulering, og cybersikkerhet. Det gjør at de kan ivareta tilsyn etter KI-forordningen når det er behov innenfor egen sektor, sannsynligvis også tilsyn med teknologisk avanserte systemer og løsninger innenfor andre sektorer. Nkoms tilsyn på ekom-feltet hører inn under EUs harmoniserte rammeverk «New Legislative Framework» (NFL), som KI-forordningen også henviser til. Gjennom harmoniseringen har Nkom erfaring med regelverksutvikling og rapportering av tilsyn på det digitale område på EU-nivå.

Nkom opplever at de har god og stabil kompetanse på områdene som KI-forordningen vektlegger. Gitt at det kan ta noe lenger tid å rekruttere ny kompetanse, kan det være en kompetanse- og rekrutteringsutfordring hvis Nkom får en koordineringsrolle knyttet til både DSA og KI-forordningen – i tillegg til at de har fått utvidet rolle og ansvar i forbindelse med datasentre i Norge. Hvis det tar lengre tid å rekruttere nødvendig og relevant kompetanse i Lillesand enn i mer sentrale deler av landet, kan det medføre kapasitetsutfordringer hvis Nkom tildeles flere nye oppgaver samtidig.

Nkom har lang erfaring med produktsikkerhetstilsyn gjennom ansvaret de har for tilsyn med produkter som kommuniserer via radiogrensesnitt eller via kabel/fiber. De har blant annet deltatt i EU- og internasjonalt arbeid i komiteer og i forbindelse med regelverksutvikling og standardiseringsarbeid. Innenfor sine fagområder har de erfaring med ulike reaksjonsmidler ved brudd på krav.

Nkom er først og fremst en sektormyndighet. Nkom forholder seg primært til ekom-aktører, dvs. tilbydere, leverandører, operatører og produsenter av ekom-tjenester og -produkter, men er også i kontakt med fylker, kommuner, offentlige myndigheter og interesseorganisasjoner/forbrukere for å bygge opp større forståelse for tjenestene ekom-aktørene tilbyr. Sammenlignet med de to andre virksomhetene har de imidlertid begrenset erfaring med brukere av KI.

Sektoren de er myndighet for, gjør at Nkom har noe kompetanse på en rekke sektorer. Denne kompetansen vil imidlertid være knyttet til ekom-tjenester og -produkter. Hvis Nkom utpekes som nasjonal markedsovervåkningsmyndighet, vil de være avhengig av godt samarbeid med relevante sektormyndigheter, og også av å bygge opp egen sektorkompetanse på andre sektorer hvor de eventuelt får et utvidet tilsynsansvar.

Et slikt utvidet tilsynsansvar vil særlig gjelde på områder/sektorer der KI-kompetanse ikke er bygd opp som en del av tilsynskompetansen, jf. forordningens Annex III. Kommunale ansvarsområder, som utdannings- og velferdssektoren, er eksempler på områder dette kan omfatte. Selv om Nkom har kontaktflater både mot statsforvalterne og fylkenes beredskapsråd, særlig på sikkerhets- og beredskapsområdet, og også en egen bevilgning som går til veiledning til fylkeskommunene om bredbåndtilskudd, har Nkom likevel begrenset erfaring med informasjon og veiledning til kommunal sektor.

Inntrykket er også at Nkom foreløpig har begrenset erfaring med sandkassemetodikk, men at de her har et utviklingsprosjekt på gang i samarbeid med ekom-myndighetene i andre nordiske land og en privat aktør. Dette vil være en form for sandkasse på ekom-området med bruk av «trafikklys».

Nkoms hovedkontor ligger i Lillesand. Det bidrar til spredning av statlige (kompetanse)arbeidsplasser, men kan gjøre det mer krevende å rekruttere nødvendig kompetanse. Med tanke på nyrekruttering er det samtidig en fordel å ha Universitetet i Agder i nærheten med deres satsing på teknologi og KI-utdanning og nå også rettsvitenskap.²⁹

Gebyrfinansiering av KI-tilsyn kan utfordre likebehandling

Til forskjell fra DT og Digdir er størstedelen av Nkoms virksomhet avgifts- og gebyrfinansiert. Hvis dette gjør det lettere å gebyrfinansiere også tilsyn med KI, kan det være en fordel sett fra et budsjettståsted. Det kan imidlertid også by på utfordringer knyttet til likebehandling av tilsynsobjekter. I dag fører Nkom primært tilsyn med relativt store profesjonelle aktører på produsent-, leverandør- og importørsiden. Dette er aktører som er vant til å måtte bære kostnader knyttet til kontroll og tilsyn. Det er sannsynligvis ikke uproblematisk å innføre gebyr/avgift for alle typer tilsyn etter KI-forordningen. Det vil igjen kunne reise spørsmål om likebehandling av tilsynsobjekter. Finansieringsordninger omtales imidlertid ikke i forordningen.

Avhengig av omfang og innretning vil Nkom trenge ekstra ressurser for å bygge opp og ivareta samordnings- og veiledningsrollene som følger med rollen som nasjonalt markedsovervåkingsorgan.

Mange nye oppgaver parallelt kan utfordre Nkoms kapasitet

Nkom har nettopp fått ansvar for å føre tilsyn med datalagre i Norge. Samtidig som det bidrar til en samordning av ansvar og oppgaver, vil flere nye oppgaver på én gang også utfordre kompetanse og kapasitet i Nkom. Det kan bli en utfordring, i hvert fall på kort sikt.

Oppsummert: Nkoms store styrke er deres erfaring med og kompetanse på produkttilsyn med digitale tjenester og produkter

Nkom har mye produkttilsynskompetanse som danner et godt utgangspunkt for veiledning og eventuell støtte til andre markedsovervåkingsorganer som ikke selv har bygd opp – eller ser behovet for å bygge opp – omfattende KI-tilsynskompetanse. Samtidig vil Nkom ha behov for å bygge opp kompetanse knyttet til informasjon og veiledning om KI-forordningen rettet ut mot forvaltningen og samfunnet i stort.

4.4 Anbefalt organisering – kontaktpunkt og koordinerende markedsovervåkingsmyndighet

4.4.1 Valgt løsning bør vurderes på nytt når det er høstet mer erfaring

Umodenhet og usikkerhet gjør det vanskelig å gi klare anbefalinger

Umodenheten, både i norsk forvaltning og i mange av EU/EØS-landene, gjør det vanskelig å lande på en klar anbefaling. Både omfang av tilsynsoppgaver og kostnader er svært usikre. Våre anbefalinger bør ses i lys av dette. Det er viktig å ikke velge en modell nå som det blir

²⁹ [NOKUT akkrediterer master i rettsvitenskap ved UiA og UiS | Nokut](#)

krevene å tilpasse eller endre etter hvert som vi ser hvordan forordningen virker og praktiseres både i resten av EU/EØS og i norsk forvaltning.

Fra intervjuene våre er inntrykket at de ulike aktørene vektlegger hensynene som forordningen skal ivareta forskjellig. Noen er opptatt av at KI-forordningen først og fremst skal fremme innovasjon og kostnadseffektive løsninger på en så trygg og sikker måte som mulig. Andre er mest opptatt av å sikre personvern, jf. også Datatilsynets siste personvernundersøkelse. Der mener 69 prosent at kunstig intelligens vil utfordre personvernet ved at for store mengder personopplysninger samles inn og brukes på måter man ikke er enig i. 84 prosent mener myndighetene bør ta en aktiv rolle i reguleringen av kunstig intelligens – samtidig med at kun 33 prosent tror myndighetene er i stand til dette.³⁰ Atter andre er mest opptatt av ulike etiske problemstillinger og utfordringer som forordningen i liten grad tar inn over seg, eksempelvis likestillings- og diskrimineringshensyn samt bærekraft og energiforbruk. Dette medfører ulike risikovurderinger og ulike forventninger til markedsovervåkningsmyndighetenes rolle.

Også erfaringene fra andre land er interessant å trekke fram. De fleste har ikke bestemt seg for forvaltningsmodell ennå. Etter drøftinger mellom ministeriene har Danmark som omtalt i kap. 3 valgt Digitaliseringsstyrelsen som markedsovervåkningsmyndighet og bestemt at det danske Datatilsynet og Digitaliseringsstyrelsen skal samarbeide om den regulatoriske sandkassen. Den videre prosessen mellom virksomhetene som vil få oppgaver etter forordningen, skal avklare nærmere oppgave- og ansvars plasseringen.

På bakgrunn av den store usikkerheten mener vi det vil være hensiktsmessig å vurdere rolle- og ansvars plassering på nytt etter en viss periode. Vi tenker at det bør gjøres når det er mer praksis på feltet, f.eks. etter tre-fem år. Det er interessant å merke seg at en svensk utredning³¹ av forordningen om digitale tjenester (DSA), som har mange av de samme rollene som KI-forordningen, også viser til at det er stor usikkerhet og at ansvarsfordelingen bør vurderes på nytt etter en periode, etter at også andre EU-rettsakter er iverksatt.

De store usikkerhetene er også årsak til at vi særlig vektlegger fleksibilitet og kostnadseffektivitet i våre anbefalinger. Vi anbefaler derfor en forvaltningsmodell som i størst mulig grad bygger på eksisterende forvaltningsapparats ulike styrker og kompetansesammensetning, og som vi tror vil fungere uten at det hindrer andre og kanskje mer hensiktsmessige løsninger på sikt.

I våre anbefalinger ser vi tilsynsfunksjonen som den mest sentrale oppgaven

I valget mellom hvem som bør tillegges rollen som koordinerende markedsovervåkningsmyndighet er det nærliggende å vurdere hvilke oppgaver (jf. pkt. 4.3) som får størst omfang og/eller som bør tillegges størst betydning, for så å velge det organet som har best forutsetninger for å ivareta disse oppgavene.

Hva som vil utgjøre hovedtyngden av oppgavene, er foreløpig svært usikkert. Kanskje kan det bli ressurskrevende å gjennomføre tilsyn på de områdene som ikke er dekket av andre

³⁰ [Personvernundersøkelsen 2024 - tall og trender | Datatilsynet](#)

³¹ En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter, SOU 2023:2

markedsovervåkningsmyndigheter, kanskje kan det bli en omfattende oppgave å koordinere forståelsen av KI-forordningen med de andre tilsynsmyndighetene. Dette er imidlertid lite sannsynlig på kort sikt. De første par årene kan det heller være at hovedtyngden av oppgavene vil ligge på koordinering og veiledning i forbindelse med at KI-forordningen innlemmes i norsk rett.

Slike vurderinger av oppgavenes skiftende omfang er usikre og gir liten veiledning i valget mellom kandidatene. Vi vil i stedet vektlegge hvor sentrale oppgavene vil være over tid i rollen som koordinerende markedsovervåkningsmyndighet. Det leder oss til å fokusere på selve tilsynsfunksjonen med tilhørende koordinering overfor de andre tilsynsmyndighetene. Vi ser denne oppgaven som kjernen i rollen som koordinerende markedsovervåkningsmyndighet, en oppgave som mer enn de andre definerer denne rollen. De andre oppgavene kan enten betraktes som en del av tilsynsfunksjonen eller er oppgaver som er sekundære sammenliknet med tilsynsfunksjonen.

Som omtalt innledningsvis i rapporten (kapittel 1.3) tas det utgangspunkt i en to-nivåmodell, og KI-forordningens forslag til forvaltningsstruktur som følger av Annex I legges til grunn. Vi tar ikke stilling til hvordan ansvaret for høyrisiko-områdene/-systemene som beskrives i Annex III bør fordeles på enkeltvirksomheter. Dette bør utredes nærmere når overordnet organisering er besluttet og de ulike aktørene har fått mer kunnskap om, og dermed bedre forutsetninger for å kunne vurdere, den mest hensiktsmessige organiseringen.

Lokalisering av nye statlige arbeidsplasser må utredes og vurderes

[Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon](#) skal medvirke til robuste arbeidsmarkeder i andre deler av landet enn Oslo, sentrale kommuner i Oslo-området eller andre av de største byene, og kommer i tillegg til kravene i utredningsinstruksen. Den gjelder blant annet for oppretting av nye virksomheter, ved etablering av nye enheter og ved utvidelser som følge av nye oppgaver i eksisterende virksomheter. Mindre endringer og justeringer i egen virksomhet er unntatt. Ved større endringer skal det vurderes ulike vilkår som behov for fysisk nærhet til brukere, tilgang på kvalifisert arbeidskraft og krav til fysisk og digital infrastruktur. Ved prosesser som omfattes av retningslinjene, skal en skriftlig vurdering legges til grunn for valg av lokalisering.

Retningslinjene skal etterleves dersom det etableres et nytt organ – med eller uten overføring av oppgaver og ressurser fra eksisterende virksomheter. Hvis oppgavene legges til en eksisterende virksomhet vil det sannsynligvis avhenge av omfang/størrelse, i form av nye statlige arbeidsplasser, om organiseringen kan karakteriseres som en ny «enhet» eller ikke, og hvordan tilgangen på kompetanse – teknologisk og juridisk – er. I dag er Datatilsynet lokalisert i Oslo, Digdir i Oslo, Leikanger og Brønnøysund og Nkom med hovedkontor i Lillesand og små regionkontor i Lødingen, Trondheim, Bergen og Oslo.

4.4.2 Etablering av et nytt organ frarådes

Ingen av de fire alternativene i kap. 4.2 er etter DFØs vurdering ideelle p.t. for å kunne ivareta en nasjonal markedsovervåkningsrolle.

Vi fraråder i utgangspunktet å etablere et nytt organ – både fordi det er så stor usikkerhet om omfang og innhold i det nasjonale tilsynet, fordi det vil være krevende å rekruttere nødvendig kompetanse, i hvert fall på kort sikt, og fordi det vil bli svært kostbart. Det gjelder særlig hvis det viser seg at en har «bommet» på omfang eller kompetansesammensetning. En voksende oppmerksomhet på KIs inntog i forvaltningen og samfunnet for øvrig gjør at kompetanseheving på området allerede er i gang mange steder – med tilhørende kapasitetsutfordringer.

Med mye usikkerhet rundt organisering, ansvar, omfang og oppgaver vil det sannsynligvis være mer fleksibelt å knytte seg til eksisterende fagmiljøer enn å bygge opp noe helt nytt. Det kan her tilføyes at den tverrdepartementale arbeidsgruppa hadde en tilsvarende vurdering, dvs. de rådet til å bygge på et eksisterende organ (Arbeidsgrupperapport 2023, s. 20).

Det er også ofte både kostbart og krevende å flytte ansvarsområder fra eksisterende tilsyn til et nytt organ, særlig hvis dette medfører geografisk flytting av arbeidssted, jf. blant annet Asplan Viaks evaluering av utflytting av tilsyn fra 2009.³² Vi anbefaler derfor at de nye KI-funksjonene i utgangspunktet legges til et eksisterende organ, men som omtalt i kapittel 4.4.1, at organiseringen tas opp til en ny vurdering etter noen års erfaring. Blant annet bør det vurderes om det er mer hensiktsmessig å skille ut og i større grad samle tilsyn med KI, eventuelt også andre EU-tilsynsfunksjoner, på ett sted.

Gitt denne anbefalingen vil de organisatoriske løsningene vi anbefaler, slik vi ser det, ikke medføre omfattende strukturelle endringer. Det kan gjøre det lettere å innføre eventuelle endringer på et senere tidspunkt når vi vet mer om hvordan alternative organisatoriske løsninger fungerer.

4.4.3 Kontaktpunkt- og koordineringsrollen bør legges til Nkom

Vi anbefaler at rollen som kontaktpunkt og markedsovervåkingsorgan legges til Nkom, og at Nkom gjennom dette får ansvaret for oppgavene som er beskrevet i kapittel 4.2.1. I tillegg til kontaktpunktrollen og koordineringsfunksjonen, får Nkom, med mindre noe annet ikke besluttes av overordnede myndigheter, ansvar for ivaretagelse av tilsyn som ikke tilligger andre markedsovervåkingsmyndigheter, jf. forordningens Annex I og III, samt veiledning og informasjon om forordningen til andre interessentgrupper.

Nkom er et sektortilsyn som har erfaring med produktsikkerhetstilsyn på områder tilknyttet digitale kommunikasjons- og internettløsninger og systemer. De vil, slik vi forstår det, i utgangspunktet kunne være operative i tilsynsfunksjon fra etableringstidspunktet. Selv om det er usikkert hvor mange og hvor omfattende tilsyn det er snakk om i første omgang, er dette en fordel sammenlignet med Digdir og Datatilsynet. Nkom har mulighet til å utnytte eksisterende kapasitet og kompetanse, mens både Datatilsynet og Digdir i større grad må bygge opp eller få tilført kompetanse knyttet til tilsyn med produktsikkerhet.

Nkoms utvidede rolle på datalagringsområdet og eventuelt et ansvar for å koordinere EUs digitale tjenesteforordning (DSA), vil sannsynligvis bidra til å styrke Nkoms tverrsektorielle

³² [Tilsynsevaluering komparativ.pdf](#)

og samordningskompetanse. Ny ekomlov fremhever at det blir en styrking både av markedsreguleringen og forbrukerrettighetene.

Datatilsynet og Digdir har begge betydelig juridisk kompetanse og mye erfaring med informasjons- og veiledningsarbeid. I tillegg har Datatilsynet omfattende erfaring med tilsynsarbeid, mens Digdir utmerker seg med mye teknologisk kompetanse. Selv om Digdir har ansvar for tilsyn på UU-området, kan de likevel ikke karakteriseres som en tilsynsorganisasjon. Både Digdir og Datatilsynet har begrenset erfaring med produktsikkerhetstilsyn knyttet til digitale systemer og løsninger. Særlig Digdir har også begrenset erfaring med og kunnskap om leverandørsiden og -markedet. Det er heller ikke sikkert at Datatilsynet og/eller Digdir pekes ut som markedsovervåkningsmyndighet etter KI-forordningen, jf. føringene som er gitt i forordningens Annex I og III.

Hvis Digdir velges som markedsovervåknings- og koordineringsorgan, vil det etter vår vurdering være en konflikt mellom rollen som tilsynsorgan og rollen som leverandør av fellestjenester og -komponenter. Dette taler mot Digdir, særlig fordi Digdirs portefølje som leverandør av felleskomponenter utgjør en betydelig del av Digdirs totale virksomhet, og fordi Digdir vil være et pliktsubjekt dersom de utvikler egne KI-løsninger på felleskomponentområdene. Som det fremgår av kap. 4.3.3, synes det lite aktuelt å skille ut arbeidet med felleskomponenter. Det forsterker vår vurdering av at Digdirs ulike roller vil kunne utgjøre en interessekonflikt.

Et annet forhold som bør tas med i vurderingen dersom tilsynsfunksjonen skulle legges til Digdir, er hva det vil si for utviklingen av Digdir på sikt – hvilken rolle og profil bør Digdir ha i digitaliseringsarbeidet? Hvis et hovedformål med Digdir er å være en premissgiver for digitalisering og helhetlig informasjonsforvaltning, og å være en tydelig stemme både opp til departementet, ut mot forvaltningen og i allmennheten, kan det stilles spørsmål om det er hensiktsmessig for organisasjonen å legge økt vekt på tilsyn og kontroll. Det vil i større grad føre til at virksomheten får en mer kritisk profil utad, jf. de tilbakemeldingene vi har fått om Datatilsynets rolle og posisjon.

Datatilsynet er en tilsynsorganisasjon, men har lite erfaring med produktsikkerhetstilsyn. Dette er kompetanse tilsynet må bygge opp hvis de får ansvar for tilsyn etter KI-forordningen på områder hvor uavhengighet er særlig viktig, dvs. for biometriske systemer knyttet til rettshåndheving, grensekontroll og domstoler, men så langt er det ikke besluttet at/om Datatilsynet vil få en slik rolle.

Så lenge Datatilsynet har en så sterk og tydelig rolle på personvernområdet, vil det etter vår vurdering være krevende for dem å oppnå tilstrekkelig troverdighet i rollen som en balansert markedsovervåkningsmyndighet på KI-området. Dette gjelder uavhengig av at Datatilsynet de siste årene har tonet ned ombudsrollen de tidligere har hatt. Over tid kan likevel endringer i KI-forordningen og/eller personvernlovgivningen medføre at dette endrer seg.

4.4.4 Veiledning og informasjon om KI-forordningen er særlig viktig de første årene

Nkom, Digdir og Datatilsynet bør få i oppgave å samarbeide om informasjon og veiledning om KI og KI-forordningen

Som kontaktpunkt og koordinerende markedsovervåkningsorgan vil Nkom ha et overordnet ansvar for informasjon og veiledning om KI-forordningen. Opplistingen av mulige oppgaver i pkt. 4.2.1 viser at informasjon og veiledning består av ulike oppgaveområder. En sentral oppgave vil være å koordinere og legge til rette for samarbeid med de andre tilsynsmyndighetene, herunder veilede og bistå mindre erfarne markedsovervåkningsmyndigheter i den praktiske gjennomføringen av tilsyn med produktsikkerhetsregelverk. Informasjon og veiledning om KI, veiledning til operatører/leverandører, og drifting av en regulatorisk sandkasse er andre viktige veiledningsoppgaver.

De ulike informasjons- og veiledningsoppgavene antas å være mest tid- og ressurskrevende de første årene. Selve tilsynsfunksjonen vil trolig ha tilsvarende lite omfang de første årene, for deretter å øke i omfang og betydning. Dette sammenfaller godt med erfaringene Datatilsynet gjorde seg ved innføringen av personvernforordningen i 2018. De prioriterte da veiledning om regelverket de første årene.

Nkom har en veiledningsrolle ved at de gir råd og veiledning innenfor sine ansvarsområder og samarbeider bredt med andre myndigheter både nasjonalt og internasjonalt, særlig på risiko- og beredskapsområdet. Nkom vil etter vår vurdering ha gode forutsetninger for informasjon og veiledning knyttet til koordineringsrollen overfor de øvrige markedsovervåkningsorganene, sannsynligvis også informasjon og veiledning til operatører/leverandører om standarder og kravene som følger av disse. Nkom har imidlertid langt mindre erfaring med tverrsektoriell informasjon og veiledning overfor brukere/interessenter som omfattes av KI-forordningen, og/eller som ikke er direkte knyttet til gjennomføring av tilsyn.

Nkom har mye veiledningskompetanse på produktsikkerhetstilsyn og tilsyn med digitale produkter og tjenester. Datatilsynet har mye kompetanse på informasjon og veiledning knyttet til innføring av EU-regelverk rettet både mot offentlig og privat sektor, samt erfaringer med drift og organisering av sandkasse med flere KI-prosjekter. Digdir har mye kompetanse på digitalisering og innovasjon generelt og på KI og KI-forordningen spesielt. Selv om Digdirs informasjonsvirksomhet primært har vært rettet mot offentlig sektor, er mye av kompetansen og veiledningsmaterialet sannsynligvis også relevant for næringslivet og allmennheten.

Det er viktig at informasjon og veiledning på KI-området er godt samordnet og at det etableres systemer for informasjonsflyt og -samarbeid. For å sikre dette, særlig de første årene, mener vi det er viktig å bygge på og utnytte eksisterende kompetansemiljøer og deres komparative fortrinn. Vi anbefaler derfor at Nkom, Digdir og Datatilsynet får i oppgave å samarbeide om informasjon og veiledning om KI. De må i fellesskap finne fram til en hensiktsmessig oppgavedeling.

Et sentralt mål med den foreslåtte organisering er å sikre en omforent og samordnet veilednings- og rådgivningstjeneste. Etter vår vurdering vil det ha stor effekt dersom sentrale aktører på digitaliseringsområdet etablerer gode og konstruktive samarbeidsrelasjoner. Et pålagt samarbeid mellom virksomheter med ulikt ståsted vil etter vårt syn kunne bidra til mer omforente veilednings- og rådgivningstjenester.

Samarbeidet bør omfatte etablering og drift av en regulatorisk sandkasse

Også den regulatoriske sandkassen bør etter vår vurdering være et samarbeidsprosjekt, jf. Danmark der den regulatoriske sandkassen for KI-forordningen og GDPR skal administreres av Digitaliseringsstyrelsen og Datatilsynet i fellesskap.³³ Tilsvarende har Sverige besluttet å etablere en pilot for en KI-regulatorisk sandkasse som et samarbeidsprosjekt mellom Bolagsverket, Skatteverket, Arbetsförmedlingen og Integritetsskyddsmyndigheten (tilsvarende Datatilsynet).³⁴ Selv om en sandkasse etter KI-forordningen har et annet formål og andre krav enn sandkassen etter personvernforordningen, bør erfaringen med å etablere og drifte en sandkasse utnyttes også her. Det vil i tillegg være naturlig å involvere den koordinerende markedsovervåkningsmyndigheten (Nkom) i en sandkasse, slik at deres erfaringer kan brukes aktivt inn i sandkassearbeidet og omvendt.

Vi vet fra intervjuene at det er sannsynlig at det kan oppstå spenninger mellom ulike hensyn og regelverk, eksempelvis mellom KI-regelverket og annet, mer rettighetsbasert, regelverk – som personvernforordningen. Et sandkassesamarbeid kan bidra til felles kompetanse om muligheter og begrensninger som følger av KI-regelverket – og personvernregelverket – og gjennom det også til bedre og mer samordnet informasjon og veiledning ut mot produsenter, leverandører og ulike brukergrupper.

Det bør etableres et brukerråd knyttet til informasjons- og veiledningsfunksjonen

Vi anbefaler også at det som en del av denne felles informasjons- og veiledningsfunksjonen etableres et brukerråd der representanter for de ulike interessentene kan diskutere veilednings- og informasjonsbehov og behov knyttet til implementering og etterlevelse av KI-forordningen. Vi vil særlig understreke behovet for å trekke inn kommunene, men også representanter for forbrukere, næringsliv / små og mellomstore bedrifter, likestillings- og diskrimineringsinteresser m.fl. bør inngå i et slikt råd.

De tre virksomhetene bør få i oppgave å foreslå hvordan det konkrete samarbeidet bør organiseres, koordineres og ressurssettes

Det må utredes nærmere hvordan et slikt samarbeid bør organiseres og ressurssettes, jf. igjen Danmark der Digitaliseringsstyrelsen og Datatilsynet har fått i oppgave å finne fram til en egnet organisering. Vi anbefaler i utgangspunktet at de tre samarbeidspartnerne i fellesskap får i oppgave å finne gode løsninger på dette, inklusive hva dette vil kreve av ressursbruk hos de ulike virksomhetene. Siden alle de tre virksomhetene hører inn under DFD, kan det være hensiktsmessig å legge inn en felles og lik føring om dette i tildelingsbrevene til de tre virksomhetene.

³³ [Regulatorisk sandkasse \(datatilsynet.dk\)](https://www.datatilsynet.dk)

³⁴ <https://www.imy.se/nyheter/imy-deltar-i-pilotprojekt-for-ai-regulatorisk-sandlada/>

Hvis en slik løsning ikke lar seg gjennomføre, kan et alternativ være at Nkom rekrutterer/kjøper/låner kompetanse som gjør dem i stand til å ivareta informasjons- og veiledningsfunksjonen alene. Et annet alternativ kan være å overføre permanent informasjons- og breddekompetanse fra andre statlige virksomheter og miljøer som har denne typen kompetanse i dag.

Det vil uansett være krevende å fastsette en entydig og klar rolle- og ansvarsdeling mellom de ulike virksomhetenes veilednings- og informasjonsansvar så lenge de alle vil ha oppgaver og ansvar i tilknytning til digitalisering og dermed også KI. Rolle- og ansvarsdeling på dette området må derfor måtte vurderes nærmere når den overordnede rolle- og ansvarsfordelingen er på plass, og det er høstet erfaring med nye roller og funksjoner.

5 Akkrediteringsfunksjonen

5.1 Generelt om akkreditering

Akkreditering betyr egentlig å gi tillit. Men tilliten må være basert på dokumentert kompetanse og kvalitet. For å gi akkreditering må det derfor foretas en vurdering av vedkommende virksomhet.

For statlig tilsyn vil dette innebære at et eget akkrediteringsorgan vurderer pliktsubjektenes fagkompetanse, styrings- og kvalitetssystemer mv. og - eventuelt - gir dem en godkjenning til å drive virksomhet. Ordningen kan være slik at akkreditering gis til særskilte kontrollorganer som i sin tur kontrollerer og – eventuelt - sertifiserer pliktsubjektene. Uansett vil akkrediteringsordninger innebære at tilsynsorganet blir avlastet, men ikke avløst for sine oppgaver. Det må fortsatt kunne føre et aktivt tilsyn, f.eks. i form av stikkprøvekontroll.

I Norge er det Norsk akkreditering som gir akkreditering, primært på teknisk pregede tilsynsområder, jf. lov om det frie varebytte i EØS (2013). Selv om Norsk akkreditering er akkrediteringsorganet, bestemmer de ikke hvem som skal kunne søke om å få akkreditering som tekniske kontrollorgan på de ulike områdene. I noen tilfeller følger krav om akkreditering av regelverket, men virksomheter kan også søke om akkreditering uavhengig av dette.

5.2 Spesielt om akkreditering etter KI-forordningen

Som omtalt i kapittel 2.1 skal det oppnevnes minst én kompetent myndighet i rollen som Notifying Authority. Den (eller de) skal akkreditere tekniske kontrollorganer (notified bodies) som i sin tur skal foreta samsvarvurdering av KI-systemer, altså om systemene er i samsvar med anerkjente standarder.

Akkreditering, dvs. rollen som Notifying Authority omfatter ifølge KI-forordningen disse oppgavene:

- Assessment, dvs. vurdere tekniske kontrollorganer på grunnlag av søknad,
- Designation, dvs. formelt utpeke teknisk kontrollorgan på grunnlag av vurdering (med vedlagt akkrediteringsbevis),
- Notification, dvs. melde/registrere kontrollorganet hos EU,
- Monitoring, dvs. overvåke og ev. revurdere akkrediteringen.

KI-forordningen åpner for to alternative organiseringer av denne rollen. Det ene alternativet er at alle fire oppgavene samles i ett sentralt myndighetsorgan, eventuelt fordelt sektorvis på flere myndighetsorganer.

Det andre alternativet er at denne rollen deles mellom et nasjonalt akkrediteringsorgan, som tar seg av vurdering og overvåking, og et eller flere myndighetsorganer, som tar seg av utpeking og melding/registrering. Dette alternativet er kjent i norsk sammenheng i de tilfellene regelverket forutsetter akkreditering av kontrollorganer. Eksempelvis må et organ

som vil bli utpekt som teknisk kontrollorgan for trykkpåkjent utstyr søke Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap om dette.³⁵ Søknaden må følges av blant annet et akkrediteringsbevis utstedt av Norsk akkreditering som bekrefter at organet oppfyller kravene til samsvarsvurderingsvirksomhet. Akkrediteringen gis etter en nærmere vurdering av kontrollorganets kvalitetssystemer og kompetanse. På grunnlag av et akkrediteringsbevis kan så DSB utpeke kontrollorganet og registrere det hos EU.

5.3 Anbefalt organisering - akkreditering

Et hovedinntrykk fra analysen av forordningen og intervjuene er at det er usikkerhet om hva forordningen faktisk krever og når forutsetningene (standardene) vil være på plass. Det gjør det krevende å avklare hvordan akkreditering skal og bør organiseres. Her er det behov for mer kunnskap, blant annet om hvordan andre EU-/EØS-land velger å organisere dette.

Som nevnt ovenfor åpner KI-forordningen for to alternative organiseringer av akkrediteringsrollen. Vi legger til grunn det sistnevnte alternativet, altså at rollen deles. Det innebærer at etter hvert som standarder og regelverk kommer på plass, tildeles Norsk akkreditering oppgavene med akkrediteringsvurdering og overvåking av tildelte akkrediteringer for KI. De to andre oppgavene knyttet til akkreditering (formell utpeking og melding/registrering hos EU) legges til de relevante fagmyndighetene sektorvis. Vi legger da vekt på å gjøre bruk av innarbeidede ordninger. Særlig ser vi det som en fordel å utnytte og bygge videre på foreliggende erfaring og kompetanse i Norsk akkreditering. Vi forutsetter da at dette ikke vil få et større omfang enn det Norsk akkreditering kan håndtere.

Alternativet med å legge vurdering og overvåking av tekniske kontrollorganer til et eller flere myndighetsorganer framstår som mindre hensiktsmessig, både av hensyn til kapasitet og kompetanse. Det kan dessuten være mest ryddig at slike vurderingsoppgaver holdes atskilt fra den formelle utpekingen, som bør skje av et ordinært myndighetsorgan. Derimot ser vi grunn til å fordele de to andre oppgavene (utpeking og melding/registrering) sektorvis for å utnytte sektorkunnskap og for å sikre at sektormyndighetene har et reelt ansvar for utpeking og holder seg oppdatert om de akkrediteringene som foretas.

På områder hvor det ikke er en markedsovervåkningsmyndighet, eller for tilfeller der ulike roller ikke lar seg forene (samme organ kan ikke både være akkrediteringsorgan og teknisk kontrollinstans), legges oppgaven med å utpeke akkrediterte kontrollorganer til den koordinerende markedsovervåkningsmyndigheten.

³⁵ DSB 2021: Veiledning til forskrift om trykkpåkjent utstyr §36

6 Klagebehandling

Siden markedsovervåkningsmyndighetene skal treffe enkeltvedtak, må det være adgang til å klage på vedtakene. Sektorkunnskap, fagkompetanse og krav om uavhengighet er sentrale momenter.

6.1 Krav til organisering

Ifølge Forvaltningslovutvalget er hovedformålet med statens klagebehandling å styrke tilliten til offentlig forvaltning gjennom å sikre riktige avgjørelser. Det innebærer:

- Å rette feil i det rettslige eller faktiske beslutningsgrunnlaget
- Å korrigere en avgjørelse når relevante hensyn er oversett, når vedtaket ikke ivaretar lovens formål godt nok, eller når vedtaket er uforholdsmessig tyngende for en privat part (NOU 2019:5).

Krav om totrinnsbehandling legger føringer for organisering av klagebehandling

Forvaltningens pålegg om plikter og tildeling av rettigheter skjer gjennom enkeltvedtak. I henhold til Forvaltningsloven har den enkelte adgang til å klage på et statlig enkeltvedtak og å få vedtaket behandlet på nytt av en instans som er uavhengig av førsteinstansen. Dette kravet om totrinnsbehandling legger samtidig føringer for en hierarkisk organisering av statens klagebehandling.

I praksis er det to hovedalternativer for organiseringen etter at førsteinstansen eventuelt har vedtatt å ikke etterkomme klagen:

- a) Klage sendes overordnet organ, som regel et direktorat eller et departement (eventuelt Kongen i statsråd når departementet er førsteinstans).
- b) Klage sendes særskilt klagenemnd. Slike nemnder er kollegiale organer som er spesialisert på å behandle klagesaker. De er faglig uavhengige av det departementet som saksområdet sorterer under. Nemndene varierer mye med hensyn til størrelse, sammensetning, saksbehandlings- og beslutningsregler mv.

Hovedalternativ a) anvendes når det ikke foreligger behov for å sikre politisk uavhengighet for klagebehandling. Hovedalternativ b) ivaretar krav om faglig uavhengighet fra departementet og dermed fra politisk ledelse. Da er uavhengigheten som regel formalisert ved at departementets instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor nemnda er avskåret i lov eller forskrift.

Implementering av nye EU-regelverk tilsier ofte etablering av klagenemnd

På 1980- og 1990-tallet skjedde det en vekst av uavhengige organer, blant annet i form av klagenemnder. Foruten å avlaste departementene, var tanken å sikre uavhengighet av politisk styring ved formelt å avskjære statsrådets instruksjonsmyndighet. Veksten i antall klagenemnder er siden stanset, men implementering av nye EU-regelverk forutsetter ofte uavhengighet av departementet og tilsier dermed etablering av klagenemnd.

De to siste tiårene er det lagt større vekt på å organisere med sikte på samordning og sterkere fagmiljøer. Det kan tale imot å organisere klagebehandling i særskilte klagenemnder, i hvert fall hvis de skal spesialiseres på smale fagområder. Ved nemndsorganisering er det særlig viktig å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.

Generelt er det lagt økt vekt på å bygge sterkere fagmiljøer for å sikre rettsikkerhet, kvalitet og mer effektiv ressursbruk. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at klagenemnder er slått sammen til å ha bredere mandater og at det er etablert to fellessekretariater som betjener flere nemnder samtidig.

Horisontalt: Klagebehandling sentralt eller desentralt

Horisontalt er spørsmålet om klagebehandlingen bør foretas sentralt i ett organ eller desentralt som en del av vedkommende sektorforvaltning. I praksis vil dette i hovedsak dreie seg om behov for – og tilgang på – fagkompetanse (KI) og sektorkunnskap.

En klageinstans vil måtte ha tilstrekkelig fagkompetanse til å behandle en klage på vedtak om KI, i hvert fall hvis saksmengden har et omfang som gjør at klageinstansen ikke kan basere seg på å låne, eventuelt kjøpe, inn kompetanse de (få) gangene det trengs. Ved å legge en KI-klageinstans i hver sektor vil det være problematisk med tanke på å skaffe og holde oppdatert relevant KI-kompetanse til alle. Det kan dessuten bli vanskeligere å sikre likebehandling enn hvis klagenes behandles sentralt.

Det som likevel taler for en desentral løsning, er behovet for sektorkunnskap. Det følger av KI-forordningen at flere av myndighetene som er markedstilsyn etter eksisterende regelverk også skal fungere som markedsovervåkningsmyndigheter etter KI-forordningen på de områdene som de allerede er ansvarlige for. Dette viser at sektorkunnskap er ansett som nødvendig, trolig fordi KI vil være integrert i produkter som samtidig er gjenstand for krav (og dermed også tilsyn) i kraft av andre, sektorspesifikke produktsikkerhetsregelverk. En slik vektlegging av sektorkunnskap taler for at klageordninger etter eksisterende markedstilsynsregelverk også kan fungere som klageordning for vedtak etter KI-forordningen.

Et ekstra moment her er at en desentral løsning vil kunne dra nytte av innarbeidede ordninger. Inntrykket fra intervjurunden vår er også at gjeldende prosedyre for klagebehandling i vedkommende sektor bør følges for klager på vedtak om KI.

Vertikalt: overordnet organ eller klagenemnd

Vertikalt kan det stilles spørsmål knyttet til de to hovedalternativene for klagebehandling: Klage behandles av nærmeste overordnede organ eller i en egen uavhengig klagenemnd.

I de tilfellene der klagebehandlingen er lagt til uavhengig klagenemnd, er dette en løsning som sikrer uavhengighet fra politisk styring. I de tilfellene der overordnet departement er klageinstans, er det ingen politisk uavhengighet. Det blir da et spørsmål om hvilken vekt hensynet til politisk uavhengighet bør tillegges.

KI-forordningen synes ikke å stille noen krav til organiseringen av klagebehandling, det er blant annet ingen krav til politisk uavhengighet for klageinstanser. Kan vi da legge til grunn samme grad av politisk uavhengighet når det gjelder behandling av klager på vedtak om KI

som har vært gjeldende i vedkommende sektor hittil? Hvis ikke, bør det vurderes en overgang fra klagebehandling i departement til behandling i uavhengig klagenemnd i de aktuelle sektorene.

6.2 Anbefalt organisering - klagebehandling

Også omfanget av klagebehandlingen er det knyttet mye usikkerhet til. Det gjelder blant annet hvor mange klager det faktisk vil bli og når i tid klagen vil komme.

Ovenfor er to hovedmodeller skissert – én felles klagenemnd eller at eventuelle klager på markedsovervåkningsorgans vedtak ikke behandles annerledes enn andre klager, dvs. at klager på Datatilsynets tilsyn går til Personvernemnda, klager på Finanstilsynets vedtak går til Finansklagenemnda, klager på UU-tilsynet i Digdir går til DFD mv.

Siden det sistnevnte alternativet også er vanlig praksis for andre EU-forordninger, foreslår vi å videreføre dagens ordninger. I noen tilfeller vil det innebære at klagebehandling foretas på departementsnivå. Det gjelder blant annet for Nkom. Der hvor hensynet til politisk uavhengighet tilsier at klagebehandling i departementet ikke bør videreføres, bør det gjøres et unntak ved å opprette særskilt klagenemnd.

Mht. Nkom er det verdt å merke seg at det foreligger et forslag til lov om elektronisk kommunikasjon der klagebehandling på vedtak i Nkom foreslås overført fra departementet til en særskilt klagenemnd. Blant annet er dette begrunnet med at det såkalte ekom-direktivet stiller «*krav til at klageinstansen skal være uavhengig av de berørte parter og av innblanding utenfra eller politisk press som kan forhindre en uavhengig vurdering av saker den skal behandle.*» (Prp. 93 LS (2023-24) kap. 20).

For Nkoms nåværende vedtak ligger det altså an til en overføring av klagebehandlingen fra departement til særskilt klagenemnd. Vi går ut fra at dette samtidig vil kunne tjene som klageordning for det vi foreslår som koordinerende markedsovervåkingsmyndighet for KI. I tillegg vil dette være gunstig for å bedre kompetansesituasjonen i klagebehandlingen. Det heter nemlig også i Ekom-direktivet at klageinstansen «*skal ha den sakkunnskap som er nødvendig for å kunne gjennomføre sine oppgaver.*»

Sektorvise klageordninger vil trolig være sårbare for manglende kompetanse. De eksisterende klagenemndene har ikke – og vil neppe kunne få og opprettholde - tilstrekkelig fagkompetanse på KI. Med henvisning til ekom-direktivet vil imidlertid den nye klagenemnda for Nkom måtte tilføres mer ressurser for å bygge KI-kompetanse. I så fall kan sektorvise klagenemnder overføre kompliserte klagesaker til denne nye klagenemnda, eventuelt låne/«leie» kompetanse derfra for å løse sakene i egen regi.

Etter noen års erfaring med forordningen og utviklingen av klagesaksmengden kan det eventuelt vurderes å etablere en felles KI-klagenemnd for alle sektorene hvis den anbefalte løsningen viser seg ikke å fungere.

7 Kostnader med budsjettvirkning

Vi har konsentrert denne drøftingen til kostnader knyttet til forvaltningsapparatet og har ikke sett på hva dette vil medføre for leverandører, brukere og tredjeparts kontrollorganer.

Noen medlemsland har startet diskusjonen om hvor store kostnader KI-forordningen vil medføre. Alle synes å være enige om at dette er utfordrende – både fordi KI-forordningen ikke var endelig vedtatt på det tidspunktet og fordi det så langt ikke foreligger detaljert informasjon om hvordan tilsynet skal/må implementeres eller hvor omfattende det vil bli. Det er for det første usikkert hvor stor andel av KI-systemene som vil være høyrisikosystemer, jf. kapittel 2.1. For det andre er det usikkerhet om hvor stor del av tilsynet som vil falle på de nasjonale tilsynsmyndighetene. For det tredje er det usikkerhet knyttet til hvilken kompetansesammensetning informasjon, veiledning og tilsyn med KI vil kreve i de ulike sektorene.

Utfordringene knyttet til å anslå konsekvensene av KI-forordningen har mange fellestrekk med det svenske erfarte da de utredet konsekvensene for svensk forvaltning knyttet til forordningen om digitale tjenester (DSA) i 2023.³⁶

7.1 Kostnader for forvaltningsapparatet på kort og lang sikt

Siden de fleste landene ikke har bestemt organiseringen av forvaltningsapparatet, har diskusjonen så langt vært knyttet til de ulike oppgavene som følger av forordningen. Det skilles her mellom en implementerings- og vekstfase i perioden 2024-26 og driftsfase fra 2026 og utover. Ifølge denne diskusjonen vil en relativt stor del av kostnadene være lave de første årene, men øke over tid. Samtidig vil det være noen ekstrakostnader de første årene knyttet til etablering og utvikling av sentrale funksjoner, standarder, tilsynsmetodikk mv.

Uavhengig av om de ulike funksjonene legges til en eksisterende virksomhet eller om det etableres en ny virksomhet, vil det påløpe kostnader. Det vil dels være kostnader knyttet til etablering, kompetanseoppbygging mv. og dels kostnader til tilsyn, koordinering og kontakt/dialog med de ulike organene i EU. Mens kostnader knyttet til etablering av funksjoner/roller vil være høyest de første årene, vil kostnader knyttet til løpende oppgaver sannsynligvis øke over tid, parallelt med økning i omfang av høyrisiko-KI-systemer/-løsninger. I tabellen under gis en oversikt over sannsynlige kostnadsposter som vil måtte dekkes over statsbudsjettet.³⁷

³⁶ [En inre marknad för digitala tjänster - ansvarsfördelning mellan myndigheter, SOU 2023:2 \(regeringen.se\)](#)

³⁷ Oversikten over (mulige) kostnadskomponenter er dels hentet fra forberedende vurderinger i EU og dels fra (daværende) SSØ og Difis [Veileder – omstilling av statlige virksomheter](#) fra 2008.

Fase	Budsjettvirkning*	Utgiftsindikatorer
Etableringsfasen (første 1-3 år)	Etablering av kontaktpunkt og markedsovervåkingsorgan (Market Surveillance Authority) <ul style="list-style-type: none"> - Planlegging og tilrettelegging, nasjonalt og internasjonalt, inklusive lov- og regelverksarbeid, opplæring og veiledningsarbeid mv. - Rekrutterings- og opplæringskostnader (oppbygging av kompetanse på KI-forordningen, markedsovervåkings-funksjonen, sandkassemetodikk mv.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Årsverksinnsats - Kjøp av (kompetanse)-tjenester - Andre utgifter
	Etablering av nasjonalt akkrediteringsorgan <ul style="list-style-type: none"> - Planlegging og tilrettelegging, inklusive lov- og regelverksarbeid, opplæring og veiledningsarbeid mv. - Rekrutterings- og opplæringskostnader (oppbygging av kompetanse på KI-forordningen, akkrediteringsorganets rolle/funksjon mv.) 	
	Etablering, eventuelt utvidelse av eksisterende klageorgan(er) <ul style="list-style-type: none"> - Planlegging og tilrettelegging, inklusive lov- og regelverksarbeid, opplæring og veiledningsarbeid mv. - Oppbygging av kompetanse på KI-forordningen - Eventuelle tekniske forpliktelser/avsetninger 	
Driftsfase (økende fra år 1 og utover)	Årsverksinnsats (juss, KI, tilsyn, standardisering) <ul style="list-style-type: none"> - Kontaktpunkt/markedsovervåkningsfunksjonen - Tilsynsrollen (sentralt og på sektornivå)** - Akkreditering - Klagebehandling - Veiledning og bistand til alle aktører (leverandører, distributører, brukere, tilsynsorganer m.fl.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Kostnad/kontorplass (gjennomsnitt) - Årsverkskostnad (gj.snitt pr. type årsverk) - Andre utgifter (reise- og oppholdskostnader mv.)
	Kostnader knyttet til (fysiske) arbeidsplasser; lokaler, kontorutstyr reisekostnader mv. (sentralt og i sektortilsynene)**	
	Kostnader knyttet til deltakelse i prosesser og samhandling med EUs KI-organer samt KI-markedsovervåkningsmyndigheter i EU-/EØS-land	

* Utgiftssiden. Netto budsjetteffekt vil avhenge av i hvilke tilsynsaktiviteter og akkrediterings-/godkjenningsordninger tenkes gebyr- eller avgiftsfinansiert

**Avhenger i noen grad av hvor mange sektortilsyn som får et utvidet ansvar for KI-markedsovervåkning

Det vil være store utfordringer både knyttet til å anslå ressursbehov i det enkelte år og til å vurdere hvordan ressursene fordeler seg på de ulike myndighetene. De første årene vil det være mest kostnader knyttet til informasjon, veiledning og kompetansebygging. Etter hvert – fra 2027? – vil kostnadene knyttet til tilsyn sannsynligvis øke.

Hvis våre anbefalinger følges opp, må også finansieringsmodell diskuteres. I dag er Nkoms og Finanstilsynets tilsynsvirksomhet gebyrbelagt. De andre markedsovervåkningsmyndighetenes tilsynsvirksomhet finansieres i hovedsak via bevilgninger over statsbudsjettet. Sett isolert er det naturlig å tenke at gebyrfinansiering av Nkoms og Finanstilsynets tilsynsvirksomhet bør videreføres, særlig fordi tilsyn med KI ofte vil inngå som en del av annet tilsyn. Samtidig vil det kunne oppstå utfordringer knyttet til likebehandling, særlig for Nkom, hvis de skal føre tilsyn på områder/sektorer som ikke inngår i deres opprinnelige ansvarsområde. Løsningen her kan eventuelt være at ansvarlige sektormyndigheter belastes kostnadene for slike tilsyn.

Ved prosesser som omfattes av retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser, skal en skriftlig vurdering legges til grunn for valg av lokalisering. Her skal blant annet kostnadene ved ulike lokaliseringalternativ inngå/dokumenteres.

7.2 Vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser

Det er vanskelig å vurdere de budsjettmessige konsekvensene av forslaget til forvaltningsmodell. Som omtalt over avhenger det blant annet av omfanget av de ulike oppgavene og hvilke forvaltnings- og finansieringsmodeller som besluttes.

Når det gjelder valg av nasjonal markedsovervåkningsmyndighet, vil dette minimum medføre to-tre årsverk knyttet til arbeidet opp mot EU/EØS. I tillegg kommer arbeid knyttet til koordinatorrollen og til informasjon og veiledning, inklusive etablering av en nasjonal sandkasseløsning. Hvis det besluttes å etablere et brukerråd, eventuelt også et nasjonalt KI-råd, vil det medføre ytterligere utgifter.

Når det gjelder det øvrige apparatet, vil det avhenge av antall markedsovervåkningsmyndigheter. Jo flere KI-markedsovervåkningsmyndigheter det legges opp til, jo mer ressurskrevende blir sannsynligvis forvaltningen av den, i hvert fall på sikt. For de fleste organene vil det imidlertid ta noe tid før det er aktuelt å gjennomføre tilsyn etter KI-forordningen. Ressursbehovet vil sannsynligvis være begrenset de første årene, og generell kompetanseoppbygging på KI må i noen grad kunne forutsettes å kunne skje gjennom kompetanseoppbygging og omprioritering av ressurser innenfor eksisterende rammer slik det gjør i andre offentlige virksomheter.

Med utgangspunkt i statsregnskapet for 2023 kan det beregnes en gjennomsnittlig utgift/kostnad per årsverk basert på tilsvarende gjennomsnitt i åtte relevante statlige virksomheter.³⁸ Dette gir en gjennomsnittskostnad på om lag 1,04 mill.kr. per årsverk (målt i 2023-kroner). Hvis vi legger til en overhead-kostnad på 50 prosent, knyttet til kontorplass, IKT-utstyr mv., får vi en anslått kostnad på om lag 1,6 mill.kr. per årsverk (målt i 2023-kroner). Dette anslaget vil medføre en årlig kostnad på 8 mill.kr. for fem årsverk, 16 mill.kr. for ti årsverk osv., målt i 2024-kroner.

Som et regneeksempel vil to ekstra årsverk hos 12 markedsovervåkningsmyndighetene, fem årsverk til den koordinerende markedsovervåkningsmyndigheten, for å ivareta kontaktpunkts-, koordinerings- og tilsynsrollen, og fem årsverk til etablering og drift av den regulatoriske sandkassen, medføre et ressursbehov på til sammen 34 årsverk. Gitt en årsverkskostnad på 1,6 mill.kr., tilsvarer dette en årlig kostnad på knapt 60 mill.kr. gitt siste års pris- og lønnsstigning. Til sammenligning ble det bevilget sju millioner kroner til Datatilsynets regulatoriske sandkasse i 2023. Gitt våre forutsetninger tilsvarer det vel fire årsverk.

³⁸ Havindustritilsynet, Dir. for e-helse, NSM, Datatilsynet, DSB, Nkom, Digdir og DMP

Det kan stilles spørsmål om hvor realistisk det er å skulle bygge opp spesialisert teknisk og juridisk KI-kompetanse i så mange tilsynsvirksomheter. I tillegg til stor usikkerhet om omfang og antall tilsynsobjekter, understreker mange av de vi har intervjuet at spisskompetanse på teknologisk kompetanse generelt er, og vil være, en utfordring i årene som kommer, jf. også en utredning fra Samfunnsøkonomisk analyse (SØA) fra 2021 om tilbud og etterspørsel etter IKT-kompetanse.³⁹ Som omtalt tidligere i rapporten, kan kjøp av tjenester/bistand i markedet, eventuelt fra én av de større markedsovervåkningsmyndighetene, være et mer realistisk alternativ, særlig for sektortilsyn der KI ikke vil være en veldig sentral tilsynskomponent. Kjøp av tjenester vil også kreve ressurser, men vil være mer fleksibelt og behovstilpasset.

Det er sannsynlig at Norsk akkreditering vil ha behov for betydelig mer ressurser etter hvert som standardene med tilhørende behov for akkreditering kommer på plass. Her er det imidlertid rimelig å anta at nettovirkningen på budsjettet vil være begrenset til eventuell økning i Norsk akkrediterings deltakelse i internasjonalt arbeid. Selve akkrediteringsarbeidet vil sannsynligvis være gebyrfinansiert.

³⁹ [Norges behov for ikt kompetanse i dag og framover](#)

Litteraturliste

- Aftenposten. (2022). *Hvordan kan vi holde algoritmene i ørene? Forskningsmiljøer står klare til å hjelpe.* <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/pWRzpw/hvordan-kan-vi-holde-algoritmene-i-oerene-forskningsmiljoer-staar-klare-til-aa-hjelpe>
- Agenda Kaupang. (2023). *Evaluering av Datatilsynets sandkasse for kunstig intelligens: Microsoft Word - Rapport Datatilsynet Evaluering av sandkassa (3)* [Microsoft Word - Rapport Datatilsynet Evaluering av sandkassa \(3\)](#)
- appliedAI. (2023). *AI Act Risk Classification Study:* <https://aai.frb.io/assets/files/AIAct-Risk-Classification-Study-appliedAI-March-2023.pdf>
- Artificial Intelligence Act Impact Survey. (2022). *AI Act Impact Survey Report:* https://aai.frb.io/assets/files/AI-Act-Impact-Survey_Report_Dec12.2022.pdf
- Boletín Oficial del Estado. (2023). *Real Decreto 729/2023, de 22 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial:* https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-18911
- Broomfield, Heather og Lise Reutter. (2019). *Kunstig intelligens/Data Science: En kartlegging av status, utfordringer og behov i norsk offentlig sektor:* [KI%2C+data+science+-+Kartlegging+av+status%2C+utfordringer+og+behov+i+norsk+offentlig+sektor.pdf](https://www.ntnu.no/ntnu/rapporter/2019/09/KI%2C+data+science+-+Kartlegging+av+status%2C+utfordringer+og+behov+i+norsk+offentlig+sektor.pdf) (ntnu.no)
- Datatilsynet. (2024). *Personvernundersøkelsen 2024:* [Personvernundersøkelsen 2024 - tall og trender | Datatilsynet](#)
- Datatilsynet (DK): Regulatorisk sandkasse for AI [Regulatorisk sandkasse \(datatilsynet.dk\)](#)
- Datatilsynet. (2023). *Årsrapport for 2023:* <https://www.datatilsynet.no/omdatatilsynet/arsmeldinger/arsrapport-for-2023/>
- DFØ-rapport 2022:5. *Færre og bedre – en evaluering av statsforvalterstrukturen*
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.d.). *Veiledning for ansvarlig bruk og utvikling av kunstig intelligens:* [Veiledning for ansvarlig bruk og utvikling av kunstig intelligens | Digdir](#)
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.d.). *EU-regelverk om deling av data:* [EU-regelverk om deling og bruk av data | Digdir](#)
- Digi.no. (2024). *Danskenes KI-tilsyn legges til Digitaliseringsstyrelsen:* <https://www.digi.no/nyhetsstudio/danskenes-ki-tilsyn-legges-til-digitaliseringsstyrelsen/40338?showFeed=1>
- Digitaliseringsstyrelsen. (2024). *Rollen som national tilsynsmyndighed med EU's AI forordning skal varetages af Digitaliseringsstyrelsen:* <https://digst.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2024/april/rollen-som-national-tilsynsmyndighed-med-eu-s-ai-forordning-skal-varetages-af-digitaliseringsstyrelsen>
- Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap. (u.d.) *Om SLO.* [Om SLO | Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap \(dsb.no\)](#)
- Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap. (2021). *Veiledning til forskrift om tryktpåkjent utstyr §36:* <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterie/veiledning-til-forskrift-om-tryktpakjent-utstyr/>
- Europakommisjonen. (u.å.). *Digital Services Act.* Hentet 13. juni 2024, fra

- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act_en
- Europakommisjonen. (u.d.). *National specialised courts: Spain*. Hentet fra https://ejustice.europa.eu/19/EN/national_specialised_courts?SPAIN&member=1
- Europakommisjonen. (2021). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain union legislative acts*. Hentet fra https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
- Europaparlamentet. (2023). *European Parliament decision of 12 December 2023 on the Council position at first reading with a view to the adoption of a Regulation (EU) 2023/... on artificial intelligence for a competitive and sustainable Europe (Artificial Intelligence Act) (11162/3/2023 – C9-0452/2023 – 2021/0361(COD))* [Tekst vedtatt av Europaparlamentet]: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0236_EN.pdf
- Europarådet. (2022). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain union legislative acts* [Konsildokument ST-14954-2022-INIT]: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14954-2022-INIT/en/pdf>
- Europarådet. (2024). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain union legislative acts* (Document PE-24-2024-INIT): <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-24-2024-INIT/en/pdf>
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2009). *Evaluering av utflytting av statlig virksomhet: Evaluering av utflytting av statlig virksomhet - komparativ analyse* (regjeringen.no)
- Havindustritilsynet. (2024). *Skriftlig svar på spørsmål knyttet til KI og KI-forordningen* (upublisert)
- Integritetsskyddsmyndigheten. (2024). *IMY deltar i pilotprosjekt för AI-regulatorisk sandlåda: IMY deltar i myndighetsgemensamt pilotprosjekt för AI-regulatorisk sandlåda*
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Hovedinstruks for Datatilsynet: Hovedinstruks i ny mal for 2023* (regjeringen.no)
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Hovedinstruks for Digitaliseringsdirektoratet: Microsoft Word - Hovedinstruks Digitaliseringsdirektoratet- 2023* (regjeringen.no)
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Hovedinstruks for Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet: https://www.regjeringen.no/contentassets/a4e341d613e244a48ed8146d7e345b32/2023_hovedinstruks-nkom.pdf*
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg Tjenesteproduksjon: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-lokalisering-av-statlege-arbeidsplassar-og-statleg-tenesteproduksjon/id2924136/*
- KS FoU-prosjekt nr. 236007 (2024). *Barrierer og muligheter i kommunal sektors arbeid med kunstig intelligens: KS/Sopra Steria: Barrierer og muligheter i kommunal sektors arbeid med KI*

- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. (2024). *Skriftlig svar på spørsmål knyttet til KI og KI forordningen (upublisert)*
- NOKUT. (2023). *NOKUT akkrediterer master i rettsvitenskap ved UiA og UiS*:
[NOKUT akkrediterer master i rettsvitenskap ved UiA og UiS | Nokut](#)
- Prop 1 S (2023-2024). Finansdepartementet.
- Prop. 93 LS (2023-24). Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet: *Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)*:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/096a9d827c8f48c3ae8b7817fe463a25/no/pdfs/prp202320240093000dddpdfs.pdf>
- SSØ/Difi. (2008). *Omstilling av statlige myndigheter*:
[veilder omstilling_gevinstkost.pdf\(regjeringen.no\)](#)
- Statistisk sentralbyrå. (2024). *Digitalisering og IKT i offentlig sektor*:
<https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/informasjons-og-kommunikasjonsteknologi-ikt/statistikk/digitalisering-og-ikt-i-offentlig-sektor>
- SOU 2023:2: *En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter*
[En inre marknad för digitala tjänster - ansvarsfördelning mellan myndigheter, SOU 2023:2 \(regeringen.se\)](#)
- Stortinget. (2023). *Referat fra Stortingets møte torsdag 16. mars 2023* [Saksnr. refs-202324-0116]: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2023-2024/refs-202324-01-16/?m=3>
- Søyland, M., Ørnes, H., & Sjøtun, S. G. (2019). *Statens kompetansebehov i den digitale fremtiden: Utfordringer og tiltak* (NIFU-rapport 2019:30). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU): <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2646485/NIFUrapport2019-30.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Teknologirådet. (2024). *Generativ kunstig intelligens i Norge*: [Generativ-KI-i-Norge digital.pdf \(wpd.digital\)](#)
- Vestlandsforskning. (2023). *Kunstig intelligens i offentlig sektor*:
https://www.vestforsk.no/sites/default/files/2023-03/VFrapport7_2022_KI_i_offentlig_sektor.pdf
- World Economic Forum. (2023). *The Future of Jobs 2023*:
https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2023.pdf

Vedlegg 1: Datainnsamling og metode

Datagrunnlaget for denne rapporten består primært av dokumentstudier og intervjuer.

Dokumentstudier

Pr. august 2024 gjenstår det fremdeles regelverkstekniske endringer før forordningen formelt kan vedtas av EU. Rapportens kapittel 2: *KI-forordningen* og Vedlegg 2: *Beskrivelse og analyse av forordningen* er i hovedsak skrevet på grunnlag av et juridisk dokumentstudium av forordningens foreløpig siste versjon av 2.2.2024.⁴⁰ Andre nye rettsakter fra EU med grenseflate mot KI-forordningen har videre vært viktig for å forstå konteksten og helheten i EUs regulering av det digitale området. I tillegg baserer disse delen av rapporten seg på andre notater og dokumenter skrevet i forbindelse med og som supplement til forordningens versjoner.

Rapporten baserer seg også på dokumenter og rapporter om organiseringen av tilsyn og særtrekkene ved ulike typer tilsyn, akkrediteringsordninger og klagebehandling. Både nasjonale og internasjonale dokumenter som kartlegger hensyn som skal ivaretas i forbindelse med regulering av KI spesielt, er også gjennomgått.

Intervjuer

Det har vært viktig for prosjektet å få frem synspunkter og vurderinger om håndhevingen av KI-forordningen fra sentrale interessenter. Vi har sendt ut vel 37 intervjuhenvendelser og gjennomført til sammen 24 intervjuer med representanter fra ulike interessentgrupper; rammesettere, ulike typer tilsyn, KI-produsenter og -brukere.

Tabell 2 under viser hvilke organisasjoner vi har intervjuet.

Tabell 2: Intervjuoversikt

Gruppe	Organisasjon
Rammesettere	Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
	Helse- og omsorgsdepartementet
	Energidepartementet
	Helsedirektoratet
	Kunnskapsdepartementet
	Kulturdepartementet
Tilsyn og andre forvaltningsorganer	Forbrukertilsynet
	Datatilsynet
	Finanstilsynet
	Havindustritilsynet*
	Direktoratet for medisinske produkter
	Digitaliseringsdirektoratet
	Helsedirektoratet
	Utdanningsdirektoratet
	Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Norsk akkreditering	

⁴⁰ [AG \(artificialintelligenceact.eu\)](https://artificialintelligenceact.eu)

Gruppe	Organisasjon
	Likestillings- og diskrimineringsombudet
	DNV**
	Digitaliseringsministeriet i Danmark
Brukergrupper	KS
	Abelia
	IKT-Norge
	Oslo Origo
Produsenter	Microsoft Norge

*Havindustriilsynet har besvart spørsmålene skriftlig

**DNV er plassert her i gruppen berørte myndigheter i kraft av å være aktuell tredjeparts kontrollorgan

Intervjuene har vært semistrukturerte i formen og tatt utgangspunkt i en overordnet intervjuguide.

Intervjuer gir oss mulighet til å innhente synspunkter og erfaringer fra interessenter med ulike ståsteder. Funn og synspunkter som kommer fram i intervjuene er viktig som grunnlag i en drøfting av de ulike alternativene. Samtidig er det viktig å være klar over at de vi intervjuer representerer ulike interesser og ståsteder. Det gjør at undertemaene i intervjuene nødvendigvis har variert, og at informasjonen fra intervjuene må analyseres og ses i sammenheng med interessentenes ulike mål og ståsteder.

Andre datakilder

I tillegg til dokumentstudier og intervjuer har prosjektet deltatt på to internasjonale møter der KI-forordningen og organiseringen av forvaltningsapparat for håndheving av den har vært tema. Ett møte var i regi av den Nordisk-Baltiske arbeidsgruppen for reguleringssaker (Nobareg) og ett i regi av en europeisk arbeidsgruppe for kompetente myndigheter på KI. Disse møtene har vært viktig for å høre om arbeidet som foregår med etableringen av forvaltningsstruktur for håndheving av KI-forordningen i Norden, Baltikum og andre steder i Europa og hvilke hensyn som trekkes frem som viktige å ivareta i vurderingene.

DFØ, tidligere Difi og Statskonsult, har gjennom mange år bygd opp kompetanse på og gitt råd om forvaltningens organisering og virkemåte, jf. blant annet oversikt over rapporter og notater på DFØs hjemmesider (<https://dfo.no/rapporter>). Denne typen erfaringsbasert forvaltningskunnskap er særlig viktig i drøfting av ulike organisatoriske styrker og svakheter.

Svakheter og begrensninger i datagrunnlaget

Flere aspekter setter begrensninger for nytten i datagrunnlaget for denne rapporten. For det første avdekket intervjuene at store deler norsk forvaltning må karakteriseres som umodne mht. KI og KI-forordningen. Selv om vi har intervjuet representanter for ulike interessentgrupper, kan vi heller ikke si at de utgjør et representativt utvalg. Dette gjør at de innsamlede dataene gir prosjektet få veloverveide vurderinger av hvilke hensyn interessentgruppene mener er viktig i etableringen av forvaltningsstrukturen på området. Det blir også vanskelig å veie de ulike interessentgruppens vurderinger opp mot hverandre. Intervjumaterialet er derfor primært brukt for å kartlegge interessentenes tidligere erfaringer med tilsyn, overordnede synspunkter på regulering av KI og nåsituasjonen med tanke på

kompetanse og ressurser. Der det henvises til intervjudata, gjøres det kun på et aggregert nivå.

For det andre foreligger det lite dokumentasjon av reelle alternativer for etablering av forvaltningsstruktur for håndheving av KI-forordningen internasjonalt. Dette handler trolig om at den samme umodenheten som er å spore i norsk forvaltning, også er til stede internasjonalt. Foruten eksemplene i rapportens kapittel 3: *Hva tenker og gjør andre land?*, er det vår erfaring at andre land ikke har kommet mye lenger enn Norge i tenkingen om hvilke myndigheter som burde få en sentral rolle i forvaltningsstrukturen.

Vedlegg 2: Beskrivelse og analyse av utvalgte deler av KI-forordningen

1 Nasjonale kompetente myndigheter

1.1 Hva er nasjonale kompetente myndigheter?

Det følger av KI-forordningens artikkel 70 nr. 1 at «Each Member State shall establish or designate as national competent authorities at least one notifying authority and at least one market surveillance authority for the purposes of this Regulation. «

I KI-forordningens liste med definisjoner i artikkel 3 er «national competent authorities» definert i nr. 48 slik: “national competent authority’ means a notifying authority or a market surveillance authority” Som det fremgår av definisjonen, er alle markedsovervåkningsmyndighetene og «notifying authorities» nasjonale kompetente myndigheter. Det er altså ikke en særlig rolle som skal gis/utpekes til enkelte markedsovervåkningsmyndigheter og «notifying authorities». Dette understøttes av at artikkel 70 nr. 4 og 5 lister opp krav til de kompetente myndighetene, som det er naturlig at gjelder for alle kompetente myndigheter og ikke kun noen særlig utpekte. En av markedsovervåkningsmyndighetene skal imidlertid utpekes til å være et såkalt «single point of contact», jf. artikkel 70 nr. 2 og omtalen av dette i punkt vedlegg 2 punkt 1.2.3.

1.2 Nærmere om markedsovervåkningsmyndigheter

1.2.1 Organisering

Utgangspunktet etter artikkel 70 nr. 1 er at det skal opprettes minst en markedsovervåkningsmyndighet. Artikkel 74 nr. 3 flg. peker imidlertid på en rekke områder hvor eksisterende myndigheter skal fungere som markedsovervåkningsmyndigheter.

Av artikkel 74 nr. 3 fremgår det at myndighetene som har ansvar for markedsovervåkning for områdene som reguleres av EU-rettsaktene opplistet i Annex I seksjon A, også skal være markedsovervåkningsmyndigheter for disse områdene knyttet til KI-forordningen. Dette er blant annet:

- Havindustriilsynet
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Miljødirektoratet
- Sjøfartsdirektoratet
- Tolletaten
- Direktoratet for byggkvalitet
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
- Statens Jernbanetilsyn

- Arbeidstilsynet
- Direktoratet for medisinske produkter

Av artikkel 74 nr. 6 fremgår det videre at for høyrisiko-KI-systemer som plasseres på markedet, tas i bruk eller brukes av finansinstitusjoner som reguleres av EU-regelverk for finansielle tjenester, skal markedsovervåkningsmyndigheten etter KI-forordningen være den relevante nasjonale myndigheten som har ansvar for tilsyn med disse institusjonene i henhold til dette regelverket. En forutsetning er imidlertid at plasseringen på markedet eller bruken er i direkte sammenheng med levering av de regulerte finansielle tjenestene. For Norge kan det legges til grunn at dette vil være Finanstilsynet.

Av artikkel 74 nr. 8, jf. Annex III fremgår det at markedsovervåkningsmyndigheten for høyrisiko KI-systemer for biometri som skal brukes til rettshåndhevelse, grensekontroll, justis og demokrati, samt systemer som nevnt i Annex III nr. 6, 7 og 8 skal være tilsynsmyndigheten for forordning 2016/679 («personvernforordningen») eller direktiv 2016/680 («personverndirektivet for politi og påtalemyndighet») eller en annen myndighet så lenge denne er underlagt samme kravene i artikkel 41 til 44 i personverndirektivet for politi og påtalemyndighet. Det er kun personvernforordningen som er gjennomført som en del av EØS-avtalen. Personverndirektivet for politi og påtalemyndighet er i Norge gjennomført som en del av Schengen-avtalen. I Norge er Datatilsynet tilsynsmyndighet for begge disse regelverkene. Av artikkel 74 nr. 8 følger det at Datatilsynet eller annen myndighet kan utpekes, såfremt den andre myndigheten er underlagt vilkårene i personverndirektivet for politi- og påtalemyndighet artikkel 41 til 44. Dette tilsier at KI-forordningen anser systemer knyttet til rettshåndhevelse, grensekontroll og domstoler, som systemer hvor det er særlig viktig å oppfylle spesifikke vilkår, herunder krav til uavhengighet, jf. artikkel 42 i personverndirektivet for politi og påtalemyndighet

Uavhengig av hvorvidt det er Datatilsynet eller annen myndighet underlagt kravene i personverndirektivet artikkel 41 til 44 som utpekes, er den nøyaktige rekkevidden av hvilke systemer myndigheten skal ha tilsyn med etter KI-forordningen noe uklart ettersom KI-forordningen ikke gjelder for systemer knyttet til nasjonal sikkerhet⁴¹ eller for områder som ikke er omfattet av EØS-avtalen. Denne myndighetens ansvarsområde i henhold til KI-forordningen i Norge vil derfor i utgangspunktet være de utpekte områdene angitt i artikkel 74 nr. 8, jf. Annex III så fremt dette er systemer som faller innenfor KI-forordningen og EØS-avtalen. Gitt systemene som listes i disse bestemmelsene, kan det her tenkes flere vanskelige grensdragninger. Hvorvidt den respektive myndigheten også skal være tilsynsmyndighet for områder utover EØS-avtalen vil være et nasjonalt anliggende som ikke ligger innenfor dette prosjektets mandat å vurdere.

Medlemsstatene har anledning til å fravike KI-forordningens løsning for markedsovervåkningsmyndigheter og tilpasse dette til nasjonale behov, jf. blant annet artikkel 70 nr. 1, jf. artikkel 74 nr. 4,7 og nr. 8. I denne sammenhengen er det grunn til å understreke at KI-forordningen har litt ulike tilnærminger for valgfrihet:

⁴¹ jf. blant annet TEU artikkel 4 nr. 2, jf. KI-forordningens artikkel 3

- **Markedsovervåkning knyttet til eksisterende produktsikkerhetsregelverk og finansområdet, jf. artikkel 74 nr. 3, artikkel 74 nr. 6, jf. artikkel 74 nr. 7:** For disse områdene oppstiller KI-forordningen en spesifikk modell og utpeker spesifikke myndigheter. Deretter gir den uttrykk for at denne kan fravikes. Utgangspunktet er altså at disse velges, med mindre noe annet skal velges i stedet. Dette tilsier at KI-forordningen har en foretrukket løsning.
- **Markedsovervåkning knyttet til “law enforcement purposes, border management and justice and democracy”, jf. artikkel 74 nr. 8:** I motsetning til situasjonen for markedsovervåkning knyttet til produktsikkerhetsregelverk og finans, oppstilles det ikke et utgangspunkt som deretter kan fravikes. For dette området oppstilles det flere alternativer forutsatt at de oppfyller visse vilkår. Dette tilsier at det er større valgfrihet og at KI-forordningen i mindre grad har en foretrukket løsning.

Annex III beskriver flere KI-systemer som skal anses som høyrisiko. Med unntak av KI-systemer for biometri som skal brukes til rettshåndhevelse, grensekontroll, justis og demokrati, samt systemer som nevnt i Annex III nr. 6, 7 og 8 (se drøftelsen over), utpeker forordningen ikke direkte noen markedsovervåkningsmyndighet. Enkelte kategorier har grenseflater til områder som omfattes av eksisterende markedsovervåkningsmyndigheter. For eksempel vil systemer under Annex III nr. 4, som omhandler arbeid, arbeidshåndtering og tilgang til selvstendig næringsvirksomhet, trolig i noen grad overlape med områder under Arbeidstilsynets myndighet.

Samtidig finnes det kategorier som eksempelvis Annex III nr. 5 bokstav a, som omhandler KI-systemer som brukes til å vurdere om individer har rett til offentlige stønader og tjenester, som ikke naturlig dekkes av markedsovervåkningsmyndighetene utpekt i forordningens Annex I seksjon A, jf. artikkel 74 nr. 3. Dersom forordningens struktur følges, vil hver medlemsstat måtte foreta en konkret vurdering hvor markedsovervåkningsmyndighetene utpekt i henhold til Annex I seksjon A, jf. artikkel 74 nr. 3 vurderes opp mot områdene beskrevet i Annex III for å avklare om det finnes områder som ikke dekkes av forordningens utpeking. Deretter må det foretas en vurdering basert på medlemsstatenes organisering for å avgjøre hvordan disse udekkede områdene skal håndteres.

1.2.2 Oppgaver

Markedsovervåkningsmyndighetens oppgaver

Markedsovervåkningsmyndigheten er definert i artikkel 3 nr. 26 som den nasjonale myndigheten som utfører aktiviteter og iverksetter tiltak i tråd med forordning 2019/1020 («Markedstilsynsforordningen»). I markedstilsynsforordningen er markedsovervåkning definert i artikkel 3 nr. 3 som aktiviteter og tiltak utført av markedsovervåkningsmyndigheten for å sikre at produkter samsvarer med kravene i gjeldende regelverk, og for å beskytte samfunnsmessige interesser dekket av regelverket.

Hvordan markedsovervåkingen skal gjennomføres er beskrevet både i KI-forordningen og i markedstilsynsforordningen, men nøyaktige prosedyrer for gjennomføring er ikke spesifisert noe sted. I markedstilsynsforordningen, artikkel 11 nr. 1 og 3, er det imidlertid spesifisert at markedsovervåkningsmyndighetene skal utføre tilstrekkelig tilsyn med produkter som

plasseres på markedet. I vurderingen av hva som er tilstrekkelig og hvilke typer tilsyn som skal gjennomføres skal de følge en risikobasert tilnærming som tar hensyn til følgende faktorer:

- Mulige farer og ikke-overholdelse knyttet til produktene
- Aktiviteter og operasjoner som er under den økonomiske aktørens kontroll
- Den økonomiske aktørens historikk med manglende overholdelse
- Om relevant, risikoprofilering utført av tollmyndighetene utpekt etter markedstilsynsforordningen artikkel 25 nr. 1
- Klager fra forbrukere og annen informasjon mottatt fra andre myndigheter, økonomiske aktører, medier eller andre kilder som kan tyde på ikke-overholdelse.

I tillegg til tilsyn skal markedsovervåkningsmyndigheten legge til rette for at fysiske eller juridiske personer som har grunn til å tro at forordningen har blitt brutt, kan sende inn klager i henhold til KI-forordningen artikkel 85 og markedstilsynsforordningen artikkel 11 nr. 7 bokstav a. Markedsovervåkningsmyndighetene skal derfor utvikle prosedyrer for å følge opp slike klager og avviksrapporter.

For å bidra til overholdelse av forordningen kan markedsovervåkningsmyndighetene, i henhold til KI-forordningen art. 70 nr. 8, tilby veiledning om kravene i forordningen, med et særlig vekt på små og mellomstore bedrifter samt oppstartsbedrifter. I dette arbeidet skal de involvere andre relevante myndigheter ved behov, jf. KI-forordningen art. 70 nr. 8. Denne veiledningen bør fungere som et supplement til standardene, for eksempel ved å utfylle eventuelle mangler eller ved å bidra til å avklare hvordan virksomheter skal navigere blant ulike aktører, som markedsovervåkningsmyndigheter, kontrollorganer og lignende.

Hvordan skal markedsovervåkningsmyndighetene forholde seg til standarder?

Ifølge KI-forordningens struktur vil kravene i forordningen hovedsakelig bli møtt gjennom anvendelsen av harmoniserte standarder som det henvises til i Artikkel 40 og i fortalepunkt 117. Det spesifiseres i Artikkel 40 at når høyrisikosystemer eller modeller med flere bruksområder (GPAI) samsvarer med disse standardene, antas det at de oppfyller forordningens krav.

For leverandører innebærer dette i praksis å legge hovedvekt på korrekt forståelse og bruk av de harmoniserte standardene, snarere enn å fortolke selve KI-forordningen. Markedsovervåkningsmyndighetene vil på sin side måtte gjennomføre vurderinger basert på om systemene er i tråd med de standardene som leverandørene oppgir i sine samsvarsvurderinger. Dette vil ofte være tekniske vurderinger som går utover ren teksttolkning av regelverket og omfatter en analyse av ulike testparametre, benchmarking prosesser og andre tekniske rammer relevante for evaluering av et KI-system som anvendes i standardene.

I situasjoner der leverandører ikke anvender harmoniserte standarder kan det være nødvendig med en mer inngående juridisk tolkning. Gitt at det utvikles robuste harmoniserte standarder, forventes det imidlertid at de fleste leverandører vil foretrekke disse fremfor å selv tolke forordningen direkte, ettersom standardene er utviklet med den hensikt å konkretisere og gjøre det praktisk å oppfylle forordningens krav.

Markedsovervåkningsmyndighetenes fullmakter

Markedsovervåkningsmyndighetene har omfattende fullmakter til å innhente informasjon for å utføre sine oppgaver. Disse fullmaktene er hovedsakelig beskrevet i markedstilsynsforordningen artikkel 14. I henhold til denne kan markedsovervåkningsmyndighetene blant annet kreve relevante dokumenter, tekniske spesifikasjoner, informasjon om verdikjeder og tilgang til uannonserte fysiske inspeksjoner av produkter og virksomheter. Videre kan de, ifølge KI-forordningen artikkel 74 nr.13, kreve tilgang til systemers kildekode, forutsatt at vilkårene i artikkelen er oppfylt.

Dersom et produkt eller en tjeneste ikke er i samsvar med kravene i KI-forordningen, kan markedsovervåkningsmyndighetene ifølge artikkel 16 og 41 i markedstilsynsforordningen pålegge leverandøren å gjennomføre korrigerende tiltak eller ilegge bøter. Summen av bøtene er spesifisert i KI-forordningens artikkel 99 nr. 3, som gir markedsovervåkningsmyndighetene rett til å ilegge bøter på opptil 35 millioner euro eller 7 % av den globale omsetningen, avhengig av hvilket beløp som er høyest.

1.2.3 Utpeking av “single point of contact”

Av artikkel 70 nr. 2 følger det at «Member States shall designate a market surveillance authority to act as the single point of contact for this Regulation». Det fremgår dermed at myndigheten som utpekes skal være et «market surveillance authority.»

Utover å fastsette at det er en markedsovervåkningsmyndighet som skal fungere som «single point of contact» gir selve teksten i KI-forordningen liten veiledning om krav til, organisering av og oppgaver for «single point of contact». Fortalen gir litt veiledning og i punkt 153 følger det at “In order to increase organisation efficiency on the side of Member States and to set a single point of contact vis-à-vis the public and other counterparts at Member State and Union levels, each Member State should designate a market surveillance authority to act as a single point of contact.” Fortalen gir dermed uttrykk for at en samordnende rolle overfor offentligheten, andre medlemsland og EU-organene er sentralt for «single point of contact».

Markedstilsynsforordningen har ikke operert med et «single point of contact», men med en «single liaison office» (SLO), jf. artikkel 10 nr. 3. Oppgavene til et «single liaison office» fremgår av artikkel 10 nr. 4 som sier: «The single liaison office shall at least be responsible for representing the coordinated position of the market surveillance authorities and the authorities designated under Article 25(1) and for communicating the national strategies as set out in Article 13. The single liaison office shall also assist in the cooperation between market surveillance authorities in different Member States, as set out in Chapter VI.»

Et viktig poeng i denne sammenheng er at «single point of contact» ikke skal erstatte «single liaison office» og at markedsovervåkningsmyndighetene for KI-forordningen også vil være underlagt «single liaison office». Disse rollene skal sameksistere. Markedstilsynsforordningen gir derfor begrenset overføringsverdi til «single point of contact» etter KI-forordningen. Single liaison office vil ha ansvaret for generell koordinering etter markedstilsynsforordningen, og oppgavene for single point of contact vil være spesifikke for kunstig intelligens. Den nærmere fordelingen av oppgaver vil trolig måtte vurderes konkret mellom «single point of contact» og «single liaison office».

På EU-nivå skal det opprettes et «European Artificial Intelligence Board», og en oppgave det kan være naturlig at tilligger «single point of contact» er medlemsstatenes representasjon i EAIB. Hver medlemsstat skal ha en representant i «boardet», men KI-forordningen sier ikke spesifikt hvilke myndigheter som skal representere medlemsstatene. Sett i lys av artikkel 65 nr. 4 og 70 nr. 2, er det mye som taler for at dette vil være representanter fra «single point of contact».

KI-forordningens artikkel 74 peker til en rekke myndigheter som skal være markedsovervåkningsmyndigheter for sine respektive områder i henhold til Annex I seksjon A. For Annex III utpekes det i mindre grad aktuelle myndigheter. Dette er nærmere behandlet i vedlegg 2 punkt 1.2.1. Det fremgår ikke hvorvidt «single point of contact» skal ha oppgaver og ansvar for områdene hvor forordningen ikke utpeker en markedsovervåkningsmyndighet. En tilnærming kan være at «single point of contact» får en rolle som en «catch all» og sørger for markedsovervåkning på områder som ikke er dekket i dag. En annen tilnærming er at «single point of contact» sammen med relevante aktører avklarer ansvaret for markedsovervåkning på disse områdene. Fordi KI-forordningen ikke utdyper dette nærmere, vil dette være en konkret vurdering på nasjonalt nivå.

1.3 Nærmere om «Notifying authority»

1.3.1 KI-forordningens krav til oppgaver og organisering

Det fremgår av KI-forordningens artikkel 28 nr. 1 at medlemslandene skal opprette eller utpeke minst en «notifying authority». Tilsvarende følger også av artikkel 70 nr. 1.

«Notifying authority» skal være ansvarlig for å sette opp og gjennomføre nødvendige prosedyrer for «the assessment, designation and notification of conformity assessment bodies and for their monitoring», jf. artikkel 28 nr. 1, jf. artikkel 3 nr. 19. Prosedyrene skal utvikles i fellesskap mellom alle «notifying authorities» i medlemslandene.

Hvordan søknadsprosessen fra «conformity assessment bodies» og til «notifying authority» skjer og hvilke kriterier «notifying authority» kan vektlegge, følger av KI-forordningens artikkel 29 flg. Særlig relevant er artikkel 31 som setter kravene som en «conformity assessment body» må oppfylle for å kunne være en «notified body».

Det fremgår av artikkel 28 nr. 2 at medlemslandene kan velge å legge oppgavene «assessment» og «monitoring» til nasjonale akkrediteringsmyndigheter i henhold til forordning 765/2008 artikkel 30 nr. 2. I Norge er dette *Norsk akkreditering*. KI-forordningen peker kun på «assessment» og «monitoring» som kan tillegges den nasjonale akkrediteringsmyndigheten, og ikke på oppgavene «designation» og «notification». Dette kan tilsa at disse oppgavene ikke kan tillegges en nasjonal akkrediteringsmyndighet. Dette understøttes av forordningens artikkel 28 nr. 4 hvor det fremgår det at oppgaven «notification of conformity assessment bodies» og «the assessment of those bodies» skal gjøres av ulike personer. Fordi kravet ligger på personnivå, tilsier det ikke at rollene må legges til forskjellige myndigheter. Bestemmelsen antyder imidlertid at det ligger en potensiell rollekonflikt i å gjøre begge oppgavene samtidig.

Ettersom ikke alle oppgavene som påligger en «notifying authority» kan gis til en nasjonal akkrediteringsmyndighet, vil utpekingen av «notifying authority» kunne skje gjennom to følgende organiseringer:

1. En nasjonal akkrediteringsmyndighet som Norsk akkreditering gis oppgavene «assessment og monitoring», og en annen myndighet blir «notifying authority» med ansvar for oppgavene «designation» og «notification». Det må opprettes eller utpekes minimum en «notifying authority». Dette innebærer at det også vil være mulig å opprette flere, eksempelvis ved å fordele denne rollen på hver sektor og tillegge den de myndighetene som i dag fungerer som «notifying authority» eller tilsvarende for denne sektoren.
2. En myndighet blir «notifying authority» og ivaretar alle oppgavene som følger av artikkel 28 nr. 1, altså «the assessment, designation and notification of conformity assessment bodies and for their monitoring». Denne myndigheten vil i så fall også måtte fordele oppgavene på ulike personer internt i henhold til artikkel 28 nr. 4. Det må opprettes eller utpekes minimum en slik myndighet. Dette innebærer at det også vil være mulig å opprette flere, eksempelvis ved å fordele denne rollen på hver sektor og tillegge den de myndighetene som i dag fungerer som «notifying authority» eller tilsvarende for denne sektoren.

Det oppstilles spesifikke krav til uavhengighet mellom «notifying authority» og «notified body» i artikkel 28 nr. 5. Disse henger sammen med, men kommer i tillegg til uavhengighet for de nasjonale kompetente myndighetene etter KI-forordningen artikkel 70 nr. 1 som drøftet i vedlegg 2 punkt 1.4.

1.3.2 Organisering av «notifying authority» etter eksisterende produktsikkerhetsregelverk

Fordi KI-forordningen er et produktsikkerhetsregelverk, vil organisering av «notifying authority» etter eksisterende produktsikkerhetsregelverk kunne gi en viss veiledning.

Et eksempel er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap som er en myndighet som følger opp flere produktsikkerhetsregelverk, herunder direktiv 2014/68 («direktivet om trykkpåkjent utstyr»). For direktivet om trykkpåkjent utstyr ligger det formelle ansvaret for «to designate and notify conformity assessment bodies» hos Justisdepartementet. Dette ansvaret er delegert til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Nærings- og fiskeridepartementet «notifies designated conformity assessment bodies to the EU commission and NANDO base» på vegne av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.⁴² Om ansvarsfordelingen skriver DSB følgende:

«DSB is the designating authority and The Ministry of Trade, Industry and Fisheries is the notifying authority. DSB is responsible to inform The Ministry of Trade, Industry and Fisheries about every new designated conformity assessment body which needs to be notified further to the EU Commission.»

⁴² [designation-and-notification-of-conformity-assessment-bodies.pdf \(dsb.no\)](#)

The designation is DSB's decision, which means that the body is then formally designated in Norway. Designation as it is, cannot be used without notification and a designated body cannot perform any kind of conformity assessment activities before they are notified and registered in the NANDO base.”

I tillegg skriver DSB at «*Designation of conformity assessment bodies according to the Pressure Equipment Directive 2014/68/EU is subject to accreditation. Norwegian accreditation (NA) is responsible for accreditation in Norway.*»

Med utgangspunkt organiseringen slik den er gjort for direktivet for trykkpåkjent utstyr synes det altså å være særlig tre roller på nivået for «notifying authority»:

- «Designating authority»: For direktivet for trykkpåkjent utstyr synes denne myndigheten å i utgangspunktet tilligge Justisdepartementet, men er delegert til DSB.
- «Notifying authority»: For direktoratet for trykkpåkjent utstyr er denne myndigheten plassert hos Nærings- og fiskeridepartementet. I henhold til KI-forordningens artikkel 28 nr. 1 kan denne myndigheten kan ligge til samme organ som «designating authority».
- «Accreditation»: Denne myndigheten er Norsk akkreditering. I henhold til KI-forordningens artikkel 28. nr. 2 få en myndighet som Norsk akkreditering tillagt oppgavene «assessment and monitoring», men ikke «designation» og «notifying».

1.4 Krav til uavhengighet for nasjonale kompetente myndigheter

1.4.1 Omfanget av uavhengighetskravet

De nasjonale kompetente myndighetene omfatter både markedsovervåkningsmyndigheter og «notifying authorities». Artikkel 70 er den sentrale bestemmelsen for de nasjonale kompetente myndighetene og stiller krav til uavhengighet. For «notifying authority» er det nærmere spesifiserte krav i artikkel 28. Markedsovervåkningsmyndighetene har ikke en bestemmelse i KI-forordningen som utdypet kravene tilsvarende artikkel 28 for «notifying authority». Det fremgår imidlertid av blant annet artikkel 74 nr. 1 at markedstilsynsforordningen gjelder for KI-systemer som er dekket av KI-forordningen. For markedsovervåkningsmyndighetene vil dermed føringene følge av artikkel 70 og eventuelt av markedstilsynsforordningen der den gir nærmere spesifiserte krav.

Det framgår av KI-forordningens artikkel 70 at nasjonale kompetente myndigheter skal utøve sin myndighet «*independently, impartially and without bias so as to safeguard the objectivity of their activities and tasks, and to ensure the application and implementation of this Regulation.*» Relativt likelydende bestemmelser finnes i markedstilsynsforordningen artikkel 11, samt annet regelverk knyttet til produktsikkerhet.⁴³

Formulering i artikkel 70, jf. markedstilsynsforordningens artikkel 11 har flere elementer knyttet til uavhengighet. Ordet «independently» vil kunne oversettes til «uavhengighet», ordet «impartially» kan trolig oversettes til «upartisk», og «bias» kan oversettes med

⁴³ Se blant annet også REGULATION (EC) No 765/2008

«forutinntatthet». Verken fortalen i KI-forordningen eller markedstilsynsforordningen utdyper nærmere innholdet i vilkårene.

Det følger av ordlyden i artikkel 70 at målet er å sikre at myndigheten er objektiv i sine oppgaver og anvendelse og implementeringen av regelverket. Myndigheten må derfor ikke være utsatt for instruksjoner eller press som gjør at den ikke kan være objektiv i sine oppgaver. En naturlig språklig forståelse av vilkåret «bias» tilsier at det ikke bare er formelle roller og bindinger som kan være problematiske, men også ulike holdninger. Vilkaaret vil nok særlig kunne komme på spissen for ulike roller som ikke formelt sett er en binding, men som kan tenkes å påvirke standpunktene til en nasjonal kompetent myndighet.

Ordlyden i artikkel 70 har ingen tilleggsvilkår som tilsier særlig grad av uavhengighet. Her skiller KI-forordningen seg fra flere andre EU-regelverk som setter mer kvalifiserte krav til uavhengighet, eksempelvis personvernforordningens artikkel 52 og «Digital Services Act» artikkel 50 som benytter begreper som «complete independence». KI-forordningens krav til uavhengighet i artikkel 70 er til sammenlikning mindre omfattende. Ordlyden tilsier dermed en mer moderat grad av uavhengighet sammenliknet med regelverk som tydeliggjør en stor grad av uavhengighet.

Også innad i KI-forordningen er det bestemmelser som har krav til «uavhengighet» som går lengre enn det som følger av artikkel 70.

Av artikkel 74 nr. 8 følger det at markedsovervåkningsmyndigheten for høyrisiko KI-systemer for biometri som skal brukes til rettshåndhevelse, grensekontroll, justis og demokrati, samt systemer som nevnt i Annex III nr. 6, 7 og 8 enten vil være underlagt kravene i personvernforordningen eller artikkel 41 til 44 i personverndirektivet for politi- og påtalemyndighet. Dette tilsier at KI-forordningen anser systemer knyttet til rettshåndhevelse, grensekontroll og domstoler, som systemer hvor det er særlig viktig å oppfylle spesifikke krav. Dette omfatter blant annet krav til uavhengighet, jf. artikkel 42 i personverndirektivet for politi og påtalemyndighet og artikkel 52 i personvernforordningen, som etter sin ordlyd går lengre enn uavhengighetskravet i artikkel 70 i KI-forordningen.

For «notifying authorities» er det ytterligere krav til uavhengighet i artikkel 28 nr. 3. Av denne følger det at «notifying authorities» skal etableres, organiseres og operere på en slik måte at ikke «no conflict of interest arises» med kontrollorganene. En naturlig språklig forståelse ordlyden, særlig med bruken av «no», tilsier at kravet til uavhengighet er noe strengere for «notifying authorities» overfor kontrollorganene enn det som følger av det generelle kravet til uavhengighet i artikkel 70 nr. 1.

Artikkel 31 nr. 5 har særlige krav til uavhengighet for “notified bodies” overfor markedsaktører for KI-systemer. Det fremgår av denne at “notified bodies” «shall [not] be directly involved in the design, development, marketing or use of high-risk AI systems, nor shall they represent the parties engaged in those activities» (vår tilpasning). Tilsvarende spesifisering følger ikke etter artikkel 70.

EU-domstolen har flere ganger vurdert krav til uavhengighet. For tilsynsmyndighetene på personvernområdet er uavhengighetskravet i det tidligere personverndirektivet tolket

strengt.⁴⁴ I dommen C-518/07 uttales det i avsnitt 18 at *“In relation to a public body, the term ‘independence’ normally means a status which ensures that the body concerned can act completely freely, without taking any instructions or being put under any pressure.”* Videre fremgår det av dommen i avsnitt 19 at tillegget «complete» i personverndirektivet tilsier «a decision-making power independent of any direct or indirect external influence on the supervisory authority». Tillegget “complete” tilsier altså enda høyere krav til uavhengighet.

EU-domstolen har hatt liknende uttalelser om uavhengighet knyttet til Directive 2009/72 og Directive 2004/49. Her har EU-domstolen uttalt at uavhengighet normalt innebærer *«a status that ensures that the body in question is able to act completely freely in relation to those bodies in respect of which its independence is to be ensured, shielded from any instructions or external influence»*⁴⁵. Et viktig poeng i uttalelsen viktig poeng er at uavhengighetskravet må knyttes til en aktør/binding som en skal det skal sikres uavhengighet fra.

De aktuelle bestemmelsene i direktiv 95/46, direktiv 2009/72 og direktiv 2004/49 som EU-domstolens uttalelser er knyttet til, har enten tillegg som «complete» eller har mer omfattende og spesifikke krav til uavhengighet enn det som følger av KI-forordningens artikkel 70.⁴⁶ Dette gjør at det er noe usikkert om uttalelsene helt generelt kan legges til grunn for KI-forordningen. Samtidig er uttalelsen fra EU-domstolen i seg selv nokså generelle. EU-domstolen tolker «uavhengighet» i fraværet av en definisjon og vurderer hvordan «uavhengighet» normalt skal forstås. Dette tilsier at de vil kunne gjelde for KI-forordningens artikkel 70.

Formålsbetraktninger kan tilsi at «uavhengighetskravet» i KI-forordningens artikkel 70 ikke skal tolkes for strengt. Som et produktsikkerhetsregelverk vil KI-forordningen utfylles med standarder med spesifikke krav. For de nasjonale kompetente myndighetene vil det først og fremst være mange tekniske vurderinger av hvorvidt noe oppfylles eller ikke. Denne typen tekniske vurderinger vil trolig være mindre sensitive for bindinger slik som eksempelvis politisk styring. Dette skiller seg fra tilsyn og institusjoner som skal påse ivaretagelse av grunnleggende rettigheter i rettighetsbaserte lover. Når personvernforordningens artikkel 52 har så klare krav til uavhengighet, henger dette trolig sammen med deres ivaretagelse av grunnleggende rettigheter etter et rettighetsbasert regelverk hvor det ofte er store skjønnsmessige vurderinger som kan tenkes sårbare for den typen instruksjoner.

Samlet sett tilsier kravet til uavhengighet at markedsovervåkningsmyndighetene må være så uavhengige at de kan handle helt fritt og vil være objektive i deres vurderinger og oppgaver. De innebærer at de må være skjermet fra instruksjoner og ekstern påvirkning. Tillegget «bias» i artikkel 70 tilsier at det ikke bare er formelle roller og bindinger, men også mer uformelle bindinger som kan lede til at myndigheten ikke er tilstrekkelig objektiv. Artikkel 70 har ingen tilleggsbegreper som «complete» eller mer utfyllende krav til uavhengighet. Dette

⁴⁴ Se jf. C-518/07 ([EUR-Lex - 62007CJ0518 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)), C-614/10 ([EUR-Lex - 62010CJ0614 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)), C-288/12 [EUR-Lex - 62012CJ0288 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁴⁵ Case C-718/18 avsnitt 118 - [EUR-Lex - 62018CJ0718 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), Case C-378/19 [EUR-Lex - 62019CJ0378 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) avsnitt 32, case C-530/16 [62016CJ0530 \(europa.eu\)](#) avsnitt 67

⁴⁶ DIRECTIVE 2004/49 artikkel 21 og Directive 2009/72 artikkel 35.

tilsier at uavhengigheten er mer moderat enn for regelverk som har dette, eksempelvis personvernforordningen og DSA.

EU-domstolens uttalelser om uavhengighet knyttet til Directive 2009/72 og Directive 2004/49 viser at uavhengighet må vurderes i relasjon til hvilken aktør det skal sikres uavhengighet fra. Dette drøftes i neste punkt.

Fordi uavhengighetskravet i KI-forordningen i stor grad samsvarer med uavhengighetskravet i markedstilsynsforordningen, gir dagens innretning av markedsovervåkningsmyndigheter etter eksisterende produktsikkerhetsregelverk god veiledning for hva som er nødvendig i praksis. Dette drøftes nærmere i vedlegg 2 punkt 1.4.3.

1.4.2 Hvilke bindinger skal det sikres uavhengighet fra?

Av artikkel 28 nr. 3 følger det at «notifying authorities» skal etableres, organiseres og opereres på en slik måte at det ikke oppstår interessekonflikter med kontrollorganene. Det pekes altså særlig på upartiskhet i relasjonen til kontrollorganene. Fortalen gir ikke bakgrunn for skillet, men det må antas at det henger sammen med at kontrollorganene konkurrerer om å tilby tredjepartssertifisering. Artikkel 28 nr. 5 understreker skillet ved å si at «notifying authorities» ikke skal tilby eller gjennomføre aktiviteter som kontrollorganene tilbyr, og ikke gi rådgivningstjenester på en kommersiell basis.

I motsetning til situasjonen for «notifying authorities» er det for markedsovervåkningsmyndighetene ikke særlig pekt på noen roller som kan være problematiske. KI-forordningen artikkel 70 ikke nærmere veiledning, og det følger ikke noe ytterligere fra markedstilsynsforordningens artikkel 11. Heller ikke fortalen gir veiledning. For markedsovervåkningsmyndighetene kan en tilnærming med utgangspunkt i EU-domstolens uttalelse «any instructions or external influence» være å vurdere hvilke aktører som vil kunne utøve press på de markedsovervåkningsmyndighetene. I det følgende pekes det på tre mulige bindinger som er særlig aktuelle å vurdere.

En form for uavhengighet knytter seg til leverandørene i et marked. Dersom markedsovervåkningsmyndighetene har sterke bindinger til leverandører i et marked, vil dette kunne skape en risiko for forskjellsbehandling av aktører og dette vil det kunne påvirke konkurransen. Dette ville være i strid med grunnleggende forutsetninger for et fritt marked og for EU/EØS-samarbeidet. Det er dermed grunn til å anta at kravet til uavhengighet hos de kompetente myndighetene og da særlig for markedsovervåkningsmyndighetene knytter seg til uavhengighet fra leverandører i et marked. Dette understøttes også av bruken av «upartisk» som tilsier at aktører ikke skal forskjellsbehandles. Risikoen for bindingen synes imidlertid å være noe mindre for de kompetente myndighetene enn for «notifying bodies». I artikkel 31 nr. 5 adresseres dette for “notifying bodies” med formuleringen «shall [not] be directly involved in the design, development, marketing or use of high-risk AI systems, nor shall they represent the parties engaged in those activities» (vår tilpasning). Tilsvarende spesifisering følger ikke for etter artikkel 70.

En annen form for uavhengighet er politisk uavhengighet. En myndighet kan vanskelig sies å være «uavhengig» dersom den kan styres politisk. Som det fremgår av drøftelsen under

vedlegg 2 punkt 1.4.1 vil dette innebære myndigheten ikke kan få instruksjoner eller usettes for press som gjør at myndigheten ikke er objektiv i sine vurderinger.

En tredje form for uavhengighet være der hvor en myndighet har en særinteresse som bidra til en spenning ved ivaretagelsen av formålene bak KI-forordningen. En slik type uavhengighet er i mindre grad en formell uavhengighet, men treffes muligens av vilkåret «bias». Et eksempel på dette kan være fordi markedsovervåkningsmyndighetene er underlagt det samme regelverket de fører tilsyn med. Dette er imidlertid ikke unikt for KI-forordningen og samme spenning oppstår for blant annet for myndigheter som Arbeidstilsynet som i tillegg til å være tilsyn for arbeidsmiljøloven også skal etterleve arbeidsmiljøloven. Et annet eksempel på dette er ombudsroller eller liknende som innebærer et særlig ansvar for å ivareta et regelverk og hensyn. En slik rolle kan påvirke hvordan en myndighet tilnærmer seg et regelverk og om det medfører en uforholdsmessig stor vektning av visse hensyn som vil kunne gjøre det usikkert hvorvidt myndigheten er objektiv.

For markedsovervåkningsmyndighetene kan det legges til grunn at bindinger til leverandører i et marked, politisk styring og andre særinteresser alle er mulige bindinger som kan treffes av KI-forordningens krav til uavhengighet i artikkel 70, jf. markedstilsynsforordningens artikkel 11. Hvorvidt disse bindingene er problematiske og hva som er nødvendig for å sikre uavhengigheten er vil være en konkret vurdering av den aktuelle myndigheten. Videre er drøftelsen under dette punktet ikke uttømmende, og det kan også tenkes andre bindinger som dekkes av bestemmelsene.

1.4.3 Et praktisk utgangspunkt for uavhengighet

Hva som i praksis vil være nødvendig for å sikre kravene til uavhengighet i artikkel 70 vil i utgangspunktet være en konkret vurdering hvor en vurderer om den aktuelle myndigheten er tilstrekkelig uavhengig i relasjon til de aktørene og bindingene det skal sikres uavhengighet fra. Fordi kravene til uavhengighet i KI-forordningen i stor grad tilsvarer kravene i eksisterende produktsikkerhetsregelverk, vil organiseringen og uavhengigheten som eksisterende markedsovervåkningsmyndigheter har, gi god veiledning for hva som i praksis er nødvendig for de kompetente myndighetene etter KI-forordningen. Et utgangspunkt i denne sammenhengen kan være at markedstilsynsforordningen artikkel 11 i stor grad tilsvarer uavhengighetskravet i KI-forordningen artikkel 70.

For markedstilsynsforordningen er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap «nasjonalt samordningspunkt for markedstilsyn» (en såkalt «single liaison office» eller SLO) med ansvar for å koordinere 17 myndigheter i Norge. Blant disse virksomhetene er det flere ulike forvaltningsorganer, slik som direktorater, tilsyn og etater. Det synes dermed å være lagt til grunn en nokså stor fleksibilitet for innretning av kompetente myndigheter etter eksisterende markedstilsynsregelverk. På Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap nettside⁴⁷ fremgår følgende aktører:

- Arbeidstilsynet

⁴⁷ [Nasjonalt samordningspunkt for markedstilsyn | Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap \(dsb.no\)](https://www.dsb.no)

- Direktoratet for byggkvalitet
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Forbrukertilsynet
- Helsedirektoratet
- Justervesenet
- Mattilsynet
- Miljødirektoratet
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
- Norges vassdrags- og energidirektorat
- Petroleumstilsynet
- Sjøfartsdirektoratet
- Statens jernbanetilsyn
- Statens legemiddelverk
- Statens vegvesen
- Tolletaten
- Luftfartstilsynet

Flere av myndighetene som har roller etter markedstilsynsforordningen vil også få roller etter KI-forordningen og dermed også være underlagt kravet til uavhengighet i KI-forordningens artikkel 70. Fordi kravene er relativt likelydende, vil dette rent juridisk få begrenset betydning. Rent praktisk innebærer det at dersom disse myndighetene er ansett som tilstrekkelig uavhengighet etter markedstilsynsforordningen vil det også kunne legges til grunn at de også oppfyller kravene i KI-forordningen. Fordi kravet til uavhengighet i markedstilsynsforordningen artikkel 11 og KI-forordningens artikkel 70 nr. 1 er nokså like, betyr dette også at hvis en legger til grunn en streng tolkning av uavhengighetskravene i KI-forordningen vil dette også måtte gjelde tilsvarende for alle myndighetene som skal være underlagt markedstilsynsforordningens artikkel 11. Dette åpner for en bredere vurdering hvor formål som effektivitet og gjennomførbarhet trolig også vil være viktige momenter.

1.5 Særlige spørsmål i forholdet mellom markedsovervåkningsmyndigheter og «notifying authority»

1.5.1 Kan samme myndighet være både markedsovervåkningsmyndighet og «notifying authority»?

Et spørsmål knyttet til organiseringen av de nasjonale kompetente myndighetene er hvorvidt medlemslandene kan plassere rollen som «notifying authority» og rollen som markedsovervåkningsmyndighet i samme organ. Av artikkel 70 nr. 1 fremgår det at medlemslandene skal «establish or designate as national competent authorities at least one notifying authority and at least one market surveillance authority».

Bruken av begrepet «and» i artikkel 70 nr. 1 sammen med flertall for «national competent authorities» kan tilsi at dette er to roller som må opprettes hos forskjellige myndigheter. Det følger imidlertid av siste artikkel 70 nr. 1 siste punktum at “Provided that those principles are observed, such activities and tasks may be performed by one or more designated

authorities, in accordance with the organisational needs of the Member State.” Det følger av denne formuleringen at såfremt kravet til uavhengighet i annet og tredje punktum, så er medlemslandene frie til å legge både rollen som «notifying authority» og rollen som markedsovervåkningsmyndighet til samme myndighet.

1.5.2 Særlig om forholdet mellom “notifying authorities» og «notified bodies» som er direkte utpekt i KI-forordningen

Dersom markedsovervåkningsmyndigheter og «notifying authorities» plasseres hos samme myndighet, oppstår spørsmålet om markedsovervåkningsmyndighetene som etter KI-forordning skal fungere som «notified body» for visse typer tredjepartssertifisering også kan ha rollen som «notifying authority».

Artikkel 43 nr. 1 tredje ledd fastsetter at utgangspunktet er at leverandørene kan velge hvilken «notified body» de skal benytte, men for systemer knyttet til rettshåndhevelse, innvandring og asyl, skal markedsovervåknings-myndigheten som referert til i artikkel 74 nr. 8 eller 9 fungere som notified body. Denne myndigheten er nærmere omtalt i punkt vedlegg 2 punkt 1.2.1.

Det oppstilles krav til skillet mellom «notifying authority» og «notified body» i artikkel i artikkel 28 nr. 5. Av denne følger det at «Notifying authorities shall offer or provide neither any activities that conformity assessment bodies perform, nor any consultancy services on a commercial or competitive basis». En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier et klart skille mellom «notifying authorities» og «notified bodies». Særlig «any activities» tilsier at disse rollene skal holdes adskilt. Konsekvensen av dette er at myndigheten referert til i artikkel 74 nr. 8 og 9 ikke også kan være «notifying authority».

2 Myndigheter for beskyttelsen av fundamentale rettigheter

Nasjonale offentlige myndigheter eller organer som fører tilsyn med eller håndhever forpliktelser under EU-lovgivning som beskytter grunnleggende rettigheter vil under KI-forordningen få fullmakter og myndighet til å innhente informasjon og iverksette tiltak for å sikre at KI-systemer ivaretar grunnleggende rettigheter, jf. KI-forordningens artikkel 77. Hver medlemsstat skal innen tre måneder etter ikrafttredelse av forordningen identifisere og offentliggjøre en liste over disse myndighetene jf. artikkel 77 nr. 2. Nedenfor følger en beskrivelse av disse myndighetenes roller og myndighet. Disse myndighetene vil i det følgende bli omtalt som *rettighetstilsyn*.

Det følger av artikkel 77 nr. 1 at rettighetstilsyn har rett til å be om og få tilgang til all dokumentasjon som er opprettet eller vedlikeholdt under KI-forordningen, når tilgang til denne dokumentasjonen er nødvendig for å effektivt kunne utføre sine oppgaver. Rettighetstilsynet skal informere markedsovervåkningsmyndigheten i det aktuelle medlemslandet om slike forespørsler. Dersom dokumentasjonen ikke er tilstrekkelig for å

avgjøre om det har skjedd et brudd på EU-lovgivning kan rettighetstilsynet be markedsovervåkningsmyndigheten om å organisere tekniske tester at KI-systemet jf. artikkel 77 nr. 3.

Ifølge artikkel 79 nr. 2 skal markedsovervåkningsmyndighetene informere og samarbeide med rettighetstilsynene når de identifiserer risikoer for grunnleggende rettigheter i vurderingen av et KI-system. Rettighetstilsynet skal da involveres i vurderingene av systemet. Heretter skal organene sammen vurdere om ytterligere tekniske tester er nødvendige og deretter beslutte hvilke korrigerende tiltak som må iverksettes for å adressere risikoene.

Rettighetstilsynene vil altså få en viktig rolle og fullmakter for å sikre at bruken av KI-systemer respekterer individers grunnleggende rettigheter. Dette vil skje gjennom deres eget arbeid, men også i nært samarbeid med markedsovervåkningsmyndighetene.

