

Datum
2021-06-22

Diarienummer
Af-2021/0042 5886

Ert diarienummer
12021/01304

Infrastrukturdepartementet
Enheten för samhällets digitalisering
103 33 Stockholm

Remissyttrande: Europeiska kommissionens förslag till förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen är positiv till Europeiska kommissionens arbete med att skapa en enhetlig reglering för artificiell intelligens (AI) inom EU.

Arbetsförmedlingen vill samtidigt påpeka att förordningen kan ha en innovationshämmande påverkan och instämmer i det som Regeringskansliet ger uttryck för i sin Faktapromemoria 2020/21:FPM109: *”Det är viktigt att de åtgärder för kontroll och regelefterlevnad som föreslås är proportionerliga och ändamålsenliga och inte förhindrar innovation och utveckling.”*

Arbetsförmedlingen anser att det måste klargöras hur AI-förordningen förhåller sig till EU:s dataskyddsförordning och myndigheters registerlagstiftningar beträffande behandling av känsliga personuppgifter, för att myndigheter inte ska hämmas i arbetet med att utveckla AI-förmågor.

Arbetsförmedlingen vill uppmärksamma regeringen på att det redan idag finns ett antal AI-system i bruk vid Arbetsförmedlingen som potentiellt når upp till definitionen av AI-system med hög risk. Det är viktigt att regeringen vidtar åtgärder så att system som är i drift idag inte behöver stängas ned på grund av formaliabrister när förordningen träder i kraft.

Arbetsförmedlingen uppmanar regeringen att säkerställa att den myndighet som får uppdraget att vara tillsynsmyndighet har ordentlig kompetens inom de tre föreslagna områdena för tillförlitlig AI – etik, juridik och teknik.

Datum
2021-06-22

Diarienummer
Af-2021/0042 5886

Arbetsförmedlingen vill påpeka att det kommer att behövas ett nationellt kunskapslyft rörande AI och data governance hos myndigheter i allmänhet.

Definitionen av AI-tekniker som finns i annex I kan med fördel vara mer specifik. De föreslagna definitionerna riskerar att bidra till en osäkerhet vad gäller vilken mjukvara som ska betraktas som AI-system enligt artikel 3.1.

Arbetsförmedlingen vill uppmärksamma att de begränsningar som görs i artikel 54.1 (a) rörande vilka områden som kan åtnjuta lättnaderna som följer med arbetet i en regulatorisk sandbox gör att endast ett fåtal av de globala utvecklingsmålen i Agenda 30 kan främjas genom sådan utveckling.

Arbetsförmedlingen vill uppmärksamma att klassificeringen i Annex III punkt 4 (a) skulle kunna bli innovationshämmande för utveckling av nya metoder för att matcha arbets sökande med arbetsgivare.

Arbetsförmedlingen vill också påpeka att klassificeringen i Annex III punkt (b) skulle kunna bli innovationshämmande för branscher som förlitar sig på systemstöd för tilldelning av arbetsuppgifter inom till exempel.

Arbetsförmedlingens synpunkter

Synpunkterna nedan följer förordningsförslagets struktur.

Förordningstexten

Inledning

Arbetsförmedlingen är positiv till Europeiska kommissionens arbete med att skapa en enhetlig reglering för artificiell intelligens (AI) inom EU.

Arbetsförmedlingen vill samtidigt påpeka att förordningen kan ha en innovationshämmande påverkan och instämmer i det som Regeringskansliet ger uttryck för i sin Faktapromemoria 2020/21:FPM109: ”*Det är viktigt att de åtgärder för kontroll och regelefterlevnad som föreslås är proportionerliga och ändamålsenliga och inte förhindrar innovation och utveckling.*”

Arbetsförmedlingen vill också påpeka att även utländska produkter som ska säljas i EU omfattas av förordningen, vilket kan påverka myndigheters möjligheter att köpa in produkter.

Artikel 9

Artikel 9 anger att det ska finnas ett riskhanteringssystem för AI-system som är förknippade med hög risk enligt förordningens regler. Arbetsförmedlingen ser detta som positivt men konstaterar att det

Datum
2021-06-22Diarienummer
Af-2021/0042 5886

kommer innebära mycket arbete med tillhörande resurskrav om varje myndighet ska utforma de riskhanteringssystem som ska finnas.

Arbetsförmedlingen anser därför att det bör utredas i vilken utsträckning ett riskhanteringssystem kan utformas på ett sätt som är gemensamt för hela den offentliga sektorn, eller åtminstone delar av den. Det vore eftersträvansvärt att riskhanteringen kopplad till AI-system är enhetlig eller i vart fall så pass snarlik offentliga verksamheter och myndigheter emellan, att det blir lätt att samverka och utbyta erfarenheter kring riskhanteringen. Arbetsförmedlingen ser gärna att den offentliga sektorn tillsammans i så hög utsträckning som möjligt eftersträvar "risk mitigation by design", vilket innebär att förhållningssätt och gemensamma lösningar utvecklas, testas och sedan gradvis växlas upp, istället för en traditionell riskhanteringsprocess.

Det vore även värdefullt om regeringen utreder möjligheterna att införa ett systemstöd för att utvärdera risker förknippade med AI-system som ett komplement till mänskliga bedömningar.

Artikel 10

När Arbetsförmedlingen behandlar personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska myndigheten tillämpa lag (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (Arbetsförmedlingens registerlag). Lagen reglerar bland annat under vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen får behandla känsliga personuppgifter, se 9 § Arbetsförmedlingens registerlag.

Arbetsförmedlingen anser att det måste klargöras hur AI-förordningen förhåller sig till EU:s dataskyddsförordning och myndigheters registerlagstiftning beträffande behandling av känsliga personuppgifter, för att myndigheter inte ska hämmas i arbetet med att utveckla AI-förmågor. Om registerlagstiftning i framtiden innehåller förbud mot den typ av behandling som artikel 10 syftar till att möjliggöra kommer myndigheters möjligheter att utveckla AI-system att hämmas.

Arbetsförmedlingen anser även att de anpassningar som bör göras med anledning av förordningen ska ske på ett sammanhållet sätt med nationella riktlinjer för att myndigheterna ska kunna balansera säkerhet med möjligheten att använda data på ett effektivt sätt.

Artikel 17

Arbetsförmedlingen anser att det bör utredas i vilken utsträckning ett kvalitetssäkringssystem för AI-system kan utformas på ett sätt som är gemensamt för den offentliga sektorn.

Artikel 19

Artikel 19 anger att ett AI-system som når upp till definitionerna för att anses utgöra ett högrisksystem ska genomgå en "conformity assessment"

Datum
2021-06-22Diarienummer
Af-2021/0042 5886

enligt artikel 43 innan det får tas i bruk. Arbetsförmedlingen instämmer i att det är av godo att ett högrisksystem inte får tas i bruk innan det är konstaterat att systemet inte för med sig oacceptabla risker.

Arbetsförmedlingen vill samtidigt uppmärksamma regeringen på att det redan idag finns ett antal AI-system i bruk vid Arbetsförmedlingen som potentiellt når upp till definitionen av AI-system med hög risk. Det är därför viktigt att regeringen vidtar åtgärder som möjliggör att Arbetsförmedlingens AI-system (och liknande system vid andra myndigheter) kan genomgå processen enligt artikel 19 och 43 (s.k. conformity assessment) innan eller samtidigt som förordningen formellt träder i kraft. Om detta inte blir möjligt, skulle Arbetsförmedlingen bli tvingad att tillfälligt upphöra med driften av myndighetens AI-system med hög risk till dess att systemen har genomgått nödvändig conformity assessment alternativt bryta mot AI-förordningen.

Att avbryta verksamheten skulle föra med sig beaktansvärda negativa konsekvenser för genomförande av svensk arbetsmarknadspolitik under den tid då Arbetsförmedlingen inte har möjlighet låta AI-systemen vara i produktion.

Skäl 88 i förordningsförslaget berör detta, vilket är positivt. Arbetsförmedlingen vill ändå uppmärksamma regeringen på detta problem för att säkerställa att arbetet med att etablera infrastrukturen för conformity assessment påbörjas i tid.

Artikel 30

Artikel 30.6 anger att en "notifying authority" ska hålla den information som de tar emot inom sitt uppdrag konfidentiell. Detta förefaller kunna komma i konflikt med offentlighetsprincipen, om inte relevanta sekretessbestämmelser införs. Artikel 70 innehåller liknande reglering.

Artikel 43

I artikel 43.4 anges att AI-system med hög risk ska genomgå en ny conformity assessment när de har blivit "substantially modified". Förordningstexten innehåller ingen legaldefinition av när ett system ska räknas som "substantially modified", och begreppet utvecklas inte i skälen till förordningen. Arbetsförmedlingen anser att en sådan definition vore önskvärd, alternativt att förordningen kompletteras med en beskrivning av hur det ska avgöras om ett AI-system har blivit "substantially modified" eller inte.

Artikel 53 och 54

Arbetsförmedlingen anser att insatserna i Title V för att främja innovation genom att etablera regulatoriska sandboxar är mycket välkomna. Det utforskande arbetet kring AI är helt nödvändigt för att Sverige ska kunna ta vara på möjligheterna med AI. Även av detta skäl är det viktigt att myndigheters möjligheter att behandla personuppgifter i

Datum
2021-06-22Diarienummer
Af-2021/0042 5886

syfte att utveckla AI-system säkerställs, och att det finns tydligt stöd för detta i registerlagstiftning. Arbetsförmedlingen vill särskilt påpeka att förändringar kan behöva ske i Arbetsförmedlingens registerförfattningar för att myndigheten ska kunna ta del av de effektivitetsvinster som AI erbjuder.

Arbetsförmedlingen ser gärna att det tydligt framgår i myndighetens uppdrag att arbeta med utveckling, träning och testning av AI-system samt datahantering av hög kvalitet som ett led i god förvaltning. Om offentlig sektor ska nå så långt som är möjligt vad gäller att tillvarata de vinster som finns att nå med hjälp av AI är det nödvändigt att det ingår som en tydlig del av vårt uppdrag. Det finns även ett behov av att myndigheter får större möjligheter än idag att samarbeta inom regulatoriska sandboxar och edge labs.

Arbetsförmedlingen noterar också att artikel 54.1 a) ställer krav på vilka områden som AI-utveckling ska röra sig inom för att få åtnjuta de juridiska lättnader som den regulatoriska sandboxen skapar. Arbetsförmedlingen ser därför att det rör sig om relativt begränsade innovationsfrämjande åtgärder som till exempel inte kommer kunna användas på det arbetsmarknadspolitiska området, eller för att främja insatser för de 17 globala utvecklingsmålen i Agenda 2030 utöver vad som redan är reglerat i artikel 54.1 (a). Arbetsförmedlingen anser att det finns fler legitima områden där möjligheten att använda de regulatoriska sandboxarna ska finnas.

Artikel 59

Artikel 59 ställer krav på att en nationell kompetent myndighet utses eller etableras för att agera som tillsynsmyndighet för förordningens tillämpningsområde. Artikel 59.4 anger att myndigheten ska ha tillräckliga resurser för att kunna utföra sitt uppdrag. Arbetsförmedlingen uppmanar regeringen att säkerställa att den myndighet som får uppdraget har ordentlig kompetens inom de tre föreslagna områdena för tillförlitlig AI – etik, juridik och teknik.

Det är avgörande att tillsynsmyndigheten besitter alla delar av den kompetensen för att inte bli begränsande och innovationshämmande. Det kommer också behövas ett nationellt kunskapslyft hos myndigheter i allmänhet, samt ett ökat fokus på data governance från det att en myndighet hämtar in informationen till det att myndighetens statistik tas fram.

Förordningens annex

Annex I

Med hänsyn till att Kommissionen har delegerad kompetens till att ändra i annexen till förordningen anser Arbetsförmedlingen att definitionen av AI-tekniker som finns i annex I med fördel kan vara mer specifik. Enligt

Datum
2021-06-22Diarienummer
Af-2021/0042 5886

nuvarande förslag används definitioner av teknik som inte nödvändigtvis har en given betydelse. De föreslagna definitionerna riskerar att bidra till en osäkerhet vad gäller vilken mjukvara som ska betraktas som AI-system enligt artikel 3.1.

Annex III

Vid läsning av förordningstexten och annex III förefaller det vara så att AI-system som använder sig av profilering för politiska ändamål inte anses utgöra en tillämpning av AI som för med sig hög risk, trots de händelser på detta område som skedde under 2016 i samband med Cambridge Analytica-skandalen. Arbetsförmedlingen menar att detta förtjänar uppmärksamhet, trots att det inte uttryckligen är kopplat till vårt uppdrag. Det är av yttersta vikt att det politiska systemet och den fria åsiktsbildningen åtnjuter folkets tillit för att såväl arbetsmarknaden som samhället i stort ska fungera på ett bra sätt.

Med tanke på att artikel 5 i förordningen tar upp som förbjudna tillämpningar av AI-system sådana system som påverkar individer eller grupper på otillbörliga sätt och orsakar skada, förefaller det finnas anledning att också överväga att reglera tillämpningar som kan påverka den allmänna tilliten till demokratin.

Annex III punkt 4

I punkt 4 klassificeras AI-system som används inom rekrytering och fördelning av arbetsuppgifter som högrisksystem. Skrivningen omfattar en stor mängd potentiella applikationer och riskerar inkludera även de med låg risk för intrång i personers rättigheter. Arbetsförmedlingen vill uppmärksamma att klassificeringen skulle kunna bli innovationshämmande för utveckling av nya metoder för att matcha arbetssökande med arbetsgivare. Arbetsförmedlingen föreslår att omfattningen begränsas genom att man förtydligar vilken typ av fördelning av arbetsuppgifter som avses.

Exempel 1: I punkt 4 (a) anges annonssidor för vakanser. Dessa använder ofta AI-komponenter för att till exempel förbättra sökresultaten när en användare söker snarlika tjänster men inte exakt det arbetsgivarna angett i annonserna. Denna användning av AI-komponenter kan anses ha låg påverkan på rekryteringen och utgör ingen risk för intrång i personers rättigheter, men verkar ändå omfattas av skrivningen.

Exempel 2: I den så kallade gig-ekonomin har nya AI-baserade matchningsmetoder potential att leda till kraftigt sänkta matchningskostnader och skapa nya arbetstillfällen. Denna matchning behöver inte vara beroende av information om uppdragsgivare och utförare eller utgöra en risk för intrång i deras rättigheter. I punkt 4 (b) anges dock alla former av AI-system för fördelning av arbetsuppgifter. Detta skulle kunna skapa stora kostnader och utmaningar för branscher

Datum
2021-06-22

Diarienummer
Af-2021/0042 5886

som till exempel taxiverksamhet och logistik där AI-tekniker används för att fördela och planera uppdrag och arbetsuppgifter.

På Arbetsförmedlingens vägnar

Maria Mindhammar

Erik Stavegren

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektören Maria Mindhammar. Ärendet har föredragits av verksjuristen Erik Stavegren. I den slutliga handläggningen av ärendet har även IT-direktören Krister Dackland deltagit.

Beslutet fastställs digitalt i Diariet och saknar därför namnunderskrifter.