

BESLUT

Diarienummer
V 2021/1704

2021-06-24

Infrastrukturdepartementet

Rektor

Yttrande över Europeiska kommissionens förslag till förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens

Ert dnr I 2021/01304

Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerad remiss, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av universitetslektor Johan Axhamn vid Ekonomihögskolan (EHL). Även medlemmar ur samordningsgruppen för det universitetsövergripande nätverket AI Lund (www.ai.lu.se) har deltagit i processen i att ta fram remissyttrandet. Dessa är universitetslektor Anamaria Dutceac Segesten, Humanistiska och teologiska fakulteterna, biträdande universitetslektor Sonja Aits, medicinska fakulteten, universitetslektor Maria Hedlund, samhällsvetenskapliga fakulteten, samt universitetslektor Stefan Larsson, professor Karl Åström och kommunikatör Jonas Wisbrant, LTH.

Sammanfattning

Lunds universitet ser positivt på att kommissionen presenterar EU-gemensamma regler om artificiell intelligens (AI). Universitetet kan stödja förslaget övergripande inriktning i fråga om riskbaserad ansats där användning m.m. av AI omfattas av mer regler och föreskrifter i proportion till hur riskfylld användningen är, inklusive att viss användning är helt förbjuden. Universitetet föreslår att förslaget definition av artificiell intelligens begränsas genom att kompletteras med ett kriterium

om ”autonomi”. Universitetet har därutöver vissa synpunkter på enskilda delar av förslaget.

Övergripande synpunkter

Infrastrukturdepartementet har remitterat *Europeiska kommissionens förslag till förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens*, COM(2021) 206 final – 2021/0106 (COD) (diarie-nr. I2021/01304). Lunds universitet (i det följande universitetet) lämnar följande övergripande synpunkter.

Universitetet ser positivt på att kommissionen presenterar EU-gemensamma regler om artificiell intelligens (AI). Som framhålls i förslaget förväntas AI få en ökad betydelse inom många områden, med många positiva effekter för individer, organisationer, företag och myndigheter – och därmed även för samhället i stort. Samtidigt innebär tekniken vissa risker som medför behov av särskild reglering, bl.a. för att stimulera tillit och förtroende för AI men också för att öka öppenhet (transparens) och minska farorna för att AI används på ett sätt som underminerar skyddet för grundläggande rättigheter.

Gemensamma regler främjar EU:s inre marknad på området och kan även stärka EU:s internationella konkurrenskraft.

Universitetet kan därför stödja den subsidiaritetsbedömning som kommer till uttryck bl.a. i avsnitt 2.2. i förslagets s.k.

Explanatory Memorandum. Det finns en påtaglig risk att de nationella regler som är under framväxt på området leder till en fragmentering av EU:s inre marknad. Nödvändigheten av gemensamma minimiregler, som inte lämnar för stort utrymme till nationell lagstiftare i fråga om regleras närmare utformning, kräver också att reglerna kommer till uttryck i en förordning snarare än ett direktiv. Universitetet kan alltså stödja att reglerna införs i förordningsform (se avsnitt 2.4 i Explanatory Memorandum).

Universitetet kan i sammanhanget konstatera att det på senare tid har föreslagits en rad andra förordningar som på skilda sätt

reglerar den digitala inre marknaden – bl.a. rättsakten om digitala tjänster och rättsakten om digitala marknader. Det är tydligt att kommissionen har identifierat att det behövs enhetliga regler i förordningsform på alla dessa aktuella områden.

Universitetet kan samtidigt konstatera att förslaget innehåller ett mycket stort antal artiklar med tillhörande skäl i förordningens ingress. Bestämmelserna är ofta mycket detaljerade. Med tanke på att området är under snabb utveckling bör det i förhandlingarna om den slutliga förordningstexten säkerställas att den slutliga regleringen har en framtidssäker, flexibel utformning. Samtidigt är det viktigt att bestämmelserna har tillräcklig precision så att de aktörer som omfattas av bestämmelserna tydligt kan förstå innebörden av dem.

Förordningen bygger på en riskbaserad ansats, där viss tillämpning av AI är förbjuden, medan tillämpning som bedöms som högrisk omfattas av långtgående krav. Vidare införs bestämmelser om öppenhet (transparens) för AI som är avsedd att interagera med fysiska personer och (för övrig AI) uppmuntran att följa uppförandekoder m.m. Universitetet kan stödja en sådan graderad uppdelning; det är ett sätt att uppnå proportionalitet i reglernas utformning. Universitetet stödjer därmed den proportionalitetsbedömning som kommer till uttryck i avsnitt 2.3 i Explanatory Memorandum.

En fråga av central betydelse är att det i förslaget på flera ställen lyfts fram att den föreslagna förordningen inte ska påverka befintligt regelverk om skydd för personuppgifter, särskilt EU-förordning 2016/679, den s.k. GDPR (se t.ex. avsnitt 1.2 i det s.k. Explanatory Memorandum, liksom skälen 7, 24, 41 och 72 samt artiklarna 10(5), 29(6) och 63(5)). Någon allmän artikel som tydligt anger att den föreslagna förordningen inte ska påverka tillämpningen av GDPR saknas dock i förslaget. En artikel med sådan innebörd finns ofta i annan EU-lagstiftning som, liksom denna förordning, (helt eller delvis) förutsätter

behandling av personuppgifter. Universitet föreslår att det även i denna rättsakt införs en sådan artikelbestämmelse. Förslagets utformning, där det saknas en sådan allmän bestämmelse i kombination med att det hänvisas till GDPR på vissa ställen, är inte tillräckligt tydligt i detta avseende. Det är synnerligen bekymmersamt att det endast i ett skäl (41) i förordningens ingress anges att den föreslagna förordningen inte i sig utgör en rättslig grund för tillåten behandling av personuppgifter (enligt GDPR).

Universitetet kan i huvudsak stödja förslagets ansats i fråga om kontrollen av regelefterlevnaden, där förslaget bygger på en modell som finns i andra EU-rättsakter – bl.a. i fråga om samarbete mellan nationella myndigheter och kommissionen, exempelvis inom ramen för den föreslagna European Artificial Intelligence Board (se artikel 56), liksom att vissa situationer av särskild betydelse för EU:s inre marknad faller inom EU-kommissionens kompetens. I förslaget föreslås dock att vissa sanktioner ska utformas/bestämmas på nationell nivå, en ordning som universitetet ställer sig tveksam till. Universitetet återkommer till denna fråga nedan i avsnitt 2.7. I följande avsnitt lämnar universitetet synpunkter på enskilda delar av förslaget.

1. Synpunkter på enskilda delar av förslaget

1.1 Definition av ”artificial intelligence systems”

I artikel 1(a) anges att förordningen innehåller harmoniserade bestämmelser om bl.a. användning av AI. Vad som menas med AI framgår av artikel 3(1), som definierar begreppet ”artificial intelligence systems”. Definitionen tycks mycket bred och i tillhörande Annex I nämns följande under rubriken ”Artificial Intelligence Techniques and Approaches”: ”Logic- and knowledge-based approaches”, ”(symbolic) reasoning and expert systems” och ”Statistical approaches”. Definitionen av ”artificial intelligence systems” tycks därmed närmast sakna gränser.

Det finns en inneboende svårighet att använda ett koncept, ”artificiell intelligens”, som uttrycker ett över 70-årigt flexibelt och föränderligt forskningsområde till att styra en omfattande reglering (se t.ex. Larsson 2021). Den föreslagna definitionen har fördelen att gränsdragnings-situationer undviks i stor utsträckning, samtidigt som en nackdel är att det är många verksamheter och aktörer som faller in under förordningens tillämpningsområde. Enligt Universitetets bedömning bör definitionen inkludera begreppet ”autonomous” eller motsvarande. Definitioner av AI som har förts fram i andra sammanhang, exempelvis i kommissionens meddelande *Artificiell intelligens för Europa* från 2018, innehåller ofta en referens till autonomi. Även OECD inkluderar autonomi i sin definition av AI. I den definition av AI som presenterats av EU-kommissionens s.k. högnivågrupp om AI anges att tekniken kan ”anpassa sitt beteende genom att analysera hur miljön påverkats av deras föregående åtgärder”, vilket är ett sätt att beskriva autonomi. Enligt universitetet är det element av självständighet (autonomi) som skiljer AI från programvara i allmänhet.

Kombinationen av att utelämna autonomi i definitionen och att samtidigt i Annex I inkludera breda kategorier som ”statistical approaches” som enligt artikel 3(1) även kan ”generate outputs such as content” medför en ospecifik och så vid definition att den riskerar att motverka det stärkta skydd som förslaget på förordning syftar till att ge. En möjlig konsekvens av den vida definitionen är att regleringen vare sig på ett betryggande sätt täcker de AI-system som verkligen medför risk eller uttrycker tillräckligt tydliga transparenskrav för slutanvändare som därmed inte kan skilja ut interaktion med riskfyllda AI-system från icke-riskfyllda AI-system. Kort sagt, om nära nog ”allt” är att anse som AI så saknas möjligheter till urskiljning för slutanvändaren. Risken är överhängande för att ett informationsöverflöd skapas för en mänsklig slutanvändare, till en icke-proportionerlig kostnad för organisationer, myndigheter

och företag som utvecklar eller använder AI-system. Sammanfattningsvis rekommenderar universitetet att definitionen av AI görs tydligare och mindre bred/allomfattande, förslagsvis genom det ovan nämnda tillägget om ”autonomi”.

Universitetet kan se fördelar med förslaget i artikel 4 att kommissionen ges rätt att genom delegerade akter vid behov ”amend the list of techniques and approaches” i Annex I, i enlighet med villkoren i artikel 73. Samtidigt innebär det en mycket långtgående befogenhet för kommissionen. I allmänhet gäller att en delegerad akt inte kan förändra det väsentliga innehållet i en grundförordning. Utrymmet för kommissionen att meddela delegerade akter på området skulle mot den bakgrunden möjligen behöva förtydligas i förordningen – exempelvis genom tydligare kriterier för vad som utgör (kan utgöra) ”artificial intelligence systems”. Ett exempel på ett sådant förtydligande är det autonomi-kriterium som universitet nämner ovan. Att kommissionens befogenhet att anta delegerade akter enligt artikel 73(3) ”may be revoked at any time by the European Parliament or by the Council” är också ett viktigt förtydligande (jfr artikel 290 FEUF) som, enligt universitetets bedömning, bör finnas med i den slutliga versionen av förordningen.

1.2 Förordningens territoriella tillämpningsområde

I artikel 2 regleras förordningens territoriella tillämpningsområde. Det är tydligt att förordningen är inriktad på att reglera användningen av AI inom EU även i situationer där den som utövar verksamheten är belägen (har sin hemvist) utanför EU. Universitetet stödjer att förordningen ges ett brett territoriellt tillämpningsområde, som motverkar försök att kringgå förordningens krav.

Ett regelverk inom EU om AI kommer att få en inverkan på internationell handel. Som en övergripande synpunkt vill universitetet därför framhålla vikten av att förordningens bestämmelser inte leder till konkurrensnackdelar för utvecklare

av AI inom EU, i förhållande till utvecklare utanför EU. Det bör exempelvis inte vara möjligt för utvecklare av AI att kringgå förordningens bestämmelser genom att utveckla AI-systems funktionalitet i ett land utanför EU, som uppställer lägre krav än vad som anges i förordningen, och sedan tillhandahålla AI-systemen, när de uppnått en god funktionalitet, till användare inom EU.

1.3 Avdelning II: Förbud mot viss användning av AI

Som nämns i avsnitt 1 ovan stödjer universitetet att regleringen baseras på en riskbaserad ansats. Det inkluderar förslaget om att viss användning av AI ska vara förbjuden (avdelning II). Enligt universitetets mening bör det dock övervägas att bredda (utvidga) tillämpningsområdet för bestämmelserna om förbjuden användning till att omfatta fler användningsområden som innebär allvarliga risker för grundläggande rättigheter. Under alla förhållanden torde gälla att användning av AI i eller för att främja brottslig verksamhet kommer att omfattas av nationella (straffrättsliga och civilrättsliga) bestämmelser om medverkansansvar, ett förhållande som det förefaller nödvändigt att erinra om i förordningen.

Enligt universitetets mening skulle avgränsningen av den användning av AI som föreslås bli förbjuden kunna förtydligas. Det gäller exempelvis om den psykologiskt influerade terminologin om ”subliminal påverkan” – ett begrepp som används i bl.a. artikel 5(a), men som inte tas upp i den annars långa listan med definitioner i artikel 3 – verkligen kan tillgodose skyddsbehovet för AI-baserad *manipulation* av individer på ett tillfredsställande vis. Det finns i litteraturen varnande exempel på de möjligheter för ”hypernudging” som en individuellt riktad AI-baserad informationsmiljö kan erbjuda, vilket inte nödvändigtvis är ”subliminal” utan snarare uttrycker vältajmad, riktad information i en kontext där individen är som mest mottaglig (eller, minst motståndskraftig).

Ett förbud i artikel 5 rör ”real-time remote biometric identification”, vilket rör ett kontroversiellt område av intresse för brottsbekämpning där många intressegrupper förespråkar ett bredare förbud eftersom de ser att riskerna för missbruk är för stora. Universitetet kan konstatera att de exakta formuleringarna här – realtid/icke realtid, identifiering/kategorisering – kommer ha stor betydelse för hur kameraövervakning i offentliga miljöer kommer att utvecklas framöver. Universitetet ser därför att konsekvenserna av vad biometrisk *kategorisering*, om än inte identifiering, kan leda till bör utvärderas noggrant, inte minst i termer av risk för diskriminering baserat på etnicitet, sexualitet eller politisk hållning m.m. Eftersom polisiär användning av ”biometrisk kategorisering” enligt Art 52(2) är undantagen transparenskraven i fråga om att informera de personer som kategoriseras, finns en risk att denna typ av AI-system kommer i bruk utan tillräcklig insyn (se också avsnitt 2.5 nedan). Likaledes bör även konsekvenserna av icke-realtidsidentifiering noggrant utvärderas.

1.4 Avdelning III och VII om reglering av högrisk-AI: förhandsgodkännande, certifiering m.m.

Universitetet välkomnar att det införs tydliga bestämmelser med krav på tillhandahållande och användning av högrisk-AI, inklusive regler om riskhantering, mänsklig översyn, förhandsgodkännande och certifiering m.m. Det handlar bl.a. om AI-system som utgör risk för säkerhet och hälsa samt för grundläggande rättigheter.

Universitetet stödjer att högrisk-AI kompletteras av Annex III. Liksom när det gäller definitionen av AI (se avsnitt 2.1) kan universitetet se fördelar med förslaget att kommissionen ges rätt att genom delegerade akter vid behov lägga till ytterligare AI-system till annexet. Kommissionens möjlighet att besluta om delegerade akter behöver dock även när det gäller komplettering

av Annex III vara föremål för vissa begränsningar – se härom Universitetets kommentarer i avsnitt 2.1.

Universitetet välkomnar att förslaget innehåller detaljerade och tydliga bestämmelser om öppenhet (transparens). Vikten av transparens har lyfts fram såväl av EU-kommissionens AI-expertgrupp liksom i flera etiska riktlinjer och i forskning.

Som har framhållits i litteraturen kan det många gånger även vara viktigt med transparens i form av spårbarhet, med innebörd att det i efterhand ska vara möjligt att eftersöka var ett fel uppstod. Det kan vara viktigt bl.a. för utkrävande av ansvar. Viss möjlighet till ”appropriate” spårbarhet (”traceability”) omnämns i artikel 12(2), men enligt universitetets mening bör spårbarhet lyftas fram ytterligare och göras mer tydligt.

Det pågår exempelvis forskning och utvärdering av hur myndigheters utveckling av AI-beroende processer bäst kan dokumenteras (se till exempel DIGG & Lantmäteriet 2020) något som ibland beskrivs som ”AI-register”. Vikten och behovet av sådan dokumentation kunde lyftas fram tydligare för offentlig förvaltnings användning av AI och s.k. automatiserat beslutsfattande än vad som nu följer av den föreslagna artikel 11 (och tillhörande Annex IV) (jfr Floridi 2020).

Universitetet ställer sig också tveksam till om kravet i artikel 10(3) om att ”training, validation and testing data sets shall be relevant, representative, free of errors and complete” är möjligt att (fullt ut) uppnå i praktiken. Inom många användningsområden finns det inte något bra mått (eller måttstock) för vad som är fullständigt eller vad som är felfritt. Universitetet ser också en möjlig risk att formuleringen innebär ett incitament till kontinuerlig insamling av känslig data, ett slags övervakningsincitament, i syfte att nå mer representativa s.k. dataset.

En ytterligare svårighet i sammanhanget är hur transparenskraven ska förhålla sig till andra rättigheter, exempelvis immaterialrättigheter och företagshemligheter. Enligt universitetet är den föreslagna regleringen inte tillräckligt tydlig i detta avseende. Se härom också nedan avsnitt 2.5.

Universitetet stödjer förslaget om upprättande av en öppen databas med information om högrisk-AI (som föreslås i avsnitt VII).

1.5 Avdelning IV: Informations- och transparenskrav för AI som är avsedda att interagera med fysiska personer

Universitetet stödjer att det införs informations- och transparenskrav även för AI som inte är s.k. högrisk-AI, men som är avsedda att interagera med fysiska personer. Det handlar bl.a. om att fysiska personer ska bli informerade om att de interagerar med AI-system, om det inte är uppenbart (t.ex. av omständigheterna) att så är fallet. En alltför bred – allomfattande – definition av AI innebär dock att det är många verksamheter som omfattas av transparenskraven (se härom universitetets förslag i avsnitt 2.1 ovan om begränsning av AI-definitionen).

Universitetet konstaterar att förslaget undantar AI-system som används för brottsbekämpande ändamål från transparenskraven (se bl.a. artikel 52(1)). En sådan begränsning motiveras möjligen av kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna. Under alla omständigheter måste dock möjligheten att använda AI-system för brottsbekämpande ändamål vara förenlig med grundläggande rättigheter. Enligt universitetets mening bör frågan om möjlighet att använda AI-system för brottsbekämpande ändamål därför regleras på nationell nivå; förordningen får inte innebära att sådan användning av AI anses eller förblir oreglerad.

I artikel 52(3) anges undantag från transparenskraven, bl.a. i fråga om rätten till yttrandefrihet, konstnärlig frihet och frihet för

forskning. Enligt universitetet är det mycket oklart vad dessa undantag innebär i praktiken. Det tillhörande skäl 70 i ingressen ger inte någon närmare vägledning. Undantagens innebörd bör förtydligas, exempelvis i fråga om påverkan på det offentliga samtalet samt upphovsrättslig lagstiftning. I sammanhanget vill universitetet framhålla att 7 § i den svenska upphovsrättslagen, liksom artikel 15 i Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk, innehåller en s.k. presumtionsregel med innebörd att såsom upphovsman anses, om det inte framkommer annat, den vars namn eller allmänt kända pseudonym eller signatur på sedvanligt sätt satts ut på exemplar av verket eller angetts då verket görs tillgängligt för allmänheten. Denna presumtionsregel riskerar att missbrukas vid användning av AI-system som används vid generering av ”verk” (se Axhamn 2021). Det föreslagna undantaget från transparensbestämmelserna riskerar att förstärka incitament för sådant missbruk.

1.6 Avdelning V: Regulatoriska sandlådor

Universitetet stödjer förslagets bestämmelser om s.k. regulatoriska sandlådor. De kan utgöra en ”frizon” för innovation m.m. och deras tillåtlighet utgör troligtvis en förutsättning för att många av förslagets bestämmelser i övrigt inte ska medföra en alltför hämmande effekt för teknikutveckling, investeringsvilja och EU:s internationella konkurrenskraft.

1.7 Avdelning VI och VIII: Myndighetstillsyn m.m.

Som nämns i avsnitt 1 stödjer universitetet i huvudsak förslagets reglering och allokering av myndighetstillsyn, samarbete mellan nationella myndigheter och kommissionen, upprättande och deltagande i den s.k. European Artificial Intelligence Board. För att undvika s.k. forum shopping och konkurrens mellan medlemsstaterna som hemvistland för företag som använder AI m.m., så bör det dock övervägas att i förordningen införa mer

gemensamma bestämmelser om sanktioner. Förslaget innehåller redan vissa gemensamma bestämmelser om sanktioner; dessa bör alltså kompletteras med gemensamma bestämmelser också på de områden där förordningen nu lämnar till medlemsstaterna att besluta om sanktioner.

1.8 Avdelning IX: Frivilliga uppförandekoder

I artikel 69 i förslaget anges att användare av icke högrisk-AI anmodas att frivilligt utveckla uppförandekoder. Universitetet ser mycket positivt på det förslaget, men skulle föredra om bestämmelser gjordes mer förbindande – exempelvis genom incitament för aktörer att följa höga branschstandarder och branschorganisationer att utveckla sådana standarder m.m. Graden av förbindande bestämmelser förutsätter dock en tydligare (och snävare) definition av AI (se ovan avsnitt 2.1).

1.9 Avdelning XI: Delegerade akter

Universitetet kan se fördelar med att kommissionen ges behörighet att anta s.k. delegerade akter som kompletterar förordningens bestämmelser. Sådana rättsakter kan ofta vara nödvändiga för att säkerställa att förordningen är effektiv även över tid. Det är dock viktigt att befogenheten att besluta om delegerade akter är noga avgränsad (se universitets synpunkter i denna fråga i avsnitt 2.1 och 2.4 ovan).

Beslut

Beslut att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson efter hörande av Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av universitetslektor Johan Axhamn, Ekonomihögskolan.

Erik Renström

Referenser

Officiella dokument

DIGG & Lantmäteriet (2020): Testa ny teknik för automatisering inom offentlig förvaltning, I2019/03237/DF

Europeiska kommissionens meddelande Artificiell intelligens för Europa, COM(2018) 237 final, 25/04/2018

AI High Level Group, En definition av AI: Viktigaste förmågor och discipliner (2019). Tillgänglig via: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/definition-artificial-intelligence-main-capabilities-and-scientific-disciplines>

Litteratur m.m.

Axhamn, Copyright and Artificial Intelligence – with a focus on the area of music, i Festskrift til Jørgen Blomqvist (red. Rosenmeier m.fl.), Ex Tuto Publishing (2021), s. 33-86

Floridi, Artificial Intelligence as a Public Service: Learning from Amsterdam and Helsinki. *Philosophy & Technology*, 33(4), 541-546 (2020)

Larsson, AI in the EU: Ethical Guidelines as a Governance Tool, i *The European Union and the Technology Shift*, red. Bakardjieva Engelbrekt m.fl., Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan (2021), s. 85-111.