

Yttrande över remiss från Regeringskansliet, finansdepartementet avseende AI-kommissionens färdplan för Sverige (SOU 2025:12)

Sammanfattning

Lunds kommun instämmer i bedömningen att en gemensam nationell färdplan för AI behövs och ställer sig överlag positiv till AI-kommissionens förslag. Särskilt välkomnas initiativ som förenklar och förtydligar tillämplig lagstiftning, underlättar tillgång till och delning av data, samt höjer den allmänna AI-kompetensen i samhället. Även de insatser som riktar sig specifikt till offentlig sektor såsom etablering av en AI-verkstad och satsningar på vägledning i juridiska frågor bedöms som värdefulla för att möjliggöra ett snabbare och effektivare införande av värdeskapande AI-lösningar inom offentlig sektor. Samtidigt vill Lunds kommun framföra några synpunkter och betona behovet av vidare utveckling inom vissa områden. Nedan följer kommunens kommentarer och förslag, punktvis ordnade.

Konsekvensanalys för kommunal sektor (avsnitt 1.3.4 och 1.4.4)

Lunds kommun efterfrågar en mer ingående konsekvensanalys av förslagen ur ett kommunalt perspektiv. Utredningen berör kommunsektorn i avsnitt 1.3.4 och 1.4.4, men kommunen anser att analysen där är otillräcklig. Många av de föreslagna åtgärderna exempelvis krav på modern datahantering och dataplan för offentliga aktörer kommer att innebära betydande resurs- och kompetensbehov för kommunerna. Det är positivt att höja ambitionsnivån vad gäller data och digitalisering, men det måste beaktas hur detta påverkar kommuner med olika förutsättningar. Lunds kommun föreslår att förslagen kompletteras med en tydligare analys av kostnader, kompetenskrav och genomförandeförmåga i kommunsektorn, samt att

eventuella stöd eller finansieringsmekanismer från staten övervägs för att underlätta genomförandet.

Kommunen vill i sammanhanget understryka risken för en ojämlik utveckling mellan kommuner om stöd och samordning saknas. Större kommuner med mer resurser kan ha lättare att dra nytta av AI-satsningar, medan mindre kommuner riskerar att halka efter. För att säkerställa likvärdig medborgarservice oavsett kommun anser Lunds kommun att en nationell samordning och stödstruktur behöver etableras. Exempelvis skulle Myndigheten för digital förvaltning (Digg) eller en liknande aktör kunna få i uppdrag att stötta kommunerna i att komma igång med AI, så att alla kommuner oavsett storlek har förutsättningar att tillgodogöra sig den gemensamma färdplanens möjligheter.

Lunds kommun vill samtidigt betona vikten av att AI-kommissionens färdplan inkluderar insatser som är direkt kopplade till kärnverksamheter i den kommunala sektorn. Kommunen ser mycket positivt på att färdplanen uppmärksammar möjligheterna att tillämpa AI inom områden såsom skola, äldreomsorg, socialtjänst och folkbibliotek. Dessa verksamheter är centrala för kommunens uppdrag och har stor potential att dra nytta av AI-stöd för att förbättra tillgänglighet, individanpassning, resurseffektivitet och kvalitet i tjänsteleveransen. Särskilt välkomnas exempelvis förslag om utveckling av AI-lösningar för att stötta pedagoger i klassrummet, effektivisera administration inom vård och omsorg samt förbättra informations- och medborgarservice via till exempel biblioteksverksamhet. Sådana satsningar stärker kommunernas möjlighet att nyttja digital teknik på ett sätt som är nära medborgarna och som bidrar till ökad kvalitet och jämlikhet i välfärdstjänsterna. Lunds kommun ser det därför som angeläget att de verksamhetsnära delarna av färdplanen ges fortsatt prioritet i det fortsatta arbetet. Det är avgörande att nationella initiativ inte enbart inriktas på övergripande infrastruktur och regelverksutveckling, utan också möjliggör konkret och praktiskt värdeskapande i kommunal vardagsverksamhet.

Risker och legala utmaningar i AI-verkstaden och regulatoriska sandlådor

Lunds kommun tillstyrker förslaget att inrätta en AI-verkstad och öka användningen av regulatoriska sandlådor för att underlätta innovation. Samtidigt vill Lunds kommun betona att det krävs ett tydligt ramverk

för hur juridiska frågor och risker ska hanteras inom dessa initiativ. För att AI-verkstaden och sandlådorna ska vinna tillit hos kommuner och andra offentliga aktörer måste osäkerheter kring ansvar, sekretess och dataskydd minimeras. Det är viktigt att sandlådornas upplägg medger att hela problembilden i ett utvecklingsprojekt kan prövas inom dess ram. Om endast vissa delfrågor hanteras och mer komplexa juridiska frågor (t.ex. kring privacy/GDPR eller offentlighetsregler) lämnas obesvarade, riskerar det att avskräcka kommuner från att investera tid och resurser i AI-projekt. Lunds kommun föreslår därför att tydliga riktlinjer tas fram för hur t.ex. personuppgiftsansvar, sekretessprövning och informationssäkerhet ska hanteras inom AI-verkstaden och i sandlådeförsök. Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) och andra relevanta tillsynsmyndigheter bör involveras tidigt i dessa processer för att ge vägledning och säkerställa att regelverken efterlevs utan att innovation hämmas. Även frågor om immateriella rättigheter vid gemensam utveckling inom AI-verkstaden behöver belysas, så att alla parter har tydliga villkor för ägande och nyttjande av framtagna AI-lösningar.

Kommunen anser även att det måste säkerställas att sekretess kan upprätthållas även gentemot tillsynsmyndigheter i utvecklings- och testmiljöerna. För att en kommun tryggt ska kunna använda tjänster från AI-verkstaden eller delta i en regulatorisk sandlåda krävs garantier om sekretess för utvecklingsarbetet, utvecklingsresultat samt verksamhetskänslig eller innovationskritisk information. Verkstaden och regulatoriska sandlådor ger förutsättningar för att skapa innovativa lösningar, inte sällan inom områden med komplexa juridiska förutsättningar utan vägledande praxis. För att kommuner och andra ska kunna nyttja styrkan i dessa verksamheter måste sekretessen kring innehåll och resultat säkras. Utan ett långtgående skydd mot att till exempel att en tillsynsmyndighet kan nyttja resultatet mot den som deltagit i den regulatoriska sandlådan finns stora hinder mot nyttjande i linje med färdplanens ambitioner.

Vidare noterar Lunds kommun att nuvarande upphandlings- och konkurrensregler kan utgöra en utmaning för den typ av samverkan som AI-verkstaden syftar till. Offentlig sektor bör ha möjlighet att utveckla nya digitala lösningar tillsammans med andra offentliga och privata aktörer, men dagens regelverk (t.ex. lagen om offentlig upphandling, LOU) begränsar ofta sådant samarbete. AI-kommissionens färdplan adresserar inte utförligt hur gemensam utveckling ska kunna ske utan att bryta mot exempelvis upphandlingsreglerna. Lunds

kommun ser här ett behov av antingen förtydliganden eller förändringar i regelverket, alternativt klargörande av vilka former av samverkan som är möjliga inom gällande lagstiftning. Om offentlig sektor ska kunna ta fram innovativa AI-lösningar i partnerskap, behöver ramarna för detta vara tydliga och ändamålsenliga. Regeringen bör överväga att ta fram vägledning eller initiera en översyn av konkurrens- och upphandlingslagstiftningen i detta avseende, så att kommuner och statliga myndigheter tryggt kan gå samman och utveckla nya AI-tjänster utan rättsosäkerhet.

Val av ansvarig myndighet för AI-verkstaden

AI-kommissionen föreslår att ansvaret för den nationella AI-verkstaden initialt placeras hos en eller flera etablerade myndigheter med hög digital mognad, och nämner i detta sammanhang Försäkringskassan och Skatteverket. Lunds kommun ser fördelar med att uppstarten sker i regi av en aktör som redan har erfarenhet och viss kapacitet inom AI-utveckling. Samtidigt finns en påtaglig risk för intressekonflikter om världmyndigheten både ska tillgodose sina egna interna behov och samtidigt erbjuda stöd åt andra organisationer. Lunds kommun vill därför betona att valet av ansvarig myndighet måste göras med stor omsorg om neutralitet och likvärdighet. En myndighet som Digg, med ett brett samordningsuppdrag gentemot offentlig sektor, skulle möjligen kunna fungera mer neutralt än en sektorspecifik myndighet. Lunds kommun tror också att det finns en mer långgående utmaning med att etablerade sektorsmyndigheter får ansvar för frågor som ligger långt från huvuduppdraget. Det finns risker med en så splittrad verksamhetsidé. Lunds kommun kan också konstaterar att dessa myndigheter, Försäkringskassan och Skatteverket, trots framgångar i sina interna utvecklingsarbeten, i samverkansprojekt för digitalisering inom offentlig sektor ofta har agerat mycket restriktivt och i hög grad bromsande för digital utveckling i offentlig sektor. I synnerhet Skatteverkets tolkningar av regelverk har ofta haft en mycket hämmande effekt.

Oavsett initial placering anser Lunds kommun att AI-verkstaden så snart den fått fäste bör omvandlas till en fristående verksamhet med en tydlig, neutral styrning. En sådan avknoppning till en separat organisation (eller ett konsortium) skulle säkerställa att AI-verkstadens enda uppdrag är att stödja hela offentlig sektor, utan att någon enstaka huvudman dominerar verksamheten och agendan.

För att ytterligare stärka förtroendet för AI-verkstaden bör även styrning och prioritering av verkstadens insatser klargöras i ett tidigt skede. Lunds kommun efterlyser kriterier för hur beslut ska fattas om vilka projekt och initiativ som verkstaden ska stödja. En transparent och rättvis prioriteringsmodell är viktig, särskilt om intresset visar sig bli stort. Detta hänger nära samman med finansieringsfrågan (se nedan) och valet av värd; en tydlig styrningsstruktur, gärna med insyn för både statliga och kommunala representanter, kan motverka risken att resurserna styrs ensidigt till värdmyndighetens eget verksamhetsområde.

Finansiering av AI-verkstaden och risker för ojämlikhet

Lunds kommun delar uppfattningen att den föreslagna AI-verkstaden kan bli ett kraftfullt stöd för offentlig sektor i AI-utvecklingen, men framhåller att dess finansieringsmodell blir avgörande för genomslaget. Om varje deltagande kommun eller myndighet själv måste bära hela kostnaden för de projekt man vill få hjälp med, finns en uppenbar risk att endast välbeställda eller stora organisationer har råd att utnyttja verkstadens tjänster. Därmed skulle skillnaderna öka mellan olika kommuner och regioner, i strid med ambitionen om en likvärdig digital utveckling. Lunds kommun förespråkar därför en finansieringslösning där staten tar en betydande del av kostnaden så **att** tröskeln för att nyttja AI-verkstaden hålls låg. Idealisk vore om grundutbudet av stöd och verktyg i AI-verkstaden kan erbjudas kostnadsfritt eller starkt subventionerat för kommunerna. Samtidigt anser kommunen att en viss medfinansiering från den sökande organisationen kan vara motiverad för att säkerställa lokal förankring och att de mest angelägna behoven prioriteras. Eventuell avgiftsfinansiering bör ske enligt en självkostnadsprincip och vara direkt kopplad till den faktiska nyttan för den som använder tjänsterna. Finansieringsmodeller som bygger på schabloner (t.ex. invånarantal) riskerar att skapa oskäligen fördelningsnycklar och snedvrider incitamenten. Avgifter får samtidigt inte bli ett hinder för mindre eller resurssvaga aktörer, som till exempel mindre kommuner, deltagande. I utredningen föreslås fördelningsnycklar som t.ex. invånarantal. Det gör det svårt att beräkna kostnaden för t.ex. en statlig myndighet, men det leder också till ojämlika förhållanden mellan kommunerna. Lunds kommun menar att det är bättre att se över formerna för andra finansiella stöd inom de system som redan är etablerade för finansiering av kommunal sektor. Lunds vill understryka risken att större kommuner annars kan välja att gå samman och bygga egna lösningar, vilket motverkar syftet med en gemensam nationell verkstad. Det är därför viktigt att AI-verkstaden

organiseras och finansieras så att hela offentlig sektor, oavsett storlek eller ekonomiska förutsättningar, kan delta på likvärdiga villkor.

Lunds kommun vill också peka på vikten av att hantera en eventuell obalans mellan efterfrågan och kapacitet i AI-verkstaden. Om många kommuner och myndigheter samtidigt söker stöd kan resurserna snabbt bli ansträngda. För att undvika ojämlik tillgång föreslår kommunen att det redan nu planeras för hur stödinsatser ska allokeras och prioriteras. Kriterier bör tas fram för att bedöma ett projekts nytta, skalbarhet och brådska, så att AI-verkstaden kan fokusera på de insatser som ger störst värde för välfärden och samhällsutvecklingen. En tydlig prioriteringsordning, kombinerat med den nämnda finansieringsmodellen, minskar risken att mindre kommuner blir åsidosatta om trycket på verkstaden blir stort.

Vägledning och myndighetsroller, kapacitet och alternativ organisering

Lunds kommun välkomnar AI-kommissionens förslag om att tydliggöra berörda myndigheters uppdrag att ge rådgivning och stöd inom sina respektive ansvarsområden (t.ex. juridik, etik, dataskydd) för AI-initiativ i offentlig sektor. Offentliga aktörer behöver enkelt kunna få svar på komplexa frågor kring tillämpning av lagar och regler när nya AI-tjänster utvecklas. Det är emellertid avgörande att detta stöd utformas på ett ändamålsenligt sätt. Att enbart hänvisa till allmänna vägledningar på en hemsida bedömer vi inte är tillräckligt; kommuner och andra aktörer bör ha möjlighet till direkt konsultation med experter hos de ansvariga myndigheterna. Lunds kommun föreslår att regeringen tydliggör förväntningarna på hur vägledningssuppdragen ska utföras. Myndigheterna (såsom IMY, DIGG, etc.) bör ges resurser att inrätta särskilda rådgivningsfunktioner dit kommuner kan vända sig för att i dialog få hjälp med att reda ut juridiska eller etiska frågeställningar kopplade till AI.

I synnerhet anser Lunds kommun att Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) behöver tillföras tillräcklig kapacitet och kompetens för att möta det växande behovet av dataskyddsrådgivning i AI-projekt. IMY spelar en nyckelroll när det gäller att tolka GDPR och annan integritetslagstiftning i praktiken. Om IMY ska hantera många förfrågningar inom ramen för AI-satsningarna krävs sannolikt ökade resurser och möjligen nya arbetssätt. Regeringen bör överväga om en alternativ organisering eller förstärkning behövs, exempelvis en

särskild stödgrupp för AI-frågor inom IMY eller ett nationellt samverkansorgan för AI-juridik för att säkerställa att råd och förhandsbesked kan ges skyndsamt. Generellt efterlyser Lunds kommun kortare väntetider och även möjlighet till snabbbehandling av principiella frågor i rättssystemet. I dagsläget kan osäkerhet i lagtolkning bromsa utveckling under lång tid.

Inom Ai-kommissionens rapport tydliggörs behovet av mer utvecklad och snabbare väg för att få fram bland annat rättsliga vägledningar. Lunds kommun tror att ett effektivare medel för att uppnå detta skulle vara en ordning med snabbare domstolsprövning eller binande rådgivande yttranden i IT- och AI-relaterade mål (förhandsbesked) kunna utredas, så att praxis och klarhet i svåra frågor uppnås tidigare. En sådan åtgärd ligger utanför kommissionens nuvarande förslag men är viktig att ha med i den fortsatta planeringen. Regeringen bör som ett komplement därför utreda om mål som rör Ai-utveckling med rättsfrågor inom dataskydd, informationssäkerhet eller annan skyddslagstiftning bör få samma prioriteringsordning som prövning av mål om utlämnande av allmänna handlingar eller upphandlingsmål.

Lunds kommun konstaterar samtidigt att svenska tillsynsmyndigheter, såsom Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), historiskt haft svårt att lämna tydlig, praktisk och framåtriktad vägledning jämfört med motsvarande myndigheter i exempelvis Storbritannien och Frankrike. Kommunen anser att det behöver säkerställas att framtida vägledningar blir mer användarorienterade och utvecklingsfrämjande. Om IMY ges ett utökat ansvar för vägledning inom AI, måste myndighetens resurser och kompetens avsevärt förstärkas. Alternativt bör vägledningssuppletet ges till en mer utvecklingsinriktad myndighet eller organiseras i särskild form. Vidare anser kommunen att det är angeläget att regeringen ser över hur svenska tillsynsmyndigheter kan få ett tydligare uppdrag att arbeta proaktivt och stödjande, snarare än primärt genom efterhandsgranskande tillsyn.

Transparens och redovisning av AI-användning samt förslag om förändringar i kommunallagen och offentlighets- och sekretesslagen

För att AI ska vinna allmänhetens förtroende betonar Lunds kommun vikten av transparens i hur AI-system används inom offentlig verksamhet. Kommunen stöder förslag som syftar till ökad öppenhet och insyn. Medborgare bör exempelvis kunna få veta när de interagerar

med en automatiserad tjänst eller när ett beslut har fattats helt eller delvis av en AI-algoritm. Offentliga aktörer bör sträva efter att redovisa sin AI-användning på ett begripligt sätt. Lunds kommun tillstyrker därför idén att införa krav på redovisning av AI-användning exempelvis att kommuner på sina webbplatser rapporterar vilka större AI-tillämpningar som används, för vilket syfte och med vilket utfall. Sådana åtgärder skulle främja ansvarsutkrävande och ge en mer likvärdig informationsbild till allmänheten. Lunds kommun vill också understryka betydelsen av förklarbarhet i automatiserade beslut: det bör ställas krav på att AI-system som används i offentlig sektor kan förklara grunderna för sina slutsatser, så att den enskilde kan förstå ett beslut och dess motivering. Detta ökar transparensen och är en förutsättning för rättssäkerhet och tillit.

Vägledning för utformningen av en transparensregel kan tas från 4 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Den regeln reglerar myndigheters informationsredovisning och skulle kunna vara vägledande för utformningen av regler för hur myndigheter ska redovisa sitt nyttjande av AI i verksamheten gentemot enskilda.

När det gäller lagstiftningsförslagen i betänkandet ser Lunds kommun överlag positivt på förändringar som moderniserar regelverken och undanröjer onödiga hinder för digitalisering. Kommunen ställer sig bakom förslagen om att bredda tillämpningen av 10 kap. 2 a § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) samt att tydliggöra under vilka omständigheter offentliga aktörer kan och bör använda molntjänster. Det är angeläget att lagstiftningen ger förutsättningar för säker och effektiv datadelning mellan myndigheter, utan att individers integritet äventyras. Lunds kommun stödjer även förslagen om att modernisera föråldrade registerförfattningar, se över tillämpningen av GDPR i Sverige och i allmänhet skapa en mer "digitaliseringsvänlig" lagstiftning. Dessa åtgärder bedöms minska den rättsliga osäkerhet som idag ofta bromsar införandet av nya digitala och AI-baserade tjänster.

Samtidigt vill kommunen framföra viss försiktighet gällande ändrad huvudregel i OSL. AI-kommissionen föreslår att utgångspunkten i sekretesslagstiftningen ändras så att sekretess *inte* gäller mellan myndigheter (och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet) om det inte finns uttryckligt stöd för sekretess. Syftet är att underlätta informationsutbyte. Lunds kommun delar målet att förbättra datautbytet och ser fördelar med att offentliga aktörer enklare kan dela information sinsemellan för berättigade ändamål, exempelvis för att

motverka välfärdsbrott eller utveckla bättre tjänster. Lunds kommun menar dock att en sådan genomgripande förändring i sekretessreglernas logik behöver utredas mycket noga. Det finns en risk att viktiga skydd för individers integritet och kommuners självbestämmande oavsiktligt försvagas. Lunds kommun anser att fokus i första hand bör ligga på att *komplettera och förtydliga* de sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör informationsdelning i klart definierade situationer, snarare än att vända på huvudregeln generellt. Genom att utvidga nuvarande undantag (t.ex. för statistik, forskning, kvalitetsuppföljning eller bekämpning av brott) och införa nya, kan många av de önskade effekterna uppnås utan att hela systemet ställs om. Kommunen efterfrågar att frågan om OSL:s ändrade logik belyses ur flera perspektiv – inte minst kommunernas – innan ställning tas.

Anders Almgren

Kommunstyrelsens ordförande