

Infrastrukturdepartementet
Enheten för samhällets digitalisering

Ert datum: 2021-05-21

Vår referens: Dnr 21-7227

Remissvar angående Europeiska kommissionens förslag till förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens, I2021/01304

Post- och telestyrelsen (PTS) har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för PTS ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. PTS lämnar med utgångspunkt från myndighetens ansvarsområde nedanstående synpunkter på Europeiska kommissionens förslag till förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens (fortsättningsvis benämnt förordningsförslaget).

Sammanfattning

PTS är på övergripande nivå positiv förordningsförslaget om att reglera viss användning av artificiell intelligens (AI). PTS är positiv till att förordningsförslaget bygger på en riskbaserad ansats, där endast AI-system med hög risk föreslås bli föremål för reglering. Detta kan bidra till att minska risker och osäkerheter på marknaden samtidigt som grundläggande rättigheter respekteras.

PTS noterar att elektroniska kommunikationsnät och -tjänster *inte* omfattas av definitionen "kritisk infrastruktur" enligt Annex III 2 a) i förordningsförslaget och förefaller därmed inte heller omfattas av de särskilda regler som gäller för AI-system som är avsedda att användas som säkerhetskomponenter vid hantering och drift. Det bör säkerställas att avgränsningen är relevant i förhållande till hur annan lagstiftning på säkerhetsområdet utvecklas.

Enligt förordningsförslaget skulle PTS, som ansvarig marknadskontrollmyndighet för radioutrustningsdirektivet enligt 9 § radioutrustningsförordningen (2016:394), direkt genom en EU-förordning få ett ansvar för marknadskontroll av AI-system med hög risk gällande

radioutrustning. Det framstår emellertid för PTS som lämpligare att varje medlemsstat ges möjlighet att peka ut de myndigheter som ska utöva kontroll över AI-system.

I artikel 41 i förordningsförslaget ges kommissionen möjlighet att ta fram s.k. "common specifications", som har samma status och effekt som harmoniserade standarder, om det inte finns harmoniserade standarder eller om de är otillräckliga. Här menar PTS att det finns risk för oklarheter och vill framhålla vikten av att beprövade standardiseringsprinciper om öppenhet och delaktighet inte sätts ur spel.

Reflektioner kring regleringen av AI och digitalisering i allmänhet

Potentialen i att använda artificiell intelligens (AI) är betydande och Sverige ska vara ledande i att ta tillvara möjligheterna som användningen av AI kan ge¹. Samtidigt är förordningsförslaget endast ett av flera initiativ inom ramen för EU:s digitala strategi som gemensamt syftar till att understödja en positiv och hållbar digitalisering i EU. Ytterligare förslag till EU-regleringar är aktuella, så som rättsakten om digitala tjänster (eng. Digital Services Act²) och rättsakten om digitala marknader (eng. Digital Markets Act³), Dataförvaltningsakten (eng. Data Governance Act⁴), nya initiativ på cybersäkerhetsområdet⁵ samt nya bestämmelser om konsumentskydd och produktsäkerhet. Det är viktigt att Sverige förhåller sig till samtliga dessa regleringar som en del i en större digital strukturomvandling. EU har ambitionen att vara global regelsättare för datahantering som sätter integritet och samhällsutveckling i centrum. Sverige är starkt beroende av EU i detta sammanhang.

Den digitala omställningen drivs på och formas av djupt sammanflätade faktorer och processer kopplade till teknik, infrastruktur, innovation, immateriella tillgångar, integritet, etik, säkerhet, juridik, internationella relationer och geopolitik. Den digitala strukturomvandlingen är i grunden gränsöverskridande i allt komplexare samband över lands, sektors- och branschgränser samt kunskaps- och politikområden. I hög grad beror detta på den parallella och ömsesidigt förstärkande utvecklingen av data, nätverk och nya tekniker som AI.

PTS har, tillsammans med Vinnova, DIGG och Vetenskapsrådet, i rapporten *Regeringsuppdrag att föreslå ett strategiskt program för digital strukturomvandling* (Vinnova Rapport VR 21:05), pekat på att Sveriges förmåga till koordinering av policy och strategisk aktörssamverkan i nuläget är otillräcklig och ett allvarligt och alltmer grundläggande hinder för en hållbar och

¹ [Färdriktning för artificiell intelligens - Regeringen.se](#)

² COM/2020/825

³ COM/2020/842

⁴ COM/2020/767

⁵ JOIN(2020)18, The EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade.

konkurrenskraftig digitalisering. I Sverige hanteras digitaliseringens teknikutveckling, infrastruktur, samhälleliga säkerhetsaspekter, integritetsskydd, offentlig sektors digitalisering, kompetensförsörjning och livslångt lärande i hög grad separat från varandra. Utvecklingen av Sveriges digitaliseringspolicy hanteras också i hög grad av olika myndigheter med olika uppdrag och begränsade förutsättningar att utveckla gemensamma systemperspektiv och att åstadkomma nödvändiga kraftsamlingar. Det begränsar Sveriges möjlighet att inta en stark och framträdande position internationellt i den digitala strukturomvandling som pågår, i vilken AI spelar en viktig roll.

Allmänna reflektioner kring förslaget till AI-reglering

PTS ser positivt på förordningsförslaget. Det är viktigt att samhället har förtroende för ny teknik och PTS stödjer därför inriktningen med att ta fram regler som ökar transparensen, tydliggör ansvarsförhållanden och vilka användningsområden som ska vara förbjudna samt möjliggör tillsyn och efterlevnad.

Förordningsförslaget ligger också bra i tiden eftersom utvecklingen och användningen av AI går fort och är en integrerad del av den digitala strukturomvandlingen. AI väntas få fler och allt större användningsområden i det digitala samhället de kommande åren och ge beslutsfattare i offentlig sektor och näringsliv tillgång till nya verktyg som kan effektivisera olika beslutsprocesser, men också, beroende på hur AI används, få konsekvenser för den personliga integriteten och andra grundläggande rättigheter. Det är därför viktigt att just rätten till yttrandefrihet, icke-diskriminering, jämställdhet, privatliv och personlig integritet, men även delaktighet, tillgänglighet och informations- och cybersäkerhet, är centrala utgångspunkter i regleringen.

Förordningsförslaget föreslår i artikel 5 ett förbud för bland annat AI-system som används för att utnyttja sårbarheter hos en specifik grupp av människor, om sårbarheten beror på ålder, intellektuell eller fysisk funktionsnedsättning. PTS instämmer att det är viktigt att vara öppen med att AI kan skapa problem för människor som är sårbara. PTS anser dock att den problembilden bör adresseras utifrån ett rättighetsperspektiv och bör inte framställas som enbart potentiella offer för AI-tekniken utan som medborgare som har både rätten och förmågan till ett värdigt liv på samma sätt som andra har möjlighet att delta i samhällslivet fullt ut. AI, rätt utformad, kan bidra till mer tillgängliga och användbara lösningar och därmed inkludera och gagna människor som idag inte kan använda digitala lösningar.

Men AI kan också skapa exkludering och befästa befintliga fördomar om den inte tillförs information som beaktar tillgänglighets- och mångfaldsperspektiv. Det krävs därför ett systematiskt arbete baserat på dessa perspektiv allteftersom AI integreras i samhället. Att göra noggranna riskanalyser för oönskade effekter av t.ex. AI-besluts- och servicesystem ger

möjlighet att agera strategiskt förutseende. Ett centralt tillvägagångssätt för att minimera risken att människor exkluderas eller diskrimineras i samhällslivet, är att involvera människor som lever ett liv med olika typer av begränsningar.

Användningen av AI är redan indirekt reglerad genom befintlig EU-lagstiftning som t.ex. GDPR och sektorspecifik lagstiftning för banker och hälsovård m.m. De reglerna sätter vissa ramar för hur AI får och kan användas för särskilda syften. Det finns dock tydliga fördelar med att ta ett samlat grepp om AI och tydliggöra vad som också gäller för utveckling, tillhandahållande och användning av tekniken mer generellt. I den delen anser PTS att förordningsförslaget har en bra ansats genom att tillämpa en riskbaserad uppdelning mellan olika typer av AI-system, vilken strävar efter att vara teknikneutral och framtidssäker samt att balansera behovet av reglering mot risken att hämma innovation och investeringar. PTS är positiv till att förordningsförslaget kan bidra till att förtydliga vilka villkor som gäller för olika typer av AI-system, vilket kan minska risker och osäkerheter.

Tydlighet är central för att förslaget ska kunna uppnå målet med att minska den regulatoriska osäkerheten. Gränsdragningen mellan hög- och lågrisk AI samt vilka typer av system som träffas av regleringen är områden som är beroende av tydliga definitioner för att inte skapa onödig osäkerhet. Samtidigt är det viktigt att de begränsningar som regleringen ställer upp och de kontrollåtgärder som föreslås för att styra användningen av AI och för regelefterlevnad är proportionerliga och inte förhindrar viktig innovation och utvecklingen mot ett hållbart digitaliserat Sverige och EU. I det avseendet ser PTS positivt på möjligheten att inrätta så kallade regulatoriska sandlådor som ska ge förutsättningar att pröva innovativa lösningar och stimulera utveckling av AI samt effektivisera regelefterlevnad för kommande AI-system.

PTS välkomnar också att förordningsförslaget i stora delar bygger på standarder – både europeiska (CEN, Cenelec och ETSI) samt globala (ISO/IEC) vilket är rimligt och ett sätt att etablera en strukturerad ansats.

Slutligen anser PTS att det är bra att det finns kraftfulla instrument för att upprätthålla principerna med förordningen genom höga sanktionsavgifter. Konsekvenserna av att bryta mot de principer som förordningsförslaget innehåller blir allvarliga och det är därför rimligt att det ges starka incitament att efterleva bestämmelserna.

Reflektioner i förhållande till PTS sektorsansvar

Det finns många exempel på hur AI redan idag används av operatörer och tjänsteleverantörer för att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster samt tillhandahållare av betrodda tjänster. Det kan vara som beslutsstöd för kundtjänst och felavhjälpning, för management av trafikflöden i nät och allokering av nätresurser, och för tillsyn och proaktivt underhåll av

elektroniska kommunikationsnät. I fall perspektivet vidgas till att även omfatta den digitala omställningen blir AI en integrerad del av IT- och kommunikationssystem. Det aktualiserar frågor om vilka villkor som ska gälla för AI.

5G väntas få stor betydelse för AI men är inte utpekad som kritisk infrastruktur

AI har starka kopplingar till 5G, både i egenskap att möjliggöra en mer effektiv trafikstyrning och allokering av 5G-nätets resurser men också i egenskap av att 5G-nät i sig möjliggör många olika AI-tillämpningar. 5G kommer t.ex. att kunna användas för anslutning av sensorer eller övervakningskameror och möjliggöra höga överföringshastigheter med korta svarstider (latens) vilket ett AI-system kan dra nytta av. 5G kommer därför sannolikt bära både system som klassas som låg-risk likväl som hög-risk (listade i Annex III i förordningsförslaget). Med andra ord kommer 5G kunna användas för tillämpningar som biometrisk identifiering likväl som hantering och drift av kritisk infrastruktur.

Mot bakgrund av det senare har PTS noterat att elektroniska kommunikationsnät och -tjänster *inte* omfattas av definitionen "kritisk infrastruktur" enligt Annex III 2 a) i förordningsförslaget. Dessa nät och tjänster förefaller därmed inte heller omfattas av de särskilda regler som gäller för AI-system som är avsedda att användas som säkerhetskomponenter vid hantering och drift. Detta kan ställas i relation till den översyn av NIS-direktivet som för närvarande pågår, där förslaget till nytt direktiv, "NIS 2", kan få utökad omfattning och inkludera just elektroniska kommunikationsnät och -tjänster. Den klassificering av kritisk infrastruktur som finns i förordningsförslaget kan därmed jämföras med det nu gällande NIS-direktivet. Det bör säkerställas att avgränsningen är relevant i förhållande till hur annan lagstiftning på området utvecklas, särskilt eftersom elektroniska kommunikationsnät och -tjänster sannolikt kommer spela en central roll för AI-system för hantering och drift av den kritiska infrastruktur som nämns.

När allt fler AI-system interagerar med varandra, uppstår komplexa strukturer som blir svåra att överblicka och styra. I ett sådant scenario kommer olika AI-tillämpningar att sammanspela och påverka varandra på sätt som varje enskild ansvarig för AI-användningen inte nödvändigtvis kan förväntas förutse på egen hand. Under krissituationer kan flera system sättas under stress samtidigt, och i dessa situationer kan ett AI-system som t.ex. fördelar befintliga resurser i ett 5G-nät, fatta beslut som ett annat samverkande AI-system inte har tränats att hantera. I och med att AI förväntas spela en avgörande roll i styrningen av 5G och kommande generationers mobilnät, vill PTS lyfta vikten av att analysera risker ur ett systemperspektiv. För sådana här interagerande AI-system ser PTS därför behov av att de tillhandahållande parterna, för varandra, deklarerar hur deras AI-system används så att beroenden och påverkan mellan systemen kan hanteras på lämpligaste sätt.

Förordningsförslaget pekar direkt ut vilka myndigheter som ska ha ansvar för marknadskontroll

Som PTS uppfattar artikel 63 i förordningsförslaget ska det direkt följa av en EU-förordning vilka myndigheter i medlemsstaterna som ska få ett ansvar för marknadskontroll och kontroll av AI-system. Enligt artikel 63.3 ska de myndigheter som är ansvariga för de produkter som omfattas av de rättsakter som förtecknas i avsnitt A i bilaga II också ansvara för marknadskontroll av AI-system med hög risk som har koppling till dessa produkter. Bilaga II avsnitt A punkten 6 refererar till radioutrustningsdirektivet (2014/53/EU). PTS är enligt 9 § radioutrustningsförordningen (2016:394) ansvarig marknadskontrollmyndighet för radioutrustningsdirektivet och skulle därmed, direkt genom en EU-förordning, få ett ansvar för marknadskontroll av AI-system med hög risk som utgör radioutrustning. Det framstår emellertid för PTS som lämpligare att varje medlemsstat ges möjlighet att peka ut de myndigheter som ska utöva kontroll över AI-system, utan att det utpekandet nödvändigtvis binds till hur marknadskontroll av produkter har organiserats.

Otydligheter kring kommissionens möjlighet att ta fram "common specifications" där standarder saknas

Vidare kan PTS notera att lagstiftningsmodellen "New Legislative Framework", som används i förordningsförslaget, bygger på att lagstiftningen endast innehåller övergripande krav. De tekniska detaljerna specificeras i harmoniserade standarder som tas fram av de europeiska standardiseringsorganen på uppdrag av kommissionen. Den europeiska standardiseringen regleras i förordning 1025/2012 och de tre av EU erkända europeiska standardiseringsorganen följer kraven i WTO:s TBT-avtal (Code of Good Practice for the Preparation, Adoption and Application of Standards, Annex 3) som omfattar insyn, öppenhet, opartiskhet och konsensus, effektivitet och relevans, samstämmighet samt utvecklingsdimensionen. På så sätt formuleras krav i harmoniserade standarder som har tagits fram i en demokratisk process och som är relevanta samt följer "state of the art". Så långt följer förslaget i artikel 40-modellen.

I artikel 41 ges kommissionen dock möjligheten att ta fram s.k. "common specifications", som har samma status och effekt som harmoniserade standarder, om det inte finns harmoniserade standarder eller om de är otillräckliga. Detta ska ske med genomförandeakter efter samråd med relevanta organ eller expertgrupper. Här kan de beprövade standardiseringsprinciperna om öppenhet och delaktighet sättas ur spel. Kravspecifikationer kan, teoretiskt sett, tas fram i slutna grupper och oreglerade processer. Det är också oklart vem som definierar vad som är "state of the art" och vad som är tillräckliga eller otillräckliga harmoniserade standarder. Därmed finns det en stor risk att man på ett så viktigt område som AI skapar en reglering som inte är ändamålsenlig, transparent och framtidsorienterad.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Dan Sjöblom. I ärendets slutliga handläggning har handläggarna Björn Hesthamar, Peggy Haase, James Christie, Stefan Williamson, Bengt Mölleryd, Fredrik Blomström, verksjuristen Per Andersson och Johan Rydberg (föredragande) deltagit.

Vid föredragningen närvarade även avdelningscheferna Jonas Wessel, Ann-Sofie Fahlgren, Annica Bergman och Kerstin Karlsson, enhetschefen Ola Bergström samt chefsjuristen Karolina Asp.