

Europeiska kommissionens förslag till förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har beretts möjlighet att lämna yttrande över Europeiska kommissionens förslag till förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens.

Sammanfattning

- SKR bedömer att införande av en EU-förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens är av godo,
- SKR bedömer att förslaget är svårt att fullt ut greppa, givet en hög grad av komplexitet och beroenden, men också p.g.a. viss otydlighet,
- SKR bedömer att förslaget innebär en risk att viss pågående AI-utveckling hos exempelvis kommuner och regioner kan påverkas negativt och att CE-märkning ej bör vara obligatorisk under vissa omständigheter,
- SKR bedömer att ett alltför strikt regelverk riskerar att ha en hämmande effekt på marknadens aktörer och därmed också på kommuner och regioner som har ett starkt beroende till dessa,
- SKR anser att regelverket kring sanktioner är bristfälligt då det bygger på att otydliga krav underkastas höga avgifter, vilket innebär ökad rättsosäkerhet, och
- SKR bedömer att förslaget lider av oklarheter i förhållande till näraliggande lagstiftning och behöver fortsätta bearbetas och förtydligas.

Förbundets ställningstagande

Allmänt om förslaget

SKR bedömer att förslaget har en balanserad utgångspunkt som bygger på principer om säkerhet och mänskliga rättigheter samt ställer krav mot stimulerande åtgärder som är nödvändiga för att uppnå en fungerande, innovativ och rättvis inre marknad. All AI som används av företag, kommuner, regioner och myndigheter behöver vara säker och förenlig med befintlig lagstiftning om de grundläggande rättigheterna i Sverige samt unionens gemensamma värden. Det är viktigt att säkerställa rättssäkerheten och förbättra styrningen mot en effektiv och ändamålsenlig kontroll av sådana AI-system som utgör en förhöjd risk, innan de tas i bruk. Det är samtidigt centralt att AI-utveckling och AI-användning tillåts ske med så låga trösklar som möjligt.

SKR bedömer att förslaget om införande av en EU-förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens är av godo, men ser dock samtidigt vissa utmaningar i att stifta lagar baserat på enskilda tekniker. Ett teknikneutralt regelverk hade möjligen varit ett alternativ, givet den snabba teknikutvecklingen och i och med att det inte är tekniken i sig som utgör problemet, utan snarare hur den appliceras och effekterna av detta.

Nya regler kan många gånger vara motiverade, men det är viktigt att reglerna inte görs mer långtgående än vad som krävs och därmed hämmar värdefull användning. Det bör särskilt beaktas att nya regler inriktade på AI ofta föreslås gälla utöver redan befintliga regler. Förslaget är omvälvande, omfattande och samtidigt flexibelt och anpassningsbart vilket gör det svårt att fullt ut greppa. Risk finns att det av samma skäl också blir svårt att tillämpa och följa upp. I tillägg till detta är förslaget också delvis otydligt genom att alltför ofta ge rekommendationer ("bör", "kan") snarare än att ställa hårda krav ("ska"), vilket riskerar att motverka den ökade rättssäkerhet som eftersträvas, då öppningar lämnas för tolkning och olik hantering. SKR anser att det är viktigt att dessa delar tydliggörs i det fortsatta arbetet så att den kommande lagstiftningen blir lätt att tillämpa.

I vilken grad förordningen kommer att bidra till uppnådda önskade effekter är oklart, varför en gradvis implementering, med möjlighet till iterativ korrigering av regelverket hade varit att föredra.

Egenutveckling inom t.ex. kommun och region

SKR anser att det finns en betydande risk att en "one-size-fits-all-reglering", även om den inriktas på "högrisk-AI" (med ref. till kommissionens definition), kommer att leda till såväl över- som underreglering. Det är viktigt att den nya förordningen får en proportionerlig utformning. Vid proportionalitetsbedömningen är det viktigt att analysera vad som är rimligt i förhållande till olika tillämpningar, leverantörer och användare.

SKR bedömer att förslaget innebär att den egenutveckling av högrisk-AI som nu sker hos kommuner och regioner riskerar att avstanna och bli mer resurskrävande än idag och därmed försvärande och innovationshämmande. Tunga krav på bland annat ökad insyn och CE-märkning förefaller gälla oavsett organisation och vilka andra lagar som dessa lyder under (med några specifika undantag).

SKR anser att det även i fortsättningen ska vara möjligt för exempelvis kommuner och regioner att både utveckla och använda dessa AI-system i sina egna verksamheter och i medborgartjänster utan att dessa ska anses utsläppta på en marknad och att det ska krävas en CE-märkning av dessa. Istället bör utvecklingen och användningen regleras på ett mer ändamålsenligt sätt som ger medborgarna möjlighet att granska en offentlig myndighets användning av AI-system. SKR anser att befintlig lagstiftning till stora delar redan finns som tillgodoser dessa intressen genom möjligheten att begära ut allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess.

SKR ser en möjlighet i att reglera egenutvecklad högrisk-AI hos kommuner och regioner genom en särskild artikel i förordningen och genom att bilaga VI görs tillämplig på sådana produkter som inte är

tänkta att släppas ut på marknaden eller CE-märkas. En sådan lösning skulle sannolikt främja all utveckling av AI-teknik i offentlig verksamhet samtidigt som vissa grundläggande rättigheter och värden skulle tillgodoses genom att myndigheterna skulle åläggas att dokumentera sina AI-produkter på ett rimligt och transparent sätt.

Marknad och upphandling

Marknaden fyller en mycket viktig funktion för kommuner och regioner och behöver både kontrolleras och stimuleras att ta fram nya, innovativa lösningar som kan upphandlas och appliceras.

I de fall kommuner och regioner upphandlar ”hyllprodukter”, dvs färdiga paketerade lösningar, innebär de utökade kraven som föreslås, inklusive CE-märkning, inget väsentligt hinder för effektivt införande och inhämtning av den tilltänkta nyttan. I dessa fall är CE-märkningen snarare en försäkring om att lösningen uppfyller de krav som ställs enligt förslaget.

Men i de fall då ingen färdig lösning existerar på marknaden och en explorativ process inleds med denna, ställs man inför utmaningar om att den lösning som tas fram (på marknaden eller i projektform) behöver uppfylla kraven, inklusive CE-märkning, innan den tas i drift, vilket är tids- och resurskrävande och riskerar motverka nyttan.

Det finns en risk att ett allt för strikt regelverk gör att utvecklingen på området avstannar innan det finns lösningar på marknaden som kan bära de kostnader som regelverket innebär. Produkter kan helt enkelt bli för dyra för den tänkta marknaden. Förslaget innebär ökad administration, kostnad och komplexitet för företag som levererar högrisk-AI. Risken är att kraven går ut över marknadens innovationskraft, kapacitet och intresse vilket påverkar utbudet negativt och därmed också kommuner och regioner.

Det kommer vidare att vara en utmaning för medlemsländerna att implementera styrning och organisation för kontroll av regelefterlevnad och det finns en risk att vissa nationella upplägg blir suboptimala och därmed påverkar både leverantörer och kunder negativt.

Sanktioner

I förslaget finns bestämmelser om att överträdelse av artiklarna 5 och 10 i förslaget ska kunna bli föremål för sanktionsavgifter på upp till 30 000 000 EUR. Bristande efterlevnad av andra krav eller skyldigheter i förordningen ska kunna medföra sanktionsavgifter på upp till 20 000 000 EUR. SKR anser att många av de skyldigheter som bestämmelserna om sanktionsavgifter i artikel 71 tar sikte på är för allmänt hållna för att kunna leda till dessa kraftfulla sanktioner. För att en tillsynsmyndighet ska ges makt att ålägga ett företag, en organisation eller en myndighet en sanktionsavgift på höga belopp måste kravet som överträdelsen gäller vara tämligen konkret och förutsebar. I artikel 10 finns bestämmelser om användning av tränings-, validerings- och testningsdataset vid utveckling av AI-system. Kraven på dessa är bl.a. att de ska vara relevanta, representativa och ha lämpliga statistiska egenskaper. De ska också omfattas av ändamålsenliga metoder för dataförvaltning och -hantering. Dessa krav är alldeles för otydliga för att vara underkastade höga sanktionsavgifter. Samma invändning kan göras mot att införa sanktionsavgifter för andra överträdelse enligt förslaget. En

Sveriges Kommuner och Regioner

Post: 118 82 Stockholm, Besök: Hornsgatan 20

Tfn: växel 08-452 70 00, Fax: 08-452 70 50

Org nr: 222000-0315, info@skr.se, www.skr.se

leverantör eller användare måste ges en rimlig möjlighet att få vetskap om huruvida det egna systemet befinner sig inom eller utanför regleringens ramar. Den rättsosäkerhet som förslaget skapar här kan hämma utvecklingen.

Relation till andra lagar och förordningar

Det är av stor vikt att de nya kraven inte hamnar i konflikt med befintliga krav i andra regleringar och nya regler ska helst inte heller överlappa befintliga regler, eftersom detta riskerar att försvåra tillämpningen och minska reglernas effektivitet. Det finns en risk att de nya kraven ger upphov till oklarheter i ansvarsförhållande mellan olika parter; leverantörer med ansvar att CE-märka sina produkter och personuppgiftsansvariga men även personuppgiftsbiträden. Det är troligt att dessa parter är samma, då en leverantör kan vara personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde på samma gång. En leverantör är många gånger ett personuppgiftsbiträde som tillhandahåller det system som den personuppgiftsansvariga använder för behandling av sina personuppgifter för syften som de fastställer. SKR ser därmed en uppenbar risk för otydlighet i relationen mellan den nya förordningen och dataskyddsregleringen samt dess bakomliggande intressen.