



Rättsenheten

Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Angående Europeiska kommissionens förslag till förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens

Ekobrottsmyndigheten lämnar härmed sitt yttrande över rubricerat förslag.

Sammanfattning

Regler som skyddar mot oproportionerliga integritetsintrång är avgörande för allmänhetens förtroende för och acceptans av AI-systems användning i brottsbekämpande verksamhet. Ekobrottsmyndigheten välkomnar därför kommissionens ambition att harmonisera reglerna för artificiell intelligens inom EU.

Kommissionens förslag att i EU:s harmoniserade produktregelverk införa användarregler och krav på CE-märkning kopplade till integritetsrisker framstår emellertid inte som det bästa sättet att tillgodose detta skyddsbehov. De integritetsproblem som utvecklingen inom artificiell intelligens aktualiserar torde kunna lösas på ett bättre sätt, delvis genom anpassning av det redan existerande dataskyddsregelverket.

Förslaget i dess föreliggande form kan inte tillstyrkas eftersom

- ett regelverk som behandlar integritetsrisker tillsammans med risker för liv, hälsa och egendom blir svårt att tillämpa,
- bestämmelser om krav för användning av AI-system inte bör regleras tillsammans med bestämmelser om krav för AI-systems utförande (hur produkten är konstruerad),
- brottsbekämpande myndigheters användning av vissa AI-system bäst regleras på nationell nivå,
- förslagets avvikelser från de gemensamma principerna och referensbestämmelserna i beslut 768/2008/EG inte motiverats,
- förslagets svåröverblickbara konsekvenser bör utredas ytterligare,
- regler till skydd för den personliga integriteten, så långt det är möjligt, bör vara teknikneutrala,
- definitionen av AI framstår som för vidsträckt, och
- behovet av skydd för personlig integritet vid användning av AI, i väsentliga delar, redan förefaller vara tillgodosett genom existerande dataskyddsregelverk.



Ekobrottsmyndigheten förordar att bestämmelser om användning av AI-system och bestämmelser till skydd för den personliga integriteten behandlas separat från bestämmelser med produktsäkerhetskrav för AI-systems utförande.

Artificiell intelligens inom bekämpning av ekonomisk brottslighet

Ekobrottsmyndighetens övergripande inställning är att de brottsbekämpande myndigheterna behöver utnyttja och ha möjlighet att använda modern teknik samt ha möjlighet att följa den snabba teknikutvecklingen. Artificiell intelligens har en enorm potential som ett stöd i bekämpning av brottslighet i allmänhet och ekonomisk brottslighet i synnerhet.

Ett långtgående teknologiskt försprång inom AI för auktoritära stater kan få allvarliga och bestående konsekvenser för mänskliga rättigheter och global säkerhet¹. Det är därför bra att det redan nu tas fram en gemensam europeisk hållning för säker och ansvarsfull utveckling av AI. Med hänsyn till att utvecklingen av denna teknologi sker snabbt och är i ett tidigt skede är det viktigt att regleringar av AI-system inte hämmar utvecklingen av AI på varken nationell nivå eller EU-nivå.

Konsekvenserna av kommissionens förslag är svåröverblickbara och det finns en påtaglig risk för att förslaget, i stället för att främja innovation, får till följd att unionens medlemsstater halkar efter inom detta viktiga område.

Definitionen av AI-system

I förslaget artikel 3 definieras ett AI-system som en mjukvara som är utvecklad med en eller flera av utvecklingssätten och teknikerna i Bilaga I. Bilaga I omfattar bland annat statistiska utvecklingssätt och sökmetoder. Ekobrottsmyndigheten vill väcka frågan om inte detta leder till att definitionen av AI-system blir för vidsträckt. Den snävare definitionen av artificiell intelligens som togs fram av den oberoende expertgruppen på hög nivå för AI framstår som ett bättre alternativ².

Prestandakrav och krav till skydd för liv, hälsa och egendom

Ekobrottsmyndigheter välkomnar att prestandakrav och krav till skydd för liv, hälsa och egendom avseende AI-systems utförande införs i EU:s harmoniserade produktregelverk. Ett sådant förslag bör dock föregås av en mer noggrann intern beredning som gör det möjligt att överblicka dess konsekvenser.

Förslaget att hantera integritetsrisker i EU:s harmoniserade produktregelverk

EU:s existerande harmoniserade produktregelverk tar sikte på att produkterna inte ska vara farliga och uppfylla vissa krav på prestanda. Hur tillverkarna efterlevt dessa krav framgår av den tekniska dokumentation som ligger till grund för både tillverkarens och det anmälda organets bedömning av överensstämmelse. Hos såväl tillverkare som anmälda organ och marknadskontrollmyndigheter är det därför huvudsakligen ingenjörer och andra tekniskt

¹ Utrikesutskottets yttrande 2019/20:UU4y Vitbok om artificiell intelligens

² Arbetsdokument den 8 april 2019, Independent High-Level Expert Group on Artificial Intelligence set up by the European Commission - A definition of AI: Main capabilities and scientific disciplines - Definition developed for the purpose of the AI HLEG's deliverables.



sakkunniga som, utifrån tekniska data, bedömer om förekommande prestandakrav och risker för liv, hälsa och egendom hanterats på ett tillfredställande sätt. Klassificering av produkter som farliga utifrån integritetsrisker förekommer inte i dag i EU:s harmoniserade produktregelverk. EU:s harmoniserade produktregelverk är inte heller skapat eller anpassat för att hantera integritetsrisker. Bedömningen av risker för AI-systems oproportionerliga ingrepp mot personlig integritet skulle därför bli ett främmande inslag i EU:s harmoniserade produktregelverk.

För de AI-system som enligt bilaga III i förslaget ska anses utgöra hög risk framgår inte vilken eller vilka risker som avses. Vissa av de AI-system som räknas upp i bilaga III torde huvudsakligen eller uteslutande ha kategoriserats som hög risk på grund av integritetsrisker medan andra AI-system som räknas upp i bilagan torde vara förbundna med risker för liv och hälsa. Eftersom det inte med önskvärd tydlighet framgår vilken typ av risk eller typer av risker som föranlett AI-systemens kategorisering som hög risk kan det bli svårt för såväl tillhandahållare, anmälda organ som marknadskontrollmyndigheter att tillämpa förordningen.

Eftersom etiska regler som skyddar mot oproportionerliga integritetsintrång är avgörande för allmänhetens förtroende för och acceptans av AI-systems användning i brottsbekämpande verksamhet bör det existerade dataskyddsregelverket ses över och anpassas för att möta de behov som utvecklingen av artificiell intelligens skapar. EU:s harmoniserade produktregelverk bör dock även fortsättningsvis enbart hantera tekniska krav gällande produkters prestanda och skydd för liv, hälsa och egendom.

Regler gällande användning av AI-system

EU:s harmoniserade produktregelverk har hittills huvudsakligen bara avsett produkters utförande och inte dess användning. Det är därför tveksamt om de föreslagna kraven gällande användning bör införas i detta regelverk.

Användare av produkter bör endast omfattas av produktregelverket i den utsträckning de tar i bruk ett AI-system som de själva tillverkat. Begreppet ”tillhandahållare” (provider) omfattar också denna typ av användare. Även den som omfattas av produktreglerna genom att ha tagit ett AI-system i bruk bör, i linje med systematiken i EU:s existerande harmoniserade produktregelverk, endast omfattas av krav på produktens utförande och inte dess användning. I den utsträckning användning av AI-system ska regleras på EU-nivå bör dessa regler alltså införas i ett annat regelverk än det harmoniserade produktregelverket.

Förslagets förhållande till beslut 768/2008/EG

Europaparlamentets och rådets beslut 768/2008/EG utgör ett allmänt horisontellt ramverk för framtida lagstiftning om harmonisering av villkoren för saluföring av produkter och utgör en referenstext för befintlig lagstiftning.

Av beaktandesats 52 till kommissionens förslag följer att produktreglerna för AI bör vara förenliga med beslut 768/2008/EG. Kommissionens förslag innehåller trots detta ett flertal avvikelser från de gemensamma principerna och referensbestämmelserna i beslutet. Av beaktandesats 6 till beslut 768/2008/EG följer visserligen att lagstiftaren, när lagstiftning utarbetas, med hänvisning till särdragen inom berörda sektorer, kan välja att helt eller delvis avvika från de gemensamma principerna och referensbestämmelserna i detta beslut. Sådan



avvikelse bör dock motiveras. Trots att dessa avvikelser från beslut 768/2008/EG är omfattade och av principiell natur saknar kommissionens förslag till förordning sådan motivering.

Användningsförbuden i artikel 5.1 a-c

Regler till skydd för den personliga integriteten bör så långt det är möjligt vara teknikneutrala. Detta framgår bland annat av beaktandesats 18 i direktiv (EU) 2016/680. Ett förbud mot sådana tillämpningar som avses i förslaget artikel 5.1 a-c bör gälla oavsett om artificiell intelligens används eller inte. Ekobrottsmyndigheten avstyrker därför förslaget att föra in dessa förbud i en rättsakt som är begränsad till artificiell intelligens.

Användningsförbudet i artikel 5.1 d)

Ekobrottsmyndigheten vill lyfta frågorna om undantagen från användningsförbudet i artikel 5.1 d) är tillräckliga för att tillgodose brottsbekämpande myndigheters behov och om ett förbud på EU-nivå skulle vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska användning av viss artificiell intelligens enbart vara tillåten avseende brott som omfattas av artikel 2.2. i rambeslutet 2002/584/RIF. Artikel 2.2 innehåller en uppräkningslista av brott som ska medföra överlämnande på grundval av en europeisk arresteringsorder utan kontroll av om det föreligger dubbel straffbarhet för gärningen. Det finns ingen naturlig koppling mellan överlämnande på grundval av en europeisk arresteringsorder och användning av artificiell intelligens för biometrisk identifiering i realtid. Förslaget saknar trots detta en motivering till varför de brott som ska medföra överlämnande på grundval av en europeisk arresteringsorder också ska medföra att brottsbekämpande myndigheter får använda artificiell intelligens för biometrisk identifiering i realtid.

Genom hänvisningen till rambeslutet 2002/584/RIF blir medlemsstatens straffskalor avgörande för tillåtligheten att använda artificiell intelligens för biometrisk identifiering i realtid. Straffskalorna för de brott som räknas upp i rambeslutet skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. Brottsbekämpande myndigheters möjligheter att använda artificiell intelligens skulle därför inte harmoniseras genom den föreslagna förordningen.

Med hänsyn till subsidiaritetsprincipen är det också tveksamt om den föreslagna förbudsregeln i artikel 5.1 d) omfattas av EU:s normgivningskompetens. Eftersom medlemsstaterna saknar harmoniserade straffskalor och delvis har varierande utmaningar inom området brottsbekämpning anser Ekobrottsmyndigheten att förutsättningarna för användning av artificiell intelligens inom brottsbekämpning bäst regleras på nationell nivå.

CE-märkning

Enligt artikel 49.2 i förslaget ska de allmänna principerna gällande CE-märkning i artikel 30 i förordning (EG) 765/2008 tillämpas för CE-märkning av AI-system. Av artikel 30 i nämnda förordning följer bland annat att CE-märkningen endast får anbringas av tillverkaren eller tillverkarens representant. Av kommissionens förslag framgår att CE-märkningen ska anbringas av tillhandahållaren av ett AI-system. Det framgår emellertid inte tydligt om CE-märkning endast ska få anbringas av tillhandahållaren eller om någon annan aktör kan göra



detta. Liksom vid saluförande av andra produkter bör varken importörer eller distributörer av AI-system kunna läka en bristande CE-märkning genom att själva anbringa CE-märkningen.

Hur förslaget förhåller sig till proportionalitetsprincipen

Som rättslig grund har kommissionen angett artikel 114 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och artikel 16 för specifika bestämmelser som rör skyddet för individers personuppgifter i EUF-fördraget. EU:s normgivningsmakt begränsas av proportionalitetsprincipen. Enligt principen måste EU:s åtgärder vara begränsade till vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen.

Behovet av skydd för personlig integritet vid användning av AI förefaller, i väsentliga delar, redan vara tillgodosett genom existerande dataskyddsregelverk. Det föreslagna undantaget i artikel 10.5 för behandling av känsliga personuppgifter i AI-system i syfte att motverka diskriminering kan lämpligen införas i EU:s existerande dataskyddsregelverk. Det är därför tveksamt om förslaget att hantera integritetsrisker i EU:s harmoniserade produktregelverk uppfyller det krav på proportionalitet som EU:s normgivningskompetens förutsätter. Konsekvenserna av förslaget att hantera integritetsrisker i produktregelverket är också svåröverblickbara och bör därför utredas närmare i den fortsatta beredningen av förslaget.

För att uppnå syftet att begränsa risken för att bristfälliga AI-system leder till felaktiga beslut inom brottsbekämpande verksamheter, torde en mindre ingripande åtgärd än förbud mot användning av AI-system vara tillräcklig. Exempelvis kan föreskrivas att beslut om tvångsmedel och åtal inte enbart får grundas på bedömningar som gjorts av artificiell intelligens.

Artificiell intelligens kan bli ett ovärderligt stöd i brottsbekämpande och utbetalande myndigheters arbete till direkt och indirekt skydd av personers liv, hälsa och egendom. De risker för personers integritet som användning av AI medför måste därför vägas mot de risker som underlåtenheten att använda AI skulle medföra. Som kommissionens förslag är utformat finns en risk för att integritetsskyddet för fysiska personer ges en oproportionerligt stor betydelse till skada för samma personers liv, hälsa och egendom.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Monica Rodrigo. I ärendets slutliga handläggning har rättschefen Eva Melander Tell deltagit. Verksjuristen Johan Dibb har varit föredragande.

Monica Rodrigo

Johan Dibb

Expedition till
i.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till
i.esd.remissor@regeringskansliet.se
ju.a@regeringskansliet.se