

Finansdepartementet
Fi2025/01969

SOU 2025:101 Anpassningar till AI-förordningen: säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation

Sammanfattning

Det föreslagna regelverket är omfattande, komplext och svåröverskådligt vilket medför svårigheter att med någon träffsäkerhet förutse vilka konsekvenser regelverket faktiskt kommer att få. Vidare framgår att det i stora delar är oklart hur flera av artiklarna i AI-förordningen ska tolkas.

Kammarrätten har begränsat sin granskning till de delar som huvudsakligen rör institutionella/konstitutionella, lagtekniska eller på annat sätt rättsliga frågeställningar.

Kammarrätten instämmer i utredningens bedömning om tyst godkännande.

Kammarrätten motsätter sig utredningens bedömning om konsekvenser för domstolarna.

Kammarrätten lämnar i övrigt synpunkter på utredningens

- bedömning av tolkningen av artikel 77.1,
- förslag om befogenheter enligt AI-förordningen,
- bedömning av och förslag om anmärkning och sanktionsavgift,
- bedömning av och förslag om frågor om myndighet eller domstol ska pröva beslut om anmärkning och sanktionsavgift,
- förslag om undantag för dömande verksamhet,
- förslag om betalning, indrivning och preskription m.m.,
- bedömning av övriga förutsättningar för inrättandet av regulatoriska sandlådor för AI,
- allmänna bedömning av och förslag om inrättandet och drift av regulatoriska sandlådor för AI,
- bedömning av och förslag om övergripande ansvarsfördelning,
- avsnitt med avslutande anmärkningar om offentlighet och sekretess,
- förslag om bevarande av dokumentation (avsnitt 14.2.2) och
- förslag om överklagande.

Tolkningen av artikel 77.1 (avsnitt 8.5.2)

I likhet med utredningen bedömer kammarrätten att det är svårt att tolka vilka myndigheter som avses i artikel 77.1 i AI-förordningen. Med beaktande av bl.a. marknadskontrollmyndigheternas roll enligt artiklarna 79–83 i AI-förordningen, där det framgår att myndigheterna enligt 77.1 i AI-

förordningen ska samarbeta operativt med marknadskontrollmyndigheterna, ställer sig kammarrätten frågande till om Riksdagens ombudsmän (JO) är en sådan myndighet som avses i artikel 77.1 i AI-förordningen.

Befogenheter enligt AI-förordningen (avsnitt 10.2.2)

Det föreslagna regelverket är ett sätt att anpassa de nationella bestämmelserna till AI-förordningen. I vissa hänseenden är det omöjligt att undgå att denna anpassning leder till att AI-förordningens redan komplexa regelsystem kompliceras ytterligare. Det finns därför skäl att ställa sig frågan vad varje åtgärd i de nationella bestämmelserna tillför. Detta för att undvika komplikationer i regelsystemet som inte är nödvändiga. Kammarrätten bedömer därvid att värdet av rena upplysningsbestämmelser är så begränsat att det inte uppväger den ytterligare komplexitet som de oundvikligen leder till. Kammarrätten avråder därför från den typen av lagstiftningsteknik.

Anmärkning och sanktionsavgift (avsnitt 10.7.3)

Kammarrätten har i och för sig inte några invändningar mot förslaget att anmärkning och sanktionsavgift inte bör kunna påföras för överträdelser av andra bestämmelser än artikel 99.3–5. Kammarrätten noterar dock att utredningen i avsnittet ”Anmärkning eller sanktionsavgift bör inte kunna påföras för överträdelser av andra bestämmelser än artikel 99.3–5” som argument för att ytterligare bestämmelser utöver de som anges i artikel 99.3–5 ska vara sanktionsgrundande, anför att kommissionen angett att den anser att det ska vara så i sitt tolkningsunderlag. Såvida kommissionens tolkningsunderlag inte utgör sådana riktlinjer som avses i artikel 99.1 i AI-förordningen (dvs. riktlinjer enligt artikel 96 i AI-förordningen), så ifrågasätter kammarrätten, med beaktande av kommissionens roll inom ramen för EU:s lagstiftningsprocess, om inte tolkningsunderlaget har tillmätts en större betydelse än sig bör.

Frågor om myndighet eller domstol ska pröva beslut om anmärkning och sanktionsavgift (avsnitt 10.7.4)

I inledningen till avsnittet anger utredningen att det är oklart om det krävs uppsåt eller oaktsamhet för att en sanktionsavgift ska kunna påföras och att det bör överlämnas till rättstillämpningen att avgöra detta samt att det ytterst är upp till EU-domstolen att bestämma detta. Med beaktande av att det enligt artikel 99 i AI-förordningen överlämnas till medlemsstaterna att i enlighet med de villkor som anges i förordningen fastställa bestämmelser om bl.a. sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser och att straffrättsliga sanktioner inte föreslås införas framstår något annat än ett krav på oaktsamhet enligt kammarrättens mening som främmande.

Undantag för dömande verksamhet (avsnitt 10.8.2)

Utredningen bedömer att marknadskontrollmyndigheternas befogenheter att besluta om förelägganden, anmärkning eller sanktionsavgift inte bör omfatta domstolars användning av AI-system som omfattas av AI-förordningen, när detta sker inom ramen för domstolarnas dömande verksamhet. Det anges att det inte är självklart vad som avses med dömande verksamhet och att det finns en osäkerhet i hur stort område som faktiskt undantas. Det anges att syftet är att säkerställa domstolsväsendets

oberoende när domstolarna utför sin rättskipande verksamhet, *inbegripet när domstolarna fattar beslut*.

Kammarrätten noterar att den senare formuleringen överensstämmer med den formulering som används i skäl 20 i Europarådets och Europaparlamentets förordning (EU) 2016 /679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter (GDPR). I skälet i GDPR uttalas detta i ett sammanhang där det anges att tillsynsmyndigheternas behörighet inte bör omfatta domstolars behandling av personuppgifter när detta sker inom ramen för domstolarnas dömande verksamhet. En annan syn på behörigheten skulle äventyra domstolsväsendets oberoende. Att tillsynsmyndigheter inte ska vara behöriga att utöva tillsyn över domstolar som behandlar personuppgifter i sin dömande verksamhet regleras i artikel 55.3 i GDPR. En motsvarande formulering finns i artikel 45.2 i det nya dataskyddsdirektivet,¹ som implementerats i svensk rätt genom brottsdatalagen (2018:1177).

På samma sätt som det i förarbetena till brottsdatalagen slås fast att någon materiell skillnad inte avses mellan vad som avses med dömande verksamhet i det nya dataskyddsdirektivet respektive i GDPR (se prop. 2017/18:232 s. 270), torde motsvarande rimligen gälla mellan GDPR och AI-förordningen. Även om tolkningen av begreppet dömande verksamhet, såsom anges av utredningen liksom i prop. 2017/18:232 s. 269, inte är klar vore det enligt kammarrätten rimligt att anse att ledning för uttolkning av begreppet skulle kunna hämtas från skäl 80 i det nya dataskyddsdirektivet.

Av skäl 80 framgår att syftet med att tillsynsmyndigheterna inte bör ha behörighet att övervaka behandling av personuppgifter inom ramen för domstolars dömande verksamhet är att garantera domares oberoende när de utför sina rättsliga uppgifter. Det framgår att undantaget bör vara inskränkt till rättsliga verksamheter i mål i domstol och inte vara tillämpligt på övriga verksamheter där domare kan medverka i enlighet med sin nationella rätt.

I förarbetena till domstolsdatalagen (2015:728) som gäller behandling av personuppgifter i domstolarnas rättskipande och rättsvårdande verksamhet, och som ersatte de s.k. Vera-förordningarna, behandlas vad som avses med rättskipande och rättsvårdande verksamhet (prop. 2014/15:148 s. 25 f.). Dessa resonemang borde enligt kammarrätten rimligen, åtminstone i avvaktan på vad som avses med uttrycket dömande verksamhet ur ett EU-rättsligt perspektiv, kunna ge ledning vid den svenska tolkningen av uttrycket. Domstolsdatalagen utgör idag en kompletterande lagstiftning till GDPR.

Av dessa förarbeten framgår bl.a. att begreppet rättskipande och rättsvårdande verksamhet omfattar t.ex. hanteringen av mål och ärenden, exempelvis domar, uppslagslistor och förelägganden. Vidare framgår att den rättskipande och rättsvårdande verksamheten i detta sammanhang inte inskränker sig enbart till handläggningsåtgärder som vidtas enligt en processuell bestämmelse, utan är avsett att ha en vidare innebörd. Exempelvis är hanteringen av ansökningsavgifter, liksom omlottning och förtursförklaring av mål, åtgärder som har en omedelbar koppling till mål-

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

och ärendehantering och som därför bör betraktas som en del av den rättskipande och rättsvårdande verksamheten. Detta gäller både insamlandet av personuppgifter och den vidare hanteringen av uppgifterna. Insamling av personuppgifter avseende ombud, tolkar, vittnen och andra aktörer samt den fortsatta hanteringen av dessa uppgifter i samband med registerföring, kallelser och utbetalning av ersättningar är andra exempel på personuppgiftsbehandlingar som också är avsedda att rymmas i begreppet rättskipande och rättsvårdande verksamhet (se a.a. s. 27). I sammanhanget kan även erinras om rättsfallet HFD 2014 ref. 32 som förvisso rör tolkningen av 11 kap. 3 § regeringsformen men som ändå kastar visst ljus på tolkningen av vad som avses med dömande verksamhet.

Betalning, indrivning och preskription m.m. (avsnitt 10.11)

Utredningen föreslår att kompletteringslagen bl.a. ska innehålla bestämmelser om att ett beslut om sanktionsavgift ska delges. Med beaktande av vad som föreskrivs i 33 § förvaltningslagen (2017:900), FL, ställer sig kammarrätten tveksam till behovet av en sådan bestämmelse i kompletteringslagen.

Övriga förutsättningar för inrättandet av regulatoriska sandlådor för AI (avsnitt 12.5.2)

Av det som anges i avsnittet "Flera myndigheter behöver involveras" följer, såvitt framgår, att utredningen anser att såväl *en regulatorisk sandlåda för AI* som *ett specifikt sandlådeprojekt* i sig utgör ärenden enligt FL. Med tanke på att ett ärende karaktäriseras av att handläggningen i det avslutas med ett beslut av något slag ligger det närmare till hands att betrakta dessa verksamheter som annan förvaltningsverksamhet än ärendehandläggning.

Allmänt om inrättande och drift av regulatoriska sandlådor för AI och Övergripande ansvarsfördelning (avsnitt 12.6.2 och 12.6.3)

Enligt förslagen ska en nationell behörig myndighet medverka i verksamheten i ett sandlådeprojekt när ett projekt i en regulatorisk sandlåda för AI berör en nationell behörig myndighets ansvarsområde för marknadskontroll enligt AI-förordningen (i ett specifikt sandlådeprojekt). Samtidigt ska, såvitt kammarrätten förstår, samma marknadskontrollmyndighet kontrollera efterlevnaden av regelverket om testning sker under verkliga förhållanden inom ramen för en regulatorisk sandlåda. Kammarrätten konstaterar att detta innebär att den aktuella marknadskontrollmyndigheten därmed förefaller kontrollera efterlevnaden av AI-förordningen och de AI-system som de själva medverkat i att skapa. Kammarrätten ställer sig tveksam till denna ordning och de dubbla roller den skapar för en myndighet.

Tyst godkännande (avsnitt 12.7.6)

Kammarrätten instämmer i utredningens bedömning att det inte bör införas några bestämmelser om tyst godkännande.

Avslutande anmärkning om offentlighet och sekretess (avsnitt 12.8.6)

Det kan enligt kammarrättens mening ifrågasättas om oklarheterna i fråga om tillämpningen av bestämmelserna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är sådana att utredningens förslag i avsnitt 12.8.2–12.8.5 bör ligga till grund för lagstiftning. Kammarrätten menar därvid att bedömningen att överlämna oklarheterna för lösning i rättspraxis utan närmare kommentarer inte är godtagbar. Frågorna om offentlighet och sekretess behöver därför utredas ytterligare inom ramen för den fortsatta beredningen av lagförslagen.

Överväganden och förslag (avsnitt 14.2.2)

Utredningen konstaterar att det följer av AI-förordningens bestämmelser att leverantörer har en skyldighet att bevara dokumentation under en period efter att ett AI-system med hög risk har släppts ut på marknaden. Det hänvisas vidare till att en liknande bevarandeskyldighet gäller i fråga om dokumentation som ska hållas tillgänglig för de behöriga myndigheterna enligt EU:s förordningar om medicintekniska produkter. Kammarrätten efterlyser argumentation om vad som gäller i det fall skyldigheten att bevara dokumentation inte följs. Såvitt framgår verkar AI-förordningen inte ställa några direkta krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder i den mån bevarandeskyldigheten inte följs, samtidigt förutsätts kommissionen enligt AI-förordningen kunna begära ut dokumentationen. Kammarrätten konstaterar att något svar på denna fråga inte ges i lagen (2021:6009) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om medicintekniska produkter.

Överklagande (avsnitt 14.3)

Utredningens förslag att såväl beslut av en förvaltningsmyndighet som ett anmält organ enligt AI-förordningen ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol väcker frågor. Det framgår att utredningen förväntar sig att anmälda organ i många fall kommer att vara privata organ. Detta innebär att processen i de allmänna förvaltningsdomstolarna får ett annat partsförhållande än det som är normalt för förvaltningsprocessen. Det kommer alltså att röra sig om enskilda parter som processar mot varandra. Om en sådan ordning ska införas, så bör frågor om rättens utredningsansvar samt bundenhet av yrkanden, inställningar och återopanden kommenteras. Kammarrätten förutsätter att detta görs i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Konsekvenser för domstolarna (16.10)

Med hänsyn till hur omfattande, komplext och svåröverskådligt det föreslagna regelverket är och att det i stora delar är oklart hur flera av artiklarna i AI-förordningen ska tolkas ställer sig kammarrätten tveksam till att det i dagsläget ens är möjligt att uttala sig om huruvida förväntade kostnaderna för domstolarna kommer att rymmas inom befintliga budgetramar eller ej. Kammarrätten motsätter sig därför utredningens bedömning.

Remissvaret har beslutats av kammarrättspresidenten Mattias Almqvist och kammarrättsrådet Mona Aldestam, föredragande.

Mattias Almqvist

Mona Aldestam