

2021-06-24

Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Samuel Engblom
070-250770
samuel.engblom@tco.se

Yttrande över Europeiska kommissionens förslag till förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens (COM(2021)206)

I2021/01304

Infrastrukturdepartementet har givit TCO möjlighet att yttra sig över Europeiska kommissionens förslag till förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens (COM (2021)206).

Kommissionens förslag innehåller harmoniserade regler för saluförande och användning av AI-system inom EU, förbud mot vissa typer av användning av AI, särskilda regler för hög-risk AI-system, regler kring transparens vad gäller AI-system som interagerar med människor samt regler om övervakning. Som hög-risk föreslås tex AI system för anställning, arbetsledning och tillgång till egenföretagande.

Förslaget kan således komma att påverka såväl enskilda arbetstagares integritet, arbetsmiljö och arbetsvillkor liksom den svenska kollektivavtalsmodellen. En EU-förordning med föreslaget innehåll måste analyseras närmare med utgångspunkt att identifiera behov av ändringar så att regleringen inte ska påverka förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och parternas ansvar och utrymme att reglera frågor i kollektivavtal liksom förutsättningarna för medbestämmande och arbetstagarinflytande i såväl Sverige som övriga EU.

TCO noterar också att förslaget har kopplingar till kommissionens aviserade bindande initiativ om villkor för personer som jobbar på plattformar och även till ramavtalet om digitalisering som träffats inom ramen för den sociala dialogen på EU-nivå. Förslaget kan, såvitt TCO kan förstå, också få betydelse för aviserat konkurrensrättsligt initiativ om förhandlingsrätten för egenföretagare genom att tillämpningsområde också omfattar tillgång till egenföretagande där AI-system klassas som hög-risk. Vad gäller aviserat initiativ om plattformar bör särskilt uppmärksammas att kommissionen i andra fasens samråd uttalar att initiativet enligt kommissionen inte ska inverka negativt på den aktuella AI-förordningen. Det synes alltså som om kommissionen redan innan

något förslag lagts beträffande arbetsvillkor vid plattformar redan bestämt att AI-förordningen ska vara överordnad.

Med hänsyn till förslaget direkta påverkan och betydelse för frågor på arbetsmarknaden och för arbetstagares integritet vill TCO att regeringen tillsätter en referensgrupp med arbetsmarknadens parter med möjlighet att följa och lämna synpunkter under det fortsatta arbetet med förslaget. Vidare bör partssamråd hållas med förhandlande och avtalslutande parter.

Allmänna utgångspunkter

Utan att på det här stadiet ta ställning till om det behövs en förordning om AI-system eller inte vill TCO uppmärksamma att det, då harmoniserade regler övervägs är viktigt att noga analysera om och hur ett behov av harmoniserade regler på den inre marknaden kan komma att påverka individers grundläggande rättigheter. Det finns bestämmelser i förslaget som tjäna båda dessa syften och TCO anser att värnandet av grundläggande rättigheter, inklusive den personliga integriteten och arbetstagares rättigheter, måste ges ett stort utrymme och vara styrande i de fortsatta diskussionerna och i Sverige förhandlingsposition.

Det är viktigt att Regeringskansliet tidigt noggrant analyserar förslagets innehåll med utgångspunkten att det inte ska få inverka negativt på arbetstagares rättigheter, inklusive rätten till medbestämmande och insyn liksom rätten till kollektivavtalsförhandlingar.

TCO noterar i detta sammanhang att förordningsförslaget inte innehåller några särbestämmelser – eller utrymme för närmare reglering för anställningsförhållanden på motsvarande sätt som artikel 88 i GDPR. Mot bakgrund av förslagets direkta påverkan på arbetslivet, arbetstagares integritet och AI-systems omfattande användning i processer med koppling till rekrytering, arbetsledning med mera anser TCO att behovet av ett sådant avsnitt eller en sådan bestämmelse i förordningen bör övervägas och närmare analyseras.

Att flera av bestämmelserna till skydd för enskilda även riktar in sig på förhållandet mellan staten och medborgarna kan ses som ett argument för att reglera de frågorna på EU-nivå då det innebär en begränsning av vilken övervakning och kontroll ett enskilt medlemsland kan utsätta sina invånare för.

Samtidigt är det viktigt att regelverket utformas så att det klarar av att hantera de institutionella skillnader som finns mellan medlemsstaterna. För Sveriges del är det särskilt viktigt att värna kollektivavtalsmodellen på arbetsmarknaden samt arbetstagarnas rättigheter till medbestämmande och insyn. Det är även viktigt att en

eventuell förordning utformas på ett sätt som respekterar offentlighetsprincipen och meddelarskyddet.

Förordningens är mycket detaljerat till sin utformning och många bestämmelser tar sikte på i första hand en viss specifik teknik eller en viss specifik användning av denna teknik. Risker med detta är dels att lagstiftningen blir kasuistisk där viss teknik eller vissa användningsområde är noggrant reglerade medan andra angränsande tekniker och användningsområden inte är det. Detta kan skapa svåra gränsdragningsproblem men även få oförutsedda konsekvenser för hur ny teknik utformas eller används. TCO anser därför att man i det fortsatta arbetet behöver se över om det inte går att skapa mer principiella och mer teknikneutrala regler.

TCO:s synpunkter på förslaget till förordning

Nedan redovisas TCO:s synpunkter på vissa av direktivets olika bestämmelser

Förslagets rättsliga grund

TCO noterar att förslaget huvudsakligen baseras på artikel 114 FEUF som ett inre marknads-direktiv för tillnärmning av lagstiftning, dvs den rättsliga grunden för harmoniseringsåtgärder som syftar till att upprätta den inre marknaden. Förslaget definieras som en kärna i EU:s strategi för en digital inre marknad.

För vissa specifika bestämmelser om skydd för enskildas integritet (särskilt ifråga om begränsningar för biometrisk igenkännings-data i offentliga miljöer för law enforcement) föreslås också artikel 16 FEUF som rättslig grund. Det kan alltså noteras att förslaget inte till någon del grundas på någon rättslig grund i det socialpolitiska avsnittet i fördraget.

Artikel 3. Definitions

Som framgår av kommentaren till artikel 13 nedan kan definitionen av "user" i artikel 3(4) behöva ses över, om den ska användas för att definiera vilka som ska ha rätt till transparens och information.

Artikel 5. *Prohibited artificial intelligence practices*

I artikeln föreslås ett förbud mot att AI används för ett antal angivna ändamål som anses särskilt skadliga. Några av dessa, t ex punkt a) och b) är dock inte särskilt tydligt definierade medan, t ex punkt c) tar sikte på ett väldigt speciellt användningsområde (social score).

TCO anser att det kan finnas användningsområden för AI som helt bör förbjudas, men den nuvarande utformning gör att det är svårt att bedöma hur brett dessa förbud slår. Tolkat brett skulle ett förbud mot "AI systems that deploys subliminal techniques beyond a persons's consciousness in order to mentally distort a person's

behaviour” på ett sätt som skadar eller hotar att skada den personen beröra stora delar av till exempel marknadsföring, medan en snäv tolkning av samma bestämmelse skulle riskera att göra den väldigt svag.

Artikel 6. Classification rules for high-risk AI systems och Annex III

Förslaget innehåller dels en definition av ”high-risk AI systems” vilken tar sikte på system där säkerhet är särskilt viktigt dels en bestämmelse om att AI-system av den typ som listas i Annex III ska anses vara högrisksystem.

Ett av de högriskområden som listats i Annex III är ”Employment, workers management, and access to self-employment”. TCO anser att det är bra att arbetslivet identifieras som ett sammanhang där det finns särskilda risker med användningen av AI, förutsatt att detta inte ersätter andra skyldigheter som arbetsgivare har i förhållande till sina anställda (se nedan). TCO välkomnar också att inte bara arbetstagare utan även uppdragstagare omfattas.

TCO finner dock att den föreslagna definitionen av högriskanvändning av AI som finns i Annex III är alltför snäv. Den kan tolkas som att den bara avser AI system som används direkt i arbetsledning. Punkt (a) tar sikte på rekrytering och urval medan punkt (b) täcker ”AI intended to be used for making decisions on promotion and termination of work-related contractual relationships, for task allocation and for monitoring and evaluating performance and behavior of persons in such relationships.”

Även om det förekommer att AI används för att leda och fördela arbete och det är mycket tänkbart att sådan användning kan bli vanligare i framtiden är den användning av AI som torde vara vanligast i det svenska arbetslivet snarare AI som är inbyggd i ärendehanteringssystem, beslutsstöd eller liknande. Även dessa kan ha stor påverkan på arbetets innehåll och det sätt på vilket det utförs med konsekvenser för till exempel arbetsmiljön. Det kan även finnas svårigheter att dra gränserna mellan sådana system och de som avses i (b). TCO anser därför att all användning av AI i arbetslivet ska anses vara högrisksystem.

Såvitt TCO förstår förslaget ska bedömningen av dessa AI-system på arbetslivets område göras genom en till synes ganska enkel egenkontroll (artikel 6.2 hänvisar till artikel 43 om formerna för bedömning av överensstämmelse och vidare till annex III p 2-8 som hänvisar till bilaga VI för den process som ska följas för bedömningen av överensstämmelse av dessa högrisk-system). Till skillnad från andra högrisk-system så föreslås här ingen bedömning av överensstämmelse av extern part. Vidare synes förslaget innebära ett

omfattande mandat till kommissionen att anta delegerade akter och därigenom utöka listan över vilka system som ska bedömas som högrisk-system men även för hur bedömningen av överensstämmelse ska göras. TCO lämnar närmare kommentarer om detta nedan.

TCO välkomnar vidare att även "access to and enjoyment of essential private services and public services and benefits" listas som ett högriskområde i Annex III. Det finns anledning att iaktta stor försiktighet när AI används för att avgöra vem som har rätt till en viss förmån eller tjänst, särskilt då det handlar om mer avancerade bedömningar som innehåller subjektiva moment.

Artikel 7. Amendments to Annex III

Förslaget innebär att kommissionen får ett omfattande bemyndigande att anta så kallade delegerade akter för att uppdatera listan över högriskområden i Annex III förutsatt att de områden som läggs till uppfyller vissa kriterier men även genom delegerade akter regler hur bedömningen av överensstämmelse ska göras. TCO ifrågasätter ett så omfattande och samtidigt otydligt formulerat bemyndigande till kommissionen i dessa centrala frågor. TCO önskar att Regeringskansliet närmare analyserar det föreslagna mandatet till kommissionen att anta delegerade akter. TCO vill särskilt uppmärksamma ett av de kriterier som kommissionen föreslås tillämpa vid en utökning av listan i Annex III. Enligt punkt (f) är ett kriterium "the extent to which potentially harmed or adversely impacted persons are in a vulnerable position in relation to the user of an AI system, in particular due to an imbalance of power, knowledge, economic or social circumstances or age." TCO anser att det på lämpligt sätt bör tydliggöras att relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare är ett exempel på den situation som beskrivs i punkt (f).

Artikel 9. Risk management system

För varje högrisksystem så ska det finnas ett risk management system. Artikel 9 innehåller bestämmelser om hur detta ska utformas. TCO anser att två saker behöver förtydligas i bestämmelsen. Den första är att arbetstagarrepresentanter måste finnas med i alla risk management system som rör AI system som används i arbetslivet. Arbetstagarrepresentanter har viktiga perspektiv att bidra med och kan ofta se konsekvenser av AI system som inte är uppenbara för andra inblandade aktörer. Dessa arbetstagarrepresentanter bör utses på det sätt som är gängse i respektive medlemsland.

TCO anser vidare att det är mycket viktigt att det i Artikel 9 tydligt framgår att skyldigheten att upprätta risk management system inte ska ersätta arbetsgivares skyldigheter i förhållande till den gällande EU- och nationell rätt rörande om arbetstagares inflytande. För

svensk del avses här arbetsgivarens skyldigheter enligt MBL och Arbetsmiljölagen.

Artikel 13. Transparency and provisions of information to users

Enligt artikel 13 ska högrisksystem utformas och utvecklas "in such a way as to ensure that their operation is sufficient transparent to enable users to interpret the system's output and use it appropriately". Enligt den föreslagna definition av "user" i artikel 3 är det en fysisk eller juridisk person, myndighet eller annan organisation som använder "an AI system *under its authority*" (vår kursivering).

Syftet med Artikel 13 tycks vara att den som använder tekniken också ska kunna förstå dess resultat. De som i praktiken har detta behov är ofta antingen arbetstagare eller medborgare i förhållande till staten. Så som "user" är definierat i artikel 3 torde dessa inte omfattas. Då skulle artikel 13 istället ta sikte på det företag eller den myndighet som köper ett AI system och inte på de personer som i slutändan använder det. TCO anser därför att man antingen måste justera begreppet "user" i artikel 3 eller hitta en annan bredare definition av personkretsen i artikel 13. (Se även nedan artikel 29.)

Artikel 14 Human oversight

Artikel 14 innehåller en bestämmelse om att högrisksystem ska utformas på ett sätt som medger mänsklig övervakning, med syfte att bland annat minska risken för skador på hälsa, säkerhet och grundläggande rättigheter samt former för hur sådan övervakning ska ske.

Även på detta område anser TCO att det bör framgå att arbetstagarrepresentanter bör finnas bland de som utövar human oversight över alla system som används i arbetslivet, samtidigt som detta inte påverkar gällande EU och nationell rätt vad gäller medbestämmande och arbetsmiljö.

Artikel 29. Obligations of users of high-risk AI systems

I denna artikel är det tydligt att "user" i en arbetslivskontext tar sikte på den arbetsgivare som köpt in ett AI-system snarare än den medarbetare som använder det. Detta visar varför det är viktigt med de tidigare efterfrågade förtydligandena i artikel 13.

Artikel 52 Transparency obligations for certain AI systems

TCO välkomnar förslaget om öppenhet om användningen av AI system för de som berörs av dessa.

Artikel 53. AI regulatory sandboxes

Artikel 53 innehåller en möjlighet till så kallade regulatory sandboxes vilka syftar till att främja innovation genom att lätta på regler som annars skulle gälla för en viss verksamhet.

TCO anser att det bör framgå att inga undantag får ges, varken vad gäller individers grundläggande rättigheter eller arbetstagares och arbetstagarorganisationers rättigheter, inom ramen för regulatory sandboxes.

Artikel 53 European Artificial Intelligence Board

På grund av den påverkan som förordningen kan komma att få på arbetslivet så anser TCO att detta organ även bör innehålla arbetstagarrepresentanter.

Artikel 70 Confidentiality

TCO vill betona vikten av att denna bestämmelse måste utformas på ett sätt som är i överensstämmelse med den offentlighetsprincipen och meddelarskyddet.

Therese Svanström
Ordförande

Samuel Engblom
Samhällspolitisk chef