

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av betänkandet SOU 2025:101 "Anpassningar till AI-förordningen – Säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation" (Fi2025/01969)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i betänkandet SOU 2025:101 "Anpassningar till AI-förordningen – Säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation". I förbundets remissvar begränsas till de förslag i utredningen som handlar dels om det huvudsakligt ansvar för marknadskontroll över transparenskyldigheter för leverantörer och tillhandahållare av vissa AI-system, dels de inskränkningar av den grundlagsskyddade offentlighetsprincipen som föreslås i utredningen.

För Journalistförbundet är frågan om upphovsrätt och AI viktig. De stora språkmodellerna som idag finns på marknaden är i hög utsträckning tränade på upphovsrättsligt skyddade verk. Detta har gjorts utan att samtycke inhämtats från rättighetsinnehavarna, vilket inte är förenligt med grundläggande upphovsrättsliga principer. Journalistförbundet understryker i remissvaret vikten av att de problem som finns på AI-området i förhållande till upphovsrätten skyndsamt får en lösning.

För Journalistförbundets medlemmar är artikel 50.4, andra stycket, AI-förordningen av särskilt intresse eftersom den innehåller ett undantag som rör medier. Huvudregeln är enligt bestämmelsen att AI-genererad text ska märkas om den "offentliggörs i syfte att informera allmänheten om frågor av allmänt intresse ska upplysa om att texten har genererats artificiellt eller manipulerats". Detta gäller dock inte "om det AI-genererade innehållet har genomgått en process med mänsklig granskning eller redaktionell kontroll och om en fysisk eller juridisk person bär det redaktionella ansvaret för offentliggörandet av innehållet." Enligt utredningens förslag ska PTS utses till marknadskontrollmyndighet avseende 50.4, andra stycket. Enligt Journalistförbundet är det dock viktigt att det utses en myndighet med särskild kunskap på medieområdet, det vill säga Mediemyndigheten, till marknadskontrollmyndighet. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget om att PTS ska vara marknadskontrollmyndighet för 50.4, andra stycket, och förordar att uppdraget istället ges Mediemyndigheten.

I utredningen föreslås en lång rad sekretessbestämmelser kopplade till myndigheternas arbete med AI-förordningen. Det föreslås också relativt stark sekretess, vilket kan ifrågasättas. Enligt Journalistförbundet finns det ett stort allmänintresse i frågor kopplade till AI-utvecklingen i Sverige. Tekniken är ny och väntas få oöverblickbara konsekvenser för hela samhället. Att det finns möjlighet till insyn i myndigheternas arbete kopplat till AI är enligt Journalistförbundet avgörande för att verksamheten ska kunna granskas så att fel och missförhållanden kan upptäckas och komma till allmänhetens kännedom. Det i sin tur är avgörande för allmänhetens förtroende för att samhället kan hantera de utmaningar som AI-utvecklingen medför. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet flera av de förslag till sekretess som utredningen föreslår.

Generellt om AI-förordningen

För Journalistförbundet är frågan om upphovsrätt och AI viktig. De stora språkmodellerna/LLMs som idag finns på marknaden är i hög utsträckning tränade på upphovsrättsligt skyddade verk. Detta har gjorts utan att samtycke inhämtats från rättighetsinnehavarna, vilket inte är förenligt med grundläggande upphovsrättsliga principer. De stora teknikföretagen som tillhandahåller de stora språkmodellerna, så som Open AI, Google, Anthropic, anser sig kunna tillämpa bestämmelserna om text- och datautvinning i EU-direktivet om upphovsrätt och närstående rättigheter på den digitala inre marknaden (DSM). Enligt Journalistförbundet omfattas dock inte den typen av träning av språkmodeller som företagen ägnar sig åt av direktivet. Till detta kommer att bestämmelserna om förbehåll i artikel 4 i direktivet (som implementerats i svensk rätt genom 15 a § upphovsrättslagen) i de flesta fall inte går att tillämpa på ett ändamålsenligt sätt. Detta beror på att den som kan meddela förbehåll i maskinläsbar form är den aktör som äger en databas eller webbplats, vilket inte är samma sak som en upphovsman eller annan rättighetsinnehavare. Det kan till exempel göra ett annat medieföretag är rättighetsinnehavare än det företag som äger webbplatsen. Flera aktörer som meddelat förbehåll vittnar dessutom om att dessa inte respekteras av de stora teknikföretagen som utvecklar stora språkmodeller. AI-förordningen hade kunnat användas till att lösa några av de problem som uppstått i förhållande till DSM artikel 4, men så blev det inte vilket är beklagligt.

AI-förordningen innehåller en bestämmelse i artikel 50 om att leverantörer av AI-modeller för allmänna ändamål ska "utarbeta och göra en tillräckligt detaljerad sammanfattning av det innehåll som använts för träning av AI-modellen för allmänna ändamål allmänt tillgänglig, i enlighet med en mall som tillhandahålls av AI-byrån". Denna finns nu tillgänglig i form av en "mall för offentlig sammanfattning av träningsinnehåll för AI-modeller för allmänna ändamål". De uppgifter som kommer att samlas in via mallen är dock på en väldigt aggregerad nivå, vilket gör att de för Journalistförbundets medlemmar inte kommer att innebära någon större förändring i praktiken när det gäller möjligheten till insyn i vilken data som används för att träna dessa språkmodeller.

Journalistförbundet vill understryka vikten av att de problem som finns på AI-området i förhållande till upphovsrätten skyndsamt får en lösning. Så som situationen ser ut idag gynnas företag som inte värnar upphovsrätten, framför företag som är måna om att följa gällande lagstiftning. Det leder till en ojämn konkurrenssituation och riskerar att på sikt urholka upphovsrätten.

6.8 Ansvarsfördelning: artikel 50

I utredningen föreslås att PTS ska vara marknadskontrollmyndighet med huvudsakligt ansvar för marknadskontroll över transparenskyldigheter för leverantörer och tillhandahållare av vissa AI-system som avses i artikel 50 i AI-förordningen. IMY föreslås dock ansvara för marknadskontroll över transparenskyldigheter för tillhandahållare av vissa AI-system som avses i artikel 50.3 i AI-förordningen.

För Journalistförbundets medlemmar är artikel 50.4, andra stycket, av särskilt intresse eftersom den innehåller ett undantag som rör medier. Huvudregeln är enligt bestämmelsen att AI-genererad text ska märkas om den "offentliggörs i syfte att informera allmänheten om frågor av allmänt intresse ska upplysa om att texten har genererats artificiellt eller manipulerats". Detta gäller dock inte "om det AI-genererade innehållet har genomgått en process med mänsklig granskning eller redaktionell kontroll och om en fysisk eller juridisk person bär det redaktionella ansvaret för offentliggörandet av innehållet."

Som en del av omnibussen arbetar kommissionen nu med att ta fram riktlinjer för märkning enligt artikel 50. Ett första utkast har presenterats. Förslaget innebär långtgående krav för att medier ska kunna använda undantaget i 50.4, andra stycket. Så här ser förslaget till riktlinjer ut:

"Measure 5.3: Human Review, Editorial Control and Responsibility

To rely on the exception in Article 50(4) subparagraph 2 of the AI Act and avoid disclosure of AI-assisted text publications, Signatories will establish internal procedures and maintain minimal documentation demonstrating that the AI-generated or manipulated text publications have undergone human review or editorial control and that a natural or legal person has editorial responsibility.

The procedures and documentation should be proportionate to the deployer's size and should include at least the following elements:

- *identification of the natural or legal person with editorial responsibility (name, role and contact details);*
- *an overview of the concrete organisational and technical measures as well as human resources allocated to ensure adequate human review or editorial control is performed before publication of the AI-generated and manipulated text publications, including consideration of national specificities where relevant (e.g., linguistic, cultural or context-specific factors that may affect interpretation or impact);*
- *the date of the review and approval;*
- *a reference to the final approved version of the content (e.g., file name, URL, or any other internal identifier).*

*Signatories may optionally record additional information, such as the nature of the review or the type of AI involvement when feasible without creating an administrative burden."*¹

Journalistförbundet anser att utkastet till riktlinjer är för långtgående när det gäller kontroll av mediernas interna redaktionella processer eftersom det inskränker det redaktionella oberoendet. Journalistförbundet anser vidare att frågan om märkning av AI-genererat innehåll inte kan anses tillämplig på det grundlagsskyddade området (TF/YGL), utan en tydlig delegationsbestämmelse vilket skulle kräva grundlagsändring.

Hur riktlinjerna kommer att se ut när de är klara återstår att se, men enligt Journalistförbundet finns det en uppenbar risk att EU-rätten på det här området kommer att påverka medier. Ytterst handlar det om vem som ska avgöra vilka medier som lever upp till kraven i 50.4, andra stycket, AI-förordningen, och vilka som inte gör det. Enligt Journalistförbundet är det därför viktigt att det

¹ Se sid 30 här: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/first-draft-code-practice-transparency-ai-generated-content>

utses en myndighet med särskild kunskap på medieområdet, det vill säga Mediemyndigheten, till marknadskontrollmyndighet.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget om att PTS ska vara marknadskontrollmyndighet för 50.4, andra stycket, och förordar att uppdraget istället ges Mediemyndigheten.

9.9.2 Sekretess för de nationella behöriga myndigheternas verksamhet

I utredningen föreslås att det ska införas en ny bestämmelse i bilagan till OSF som medför att sekretess enligt 9 § OSF gäller i verksamhet som består i utredning, tillståndsgivning och tillsyn enligt Al-förordningen och kompletteringslagen. Sekretessen föreslås inte gälla beslut i ärenden om marknadskontroll och sekretessen enligt 9 § första stycket 1 OSF föreslås inte gälla om intresset av allmän kännedom om förhållande som rör människors hälsa och säkerhet, miljön eller redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut.

Al-förordningen innehåller en lång rad bestämmelser med olika innehåll och det föreslås en lång rad tillsynsuppdrag i utredningen. Enligt Journalistförbundet är varje sådan artikel i Al-förordningen bedömas utifrån behovet av sekretess i det enskilda fallet. Att som utredningen gör, utan närmare motivering, införa samma bestämmelse för alla artiklar i Al-förordningen är enligt Journalistförbundet inte proportionerligt.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

9.9.6 Sekretess för incidentrapportering

I utredningen föreslås att en ny bestämmelse ska föras in i 18 kap. OSL om att sekretess ska gälla för uppgift i en incidentrapport enligt artikel 73 i Al-förordningen samt för uppgift om åtgärd som en leverantör enligt artikel 3.3 i Al-förordningen har vidtagit till följd av incidenten, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den rapporterade leverantörens framtida verksamhet skadas eller syftet med vidtagen åtgärd motverkas. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst 40 år.

Enligt Journalistförbundet finns det ett stort allmänintresse i frågor kopplade till Al-utvecklingen i Sverige. Tekniken är ny och väntas få oöverblickbara konsekvenser för hela samhället. Utredningen föreslår att uppgifter i en incidentrapport ska omfattas av sekretess med omvänt skaderekvisit. Journalistförbundets erfarenhet av omvänt skaderekvisit är att det i praktiken används som absolut sekretess. Det innebär att om förslaget blir verklighet kommer journalisters och allmänhets insyn i den typen av ärenden att kraftigt begränsas. Det i sin tur riskerar att leda till att allvarliga problem kopplat till Al-utveckling aldrig kommer till allmänhetens kännedom.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget. För det fall att regeringen avser att gå vidare med det anser Journalistförbundet att bestämmelsen bör ha ett rakt skaderekvisit.

12.8.2 Sekretess till skydd för enskild

I utredningen föreslås att en ny bestämmelse ska föras in i 40 kap. OSL om att sekretess gäller i verksamhet som avses i artiklarna 57.5–8 och 58.4 i Al-förordningen (om regulatoriska sandlådor för Al) för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Enligt förslaget ska för uppgift i en allmän handling beträffande personliga förhållanden gäller sekretessen i högst 70 år och beträffande ekonomiska förhållanden i högst 20 år.

Som framgår av ovan anser Journalistförbundet att det finns ett stort allmänintresse i frågor kopplade till Al-utvecklingen i Sverige. Det gäller även den verksamhet som kommer att bedrivas inom ramen för de regulatoriska sandlådorna. Den förslagna sekretessbestämmelsen har ett omvänt skaderekvisit. Det innebär att sekretess är huvudregel. Journalistförbundets erfarenhet av omvänt skaderekvisit är att de i praktiken tillämpas som absolut sekretess. Förslaget betyder att det kommer att vara mycket svårt att få inblick i den verksamhet som bedrivs i de regulatoriska sandlådorna. Det är

enligt Journalistförbundet allvarligt mot bakgrund av att AI-utvecklingen i Sverige förväntas få stor påverkan på hela samhället. Tanken med de regulatoriska sandlådorna är att skapa kontrollerade testmiljöer där företag och myndigheter kan utveckla och testa AI-system innan systemen släpps brett på marknaden. Att det finns möjlighet till insyn i de arbeten är enligt Journalistförbundet avgörande för att verksamheten ska kunna granskas så att fel och missförhållanden kan upptäckas och komma till allmänhetens kännedom. Det i sin tur är avgörande för allmänhetens förtroende för att samhället kan hantera de utmaningar som AI-utvecklingen medför.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget. För det fall att regeringen avser att gå vidare med det anser Journalistförbundet att bestämmelsen bör ha ett rakt skaderekvisit.

12.8.3 Sekretess till skydd för det allmänna

I utredningen föreslås det att en ny bestämmelse ska föras in i 19 kap. OSL om att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till en myndighets utveckling, träning, testning eller validering av ett AI-system i verksamhet som avses i artiklarna 57.5–8 och 58.4 i AI-förordningen (om regulatoriska sandlådor för AI), om det kan antas att syftet med myndighetens framtida användning av AI-systemet motverkas eller att någon gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. För uppgift i en allmän handling föreslås sekretessen gälla i högst tjugo år.

Som framgår av ovan anser Journalistförbundet att det finns ett stort allmänintresse i frågor kopplade till AI-utvecklingen i Sverige. Det gäller även den verksamhet som kommer att bedrivas inom ramen för de regulatoriska sandlådorna. Bestämmelsen har ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att offentlighet är huvudregel, vilket enligt Journalistförbundet är bra. Enligt Journalistförbundet framstår det som oklart hur rekvisiten "att någon gynnas på myndighetens bekostnad" ska tolkas i sammanhanget. Liknande skrivning finns i 19 kap. 1 § OSL där det framgår att "Sekretess gäller i en myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs.". Enligt Journalistförbundet finns det inte behov av någon ytterligare sekretessbestämmelse för att skydda en myndighets utveckling, träning, testning eller validering av ett AI-system i de regulatoriska sandlådorna.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.



Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet