

## EUROPAPOLITISK ANALYS

# AI-reglering i Europeiska unionen: vad vill näringslivet och andra icke-statliga aktörer?

Magnus Lundgren och Jonas Tallberg\*

### Sammanfattning

Beslutsfattare världen över brottas med frågan om hur utvecklingen och användningen av artificiell intelligens (AI) bör regleras. Det mest omfattande internationella initiativet är EU:s nya AI-förordning, som syftar till att etablera det första heltäckande och bindande regelverket för AI. Denna Europapolitiska analys erbjuder en systematisk undersökning av hur icke-statliga aktörer inom näringsliv och civilsamhälle ser på behovet av AI-reglering i Europa. Analysen utgår från data hämtade från Europeiska kommissionens offentliga samråd om reglering av AI.

Analysen visar att aktörer inom såväl näringsliv som civilsamhälle uttrycker betydande oro om AI:s konsekvenser och därför stöder en reglering av AI på europeisk nivå. Samtidigt skiljer sig perspektiven åt mellan näringslivsaktörer och andra icke-statliga aktörer. Aktörer inom näringslivet, framför allt teknikföretag, är generellt något mindre oroadade över AI och mer intresserade av en mindre ingripande reglering av AI än andra icke-statliga aktörer. Slutsatserna pekar på utmaningar för beslutsfattare som önskar balansera konkurrerande intressen i samhället i syfte att uppnå effektiv och legitim reglering av AI.

\* Magnus Lundgren är docent vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Jonas Tallberg är professor vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Författarna är verksamma inom forskningsprojektet ”The Global Governance of Artificial Intelligence”, som ingår i forskningsprogrammet WASP-HS, finansierat av Wallenbergstiftelserna.

Analysen bygger på artikeln ”AI Regulation in the European Union: Examining Non-State Actor Interests”, accepterad för publicering i tidskriften *Business and Politics* och författad av Jonas Tallberg, Magnus Lundgren och Johannes Geith.

Författarna svarar själva för innehåll och slutsatser.

## 1. Inledning

I takt med att utvecklingen och användningen av artificiell intelligens (AI) intensifieras, brottas beslutsfattare alltmer med frågan om hur denna teknologi bör regleras. Under de senaste åren har merparten av initiativen till reglering kommit från internationella organisationer på regional och global nivå.<sup>1</sup> Denna utveckling speglar en växande insikt om att AI utvecklas av företag med verksamhet som spänner över nationsgränserna, vilket kräver att regleringen av AI också är internationell.

Det mest omfattande internationella försöket hittills att reglera AI-teknologi är EU:s AI-förordning, *EU AI Act*, som föreslogs av Europeiska kommissionen i juni 2021 och preliminärt antogs av rådet och Europaparlamentet i december 2023 efter långa och intensiva förhandlingar.<sup>2</sup> Hur AI definieras varierar, men i kommissionens förslag anges att AI-system är ”programvara [...] som, för en viss uppsättning människodefinierade mål, kan generera utdata såsom innehåll, förutsägelser, rekommendationer eller beslut som påverkar de miljöer som de samverkar med.”<sup>3</sup>

EU:s rättsakt om AI kommer att införa ett gemensamt europeiskt regelverk, som omfattar alla sektorer och alla typer av AI-teknologi, undantaget system för militärt bruk. Den kommer att vara bindande till sin natur och reglera utveckling och användning av AI genom att etablera differentierade regler baserade på AI-systemens risknivå. Även om rättsaktens omfattning i första hand är begränsad till EU, finns förväntningar hos europeiska lagstiftare att den kan bli normgivande globalt, på samma sätt som dataskyddsförordningen (GDPR).

Den nya rättsakten syftar till att säkerställa att de AI-system som utvecklas och används i Europa är säkra och respekterar grundläggande rättigheter. Rättsakten söker åstadkomma detta genom

att klassificera AI-system utifrån tre risknivåer. Varje risknivå är förknippad med olika krav och regleringar:

- De applikationer som anses medföra *oacceptabla risker* förbjuds helt. Det rör sig bland annat om system för ansiktsgenkänning i realtid och system för social betygsättning (*social scoring*) av det slag som används i Kina.
- Den andra nivån är system som anses medföra *hög risk*, till vilka kan höra AI-applikationer inom medicinsk diagnostik, rättsväsende och infrastruktur. Dessa system måste granskas och godkännas innan de introduceras på marknaden.
- Den tredje nivån är AI-system med *begränsad risk*, som endast blir föremål för vissa transparenskrav. Det rör sig exempelvis om att medborgare ska informeras när de interagerar med en chattbot eller tar del av AI-genererat audiovisuellt material. Generativa AI-modeller, som ChatGPT, vilka kan skapa nytt innehåll efter att ha tränats på stora mängder data, ligger utanför denna klassificering. För dessa system gäller särskilda krav på transparens, vad gäller exempelvis de data som de tränats på och det sätt på vilka de lever upp till EU:s copyrightlagstiftning. För de allra mest kraftfulla generativa AI-modellerna tillkommer ytterligare krav.

Den nya rättsakten gör EU till en föregångare i den internationella regleringen av AI. Medan den teknologiska utvecklingen på området har gått mycket snabbt, har diskussionen om hur AI-system kan och bör regleras släpat efter betydligt. Först under de allra senaste åren har frågan fått stor uppmärksamhet. Bland internationella initiativ under 2023 kan nämnas FN:s inrättande av ett rådgivande expertorgan för AI (High-Level Advisory Body on Artificial Intelligence), G7:s sjösättande av Hiroshimaprocessen om generativ

<sup>1</sup> Europarådet (2022). [AI Initiatives](#). [Databas] (Hämtad 13 november 2023).

<sup>2</sup> Europeiska kommissionen (2021). [Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av harmoniserade regler för artificiell intelligens \(rättsakt om artificiell intelligens\) och om ändring av vissa unionslagstiftningsakter](#). (Hämtad 27 februari 2023); Europeiska unionens råd (2023). [AI-akten: rådet och parlamentet når överenskommelse om världens första regelverk för AI - Consilium \(europa.eu\)](#) [Pressmeddelande] (Hämtad 9 januari 2024).

<sup>3</sup> Europeiska kommissionen (2021), artikel 3.1. I förordningen anger kommissionen även (se skäl 6) att begreppet ”AI-system bör vara tydligt definierat för att säkerställa rättssäkerhet och samtidigt ge den flexibilitet som behövs för anpassning till framtida teknisk utveckling.”

AI och Storbritanniens sammankallande av ett toppmöte om AI-säkerhet. Dessa initiativ följer i kölvattnet av överenskommelser om gemensamma principer för AI inom ramen för organisationer som Europarådet, OECD och UNESCO. Men till skillnad från EU:s nya rättsakt är alla dessa initiativ icke-bindande och medför ingen förpliktigande reglering av utvecklingen och användningen av AI-teknologi.

**”För näringslivsaktörer involverade i AI-utveckling förväntas rättsakten att få betydande konsekvenser för deras innovationspotential och konkurrenskraft.”**

Betydelsen av EU:s nya rättsakt för framtida AI-utveckling har bidragit till att mobilisera ett stort antal icke-statliga aktörer, som strävat efter att påverka det nya regelverket. AI-teknologi och dess reglering på europeisk nivå oroar av flera skäl såväl näringsliv som civilsamhälle, vilket vi diskuterar i detalj senare i rapporten. För näringslivsaktörer involverade i AI-utveckling förväntas rättsakten att få betydande konsekvenser för deras innovationspotential och konkurrenskraft. Bland annat kan den påverka förutsättningarna för europeiska teknikföretag att konkurrera med AI-företag i USA, vilka tenderar att leda utvecklingen och hittills har dragit nytta av begränsad amerikansk reglering av AI. För andra typer av icke-statliga aktörer, såsom civilsamhällesorganisationer, forskningsinstitut och fackföreningar, väcker rättsakten viktiga frågor om skyddet av individers grundläggande rättigheter och allmänna samhällsintressen. Den kan bland annat reducera risken att AI-system kränker personlig integritet, bidrar till diskriminering eller strider mot copyrightlagstiftning.

Likväl är kunskapen om icke-statliga aktörers perspektiv på EU:s AI-lagstiftning begränsad. Även om ledare för företag, fackföreningar och civilsamhällesorganisationer har blivit allt mer högröstade i debatten om AI-reglering, saknas en

systematisk bild av deras intressen. Näringslivets inställning är särskilt oklar. Å ena sidan har företag ofta efterfrågat mer reglering av AI jämfört med status quo. Å andra sidan har de uttryckt oro över att EU:s AI-lagstiftning kan hämma konkurrenskraften och i vissa fall även lobbat aktivt för att minska graden av reglering.

Syftet med denna Europapolitiska analys är att presentera en undersökning av icke-statliga aktörers intressen i fråga om AI-lagstiftning i EU. I vilken utsträckning och varför ger AI-teknologi upphov till oro bland icke-statliga aktörer? Hur översätts denna oro i perspektiv på behovet av europeisk AI-reglering? I vad mån skiljer sig näringslivsaktörer och andra icke-statliga aktörer åt i synen på AI-teknologins risker och behovet av reglering? (För en definition av icke-statliga aktörer, se avsnitt 2.)

Vi analyserar icke-statliga aktörers intressen med hjälp av data som har hämtats från kommissionens offentliga samråd om reglering av AI, som genomfördes år 2020, ett år innan kommissionen presenterade förslaget till ny AI-förordning. Offentliga samråd erbjuder unika möjligheter att identifiera icke-statliga aktörers regleringspreferenser.<sup>4</sup> Sammanlagt analyserar vi ett urval av 505 enkätsvar från företag, civilsamhällesorganisationer, forskningsinstitut och andra icke-statliga aktörer inom EU.

Våra resultat belyser de politiska utmaningar som beslutsfattare står inför när de utvecklar AI-reglering och behöver förena konkurrerande intressen hos näringslivsaktörer och andra icke-statliga aktörer, vars stöd för ny lagstiftning är avgörande för att denna ska bli effektiv och legitim.

## 2. Innovation eller reglering?

Frågan om hur EU bör reglera AI aktualiserar en klassisk politisk konfliktdimension. Reglering av AI behöver balansera två mål som ofta uppfattas stå i konflikt med varandra: å ena sidan att skapa en regleringsmiljö som främjar innovation inom AI-utveckling, och å andra sidan att införa reglering som skyddar medborgarnas säkerhet, rättigheter och värderingar.

<sup>4</sup> McKay, A., & Yackee, S. W. (2007). "Interest Group Competition on Federal Agency Rules." *American Politics Research* 35(3), 336–57; Bunea, A. (2013). "Issues, Preferences and Ties: Determinants of Interest Groups' Preference Attainment in the EU Environmental Policy." *Journal of European Public Policy* 20(4): 552–70.

Vilken avvägning mellan innovation och skydd som är mest lämplig är omtvistad inom såväl forskningen som politiken. I den akademiska debatten diskuterar forskare huruvida reglering främst tjänar till att kväva innovation genom att införa hårda krav eller om reglering faktiskt kan underlätta innovation genom att etablera en förutsägbar spelplan.<sup>5</sup> I den politiska debatten har länder generellt gjort olika avvägningar mellan reglering och innovation: medan europeiska beslutsfattare i större utsträckning är villiga att reglera risker med utgångspunkt i en försiktighetsprincip, är amerikanska beslutsfattare mer motvilliga att införa ytterligare regleringspålagor för företag.<sup>6</sup>

### ”Spänningen mellan innovation och skydd präglar även debatten om AI-reglering i Europa och internationellt.”

Spänningen mellan innovation och skydd präglar även debatten om AI-reglering i Europa och internationellt. Europeiska kommissionens förslag till AI-förordning talar om hur EU:s tillvägagångssätt behöver hantera ”det dubbla målet att främja spridningen av AI och att hantera de risker som är förknippade med viss användning av sådan teknik”.<sup>7</sup> Förhandlingarna mellan medlemsstaterna i ministerrådet (rådet) fokuserar på avvägningen mellan teknologisk utveckling och skydd mot risker i ett försök att uppnå ”en känslig avvägning”.<sup>8</sup> Även debatterna i Europaparlamentet kretsar kring de konkurrerande målen att säkerställa en innovationsvänlig miljö för AI och skydda de europeiska medborgarnas rättigheter och intressen mot teknikens risker.<sup>9</sup>

Den uppfattade konflikten mellan innovation och skydd präglar även annan nyligen antagen

EU-lagstiftning om datahantering. Detta var en central fråga i debatten om dataskyddsförordningen GDPR, som skapade ett internationellt prejudikat för reglering av data, liksom Digital Markets Act (DMA) och Digital Services Act (DSA), som har som mål att öka europeisk innovation samtidigt som de stärker individens rättigheter över onlineinnehåll.

Utgångspunkten i vår studie är att spänningen mellan innovation och skydd även präglar perspektiven på AI-reglering hos icke-statliga aktörer. Icke-statliga aktörer är en bred kategori, som omfattar alla aktörer som inte finansieras av, styrs av eller är anslutna till en regering.<sup>10</sup> Inom detta breda fält skiljer vi mellan näringslivsaktörer, å ena sidan, och andra icke-statliga aktörer, å andra sidan.

*Näringslivsaktörer*, som omfattar både enskilda företag och branschorganisationer, är vinstinriktade aktörer som huvudsakligen drivs av målet att tjäna pengar. Vinstmaximering är det övergripande målet för enskilda företag, medan det är ett indirekt mål för branschorganisationer, som har i uppdrag att främja sina medlemmars (vilka ofta är företag) kommersiella intressen.

*Andra icke-statliga aktörer* styrs främst av andra hänsyn än vinstmaximering. Civilsamhällesorganisationer, sociala rörelser och filantropiska stiftelser drivs företrädesvis av värderingar. Forskningsinstitut, universitet och vetenskapliga nätverk ägnar sig främst åt att skapa och sprida kunskap. Fackföreningar söker framför allt hävda sina medlemmars intressen i frågor som lönebildning, arbetstrygghet och arbetsvillkor.

Med dessa skilda hänsyn för ögonen kan näringslivsaktörer och andra icke-statliga aktörer förväntas göra olika bedömningar i frågan om hur

<sup>5</sup> Se t.ex. Vogel, D. (1997). *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in the Global Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Europeiska kommissionen (2021), s. 1.

<sup>8</sup> Europeiska unionens råd (2022). [Rättsakten om artificiell intelligens: rådet vill ha säker AI med respekt för de grundläggande rättigheterna](#) [Pressmeddelande] (Hämtad 13 november 2023), s. 1.

<sup>9</sup> Euractiv, 15 november 2021, [European Parliament, Countries Want More Innovation, Less Burden in AI Act](#) (Hämtad 13 november 2023); Euractiv, 13 februari 2023, [AI Act: All the Open Questions in the European Parliament](#) (Hämtad 13 november 2023).

<sup>10</sup> Josselin, D., & Wallace, W. (2001). *Non-state Actors in World Politics: A Framework*. Palgrave Macmillan UK; Tallberg, J., Sommerer, T., Squatrito, T., & Jönsson, C. (2013). *The Opening Up of International Organizations*. Cambridge University Press.

AI bör regleras på europeisk nivå. När de ställs inför valet mellan innovation och skydd kan vi förvänta oss att näringslivsaktörer i allmänhet är mer benägna att förespråka innovation än andra icke-statliga aktörer, som å andra sidan är mer benägna att förespråka skydd.

**”När de ställs inför valet mellan innovation och skydd kan vi förvänta oss att näringslivsaktörer i allmänhet är mer benägna att förespråka innovation än andra icke-statliga aktörer, som å andra sidan är mer benägna att förespråka skydd.”**

En regleringsmiljö som främjar innovation uppfattas sannolikt av näringslivsaktörer som mer gynnsam för deras kommersiella intressen inom AI. En sådan miljö utmärks av färre byråkratiska hinder och mindre restriktiva regleringar. I en regleringsmiljö av detta slag skulle europeiska företag ha större handlingsutrymme för att utveckla ledande AI-modeller, vilket i sin tur skulle förbättra deras förutsättningar för att konkurrera med AI-utvecklare i Kina och USA och därmed främja deras långsiktiga marknadsposition.

Det innebär inte att näringslivsaktörer nödvändigtvis är motståndare till reglering av AI. I själva verket har företagsledare inom AI, såsom OpenAI:s Sam Altman, Googles Sundar Pichai och DeepMinds medgrundare Mustafa Suleyman, alla framhållit vikten av att AI regleras. Enligt Pichai behöver till exempel ”AI regleras på ett sätt som balanserar innovation och potentiella skador”.<sup>11</sup> Likväl argumenterar företag vanligtvis för reglering med en högre grad av frivillighet

och en mindre grad av restriktivitet när de söker påverka beslutsfattare.<sup>12</sup> När Europaparlamentet antog sin ståndpunkt om EU:s AI-förordning i juni 2023 möttes detta av ett öppet brev från cirka 150 företagsledare, vilka krävde en mindre ingripande reglering, för annars skulle Europa ”missa chansen att åter ansluta sig till det teknologiska avantgardet”.<sup>13</sup>

Andra icke-statliga aktörer är sannolikt mindre entusiastiska över en regleringsmiljö som uppfattas gynna företags innovationskraft framför allmänhetens skydd. Istället är civilsamhällsorganisationer, forskningsinstitut och fackföreningar troligtvis mer benägna att föredra AI-reglering som förhindrar oproportionerliga risker, skyddar allmänintresset och säkerställer respekten för grundläggande rättigheter, inklusive integritet och icke-diskriminering.

Det betyder inte att andra icke-statliga aktörer är ointresserade av AI:s kommersiella betydelse. Fackföreningar betonar till exempel ofta att AI utgör både en ekonomisk potential för företag som deras medlemmar är beroende av och en utmaning för arbetstagares jobb och rättigheter.<sup>14</sup> På samma sätt framhåller forskningsinstitut och tankesmedjor ofta AI-teknologins potential, samtidigt som de understryker behovet av säker utveckling och användning.<sup>15</sup> Men sammantaget tycks icke-statliga aktörer utanför näringslivet ändå lägga större vikt vid riskerna med AI och behovet av reglering.

### 3. EU:s offentliga samråd om AI

För att undersöka i vilken mån den gängse bilden av icke-statliga aktörers syn på AI motsvaras i verkligheten genomförde vi en statistisk analys av de svar som lämnades inom ramen för kommissionens offentliga samråd om AI-reglering. Avsikten med samrådet var att rådfråga berörda parter inom AI, inklusive företag och

<sup>11</sup> Financial Times, 23 maj 2023, ”Google CEO: Building AI Responsibly Is the Only Race that Really Matters” (Hämtad 13 november 2023). Egen översättning.

<sup>12</sup> Time, 20 juni 2023, ”OpenAI Lobbied the EU to Water Down AI Regulation” (Hämtad 13 november 2023).

<sup>13</sup> Financial Times, 30 juni 2023, ”European Companies Sound Alarm Over Draft AI Law” (Hämtad 13 november 2023). Egen översättning.

<sup>14</sup> ETUI (2023). [Labour in the age of AI: Why regulation is needed to protect workers](#) [Rapport] (Hämtad 7 september 2023).

<sup>15</sup> Stanford Graduate School of Business (2018). [Value Chain Innovation: The Promise of AI](#) [Rapport] (Hämtad 7 september 2023); Tony Blair Institute for Global Change (2023). [A New National Purpose: A Promises a World-Leading Future of Britain](#) [Rapport] (Hämtad 6 september 2023).

branschorganisationer, civilsamhällesorganisationer, offentlig förvaltning, akademiska institutioner och privata medborgare.<sup>16</sup> Samrådet genomfördes mellan februari och juni 2020 via en onlineenkät där respondenter kunde skicka in sina synpunkter och förslag, både som öppna, fritt formulerade svar och som slutna numeriska svar på specifika enkätfrågor. Utgångspunkten för frågorna var den strategi till AI-reglering som presenterats i kommissionens vitbok från 2020.<sup>17</sup> Datan från EU:s samråd ger en bred bild av de intressen och synpunkter som berörda parter uttrycker rörande utvecklingen av AI och AI-reglering i Europa och lämpar sig därför väl för statistisk analys.<sup>18</sup>

Inom samrådet lämnades sammanlagt 1 216 enskilda svar. Vi exkluderar enkätsvar som saknade information om respondentens identitet (460) och enkätsvar från aktörer utanför EU (119) och från privata medborgare (132).<sup>19</sup> Det slutliga urvalet består av 505 svar från icke-statliga aktörer inom EU. Cirka 40 procent av svaren kommer från respondenter som vi klassificerar som näringslivsaktörer, medan resterande 60 procent härrör från övriga grupper. Inom gruppen näringslivsaktörer kommer en fjärdedel (25,9 procent) av svaren från teknikföretag, en kategori som inkluderar företag involverade i att utveckla, producera eller tillhandahålla teknikrelaterade produkter eller tjänster, såsom mjukvaruföretag, hårdvarutillverkare, och IT-tjänsteföretag. I den övriga gruppen fördelar sig svaren mellan forskningsinstitut (16 procent), civilsamhällesorganisationer (22 procent) och andra typer av organisationer (22 procent).

Analysen fokuserar på de två frågekluster i samrådet som rör (a) oro över AI och (b) syn på behovet av reglering av AI. Svar på dessa frågor lämnas på en skala mellan 1 och 5, där 5 anger att respondenten anser att en specifik fråga är ”mycket viktig” att ta i beaktande medan 1 anger att respondenten ansåg den ”inte alls viktig” att ta i beaktande. Med utgångspunkt i dessa frågekluster skapar vi två

index. Det första mäter nivån (1–5) av oro över AI. Lägre värden på detta orosindex motsvarar en lägre nivå av allmän oro för riskerna med AI och högre värden indikerar en högre oro. Det andra indexet mäter önskad regleringsstyrka (1–5), där högre värden motsvarar en önskan att se mer ingripande AI-reglering och lägre värden en önskan att se mer tillåtande reglering.

#### 4. Icke-statliga aktörers oro över AI

Vi fokuserar inledningsvis på de mönster som framträder rörande icke-statliga aktörers oro över AI. Figur 1 visar den genomsnittliga oron bland icke-statliga aktörer i 13 EU-länder. Indexet uppvisar höga värden för icke-statliga aktörer från alla länder, med ett genomsnittligt indexvärde på 4,3 (av 5). Detta innebär att icke-statliga aktörer generellt uttrycker en oro över AI och dess konsekvenser som är ”stor” till ”mycket stor”. Datan visar också att aktörer baserade i Finland och Irland uttrycker lägre genomsnittlig oro än aktörer i Danmark och Nederländerna, till exempel, medan icke-statliga aktörer i Sverige hamnar i mitten av skalan. Skillnaderna mellan aktörer i olika länder är dock generellt inte statistiskt signifikanta. Sammantaget ger dessa data stöd för slutsatsen att oro över AI bland icke-statliga aktörer i Europa är vida spridd och relativt stor.

**”Sammantaget ger dessa data stöd för slutsatsen att oro över AI bland icke-statliga aktörer i Europa är vida spridd och relativt stor.”**

Figur 2 visar den genomsnittliga oron över AI bland olika typer av icke-statliga aktörer. Alla aktörstyper ger uttryck för relativt omfattande oro över AI-teknologi, men det finns tydliga skillnader. Den genomsnittliga oron hos näringslivsaktörer är 3,92, vilket

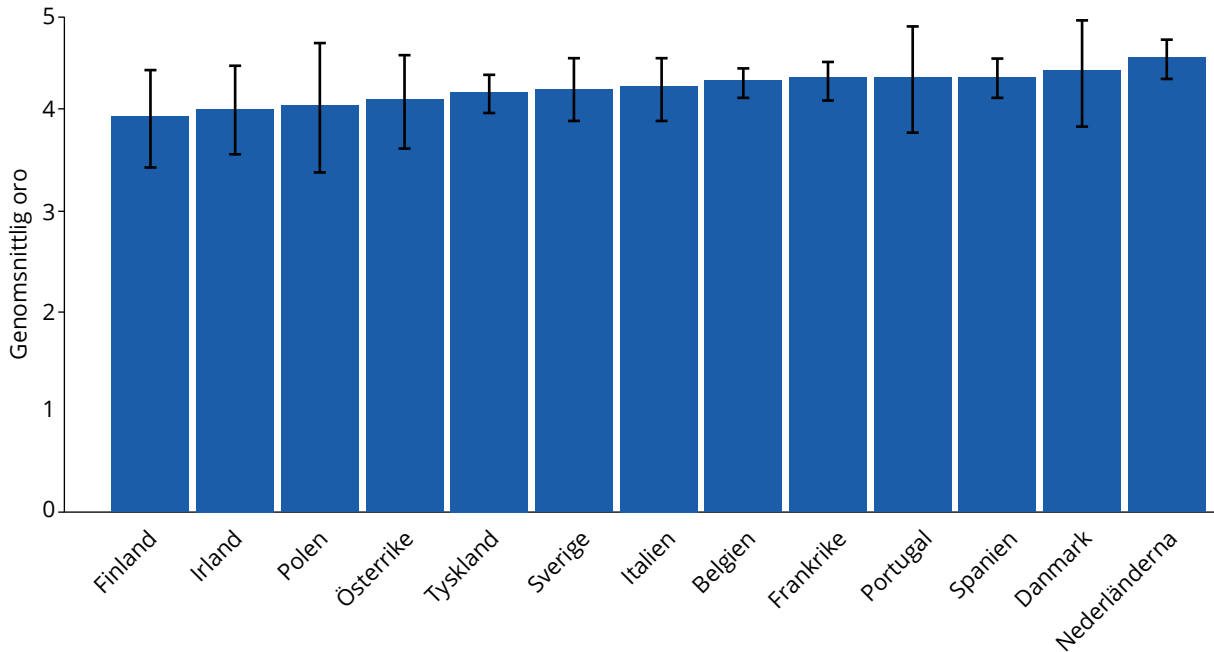
<sup>16</sup> Europeiska kommissionen (2023). [Artificiell intelligens – etiska normer och rättsliga krav](#) [Offentligt samråd] (Hämtad 13 november 2023).

<sup>17</sup> Europeiska kommissionen (2020). [Vibok: Om artificiell intelligens – en EU-strategi för spetskompetens och förtroende](#) [Rapport] (Hämtad 19 december 2023).

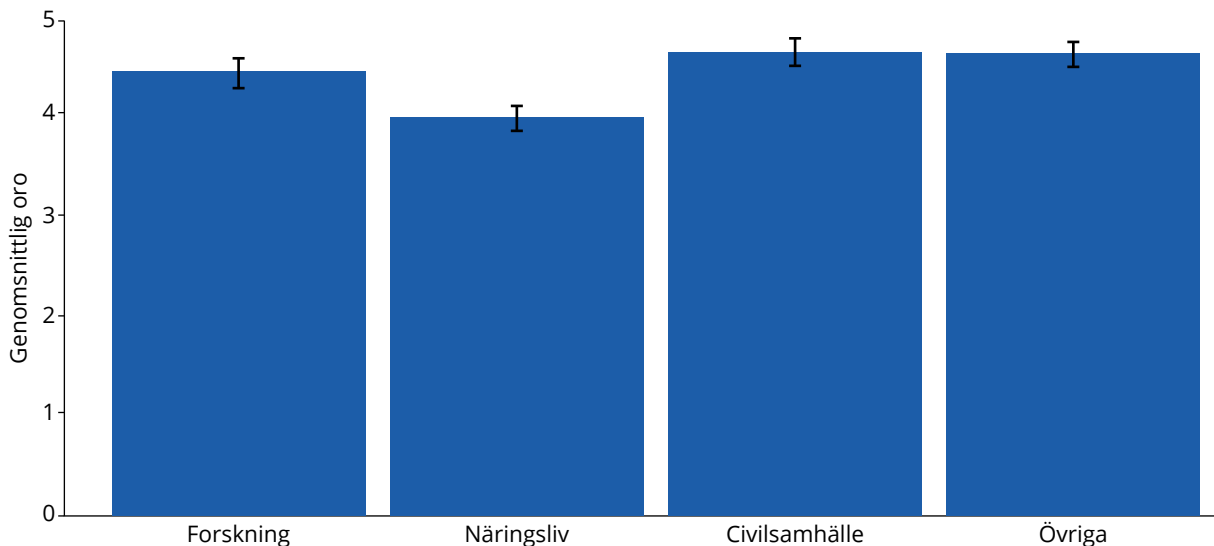
<sup>18</sup> Klüver 2011; Bunea 2013.

<sup>19</sup> Ytterligare information om den statistiska analysen, data och metodologi finns i den artikel av Tallberg, Lundgren & Geith som är accepterad för publicering i *Business and Politics* och som ligger till grund för denna analys (se noten på första sidan).

**Figur 1.** Genomsnittlig oro över AI bland icke-statliga aktörer, per geografisk hemvist (1-5). 95-procentiga konfidensintervall. Länder med färre än fem enkätsvar visas ej.



**Figur 2.** Genomsnittlig oro för AI bland olika typer av icke-statliga aktörer (1-5). 95-procentiga konfidensintervall.



är betydligt lägre än för forskningsinstitut (4,39), civilsamhällesorganisationer (4,60) och andra grupper (4,57). Skillnaderna mellan näringslivsaktörer och andra icke-statliga aktörer är statistiskt signifikant med 95-procentig konfidens. Detta antyder en generell tudelning i attityder rörande AI-risker bland icke-statliga aktörer: även om alla aktörer hyser påtaglig oro över AI

är företag och näringslivsorganisationer betydligt mindre oroade över AI och dess konsekvenser än andra typer av aktörer.

Skillnaden mellan näringslivsaktörer och andra aktörer återspeglas även i de öppet formulerade enkätsvar som mottogs inom samrådet. En kommentar som lämnades av Thales SA, ett franskt

företag inom flyg- och rymdsektorn, exemplifierar hur denna typ av aktörer vill främja en mindre riskfokuserad AI-attityd:

Tonvikten i detta offentliga samråd tycks ligga på farhågor snarare än på möjligheter. Att belysa exempel på positiv påverkan och mervärde skulle vara lämpligt för att ytterligare främja samhällets acceptans [av AI].<sup>20</sup>

Tonen skiljer sig avsevärt från ett typiskt svar från civilsamhällesaktörer, exempelvis det som lämnades av Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), en civilsamhällesorganisation med huvudkontor i Bryssel:

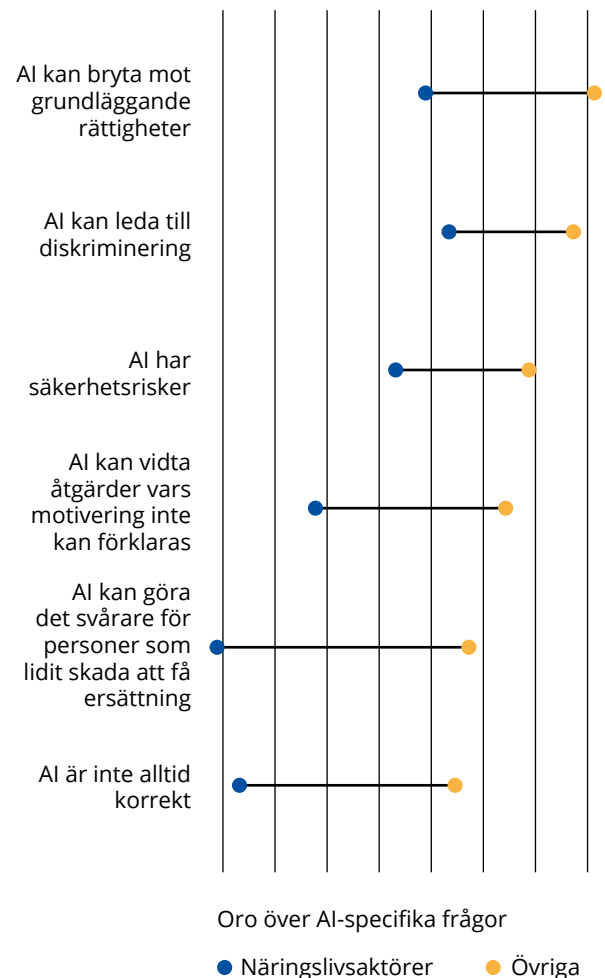
Vi är särskilt oroade över användningen av AI som bryter mot de grundläggande rättigheterna inom områden som polisverksamhet och kontroll av invandring.<sup>21</sup>

Dessa svar illustrerar resonemang som leder aktörer att bedöma AI och dess konsekvenser på olika sätt. Medan svaret från näringslivsaktören Thales SA betonar att AI-reglering bör utgå ifrån AI:s positiva nyttor, framhäver PICUM:s svar hur tillämplig AI-teknik snarare kan riskera grundläggande värden.

Figur 3 ger mer detaljerad information om likheter och skillnader mellan näringslivsaktörer och andra icke-statliga aktörer i synen på olika AI-relaterade problem. Näringslivsaktörer är generellt mindre oroade än övriga aktörer, med en genomsnittlig oro som ligger runt en halv till en indexpoäng lägre, oberoende av fråga. Det finns samtidigt likheter i vad som uppfattas som oroväckande. Båda grupper placerar risken att AI kan bryta mot grundläggande rättigheter eller leda till diskriminering bland de områden som väcker mest oro. Båda grupper anser också att ersättningsfrågor är en relativt mindre viktig källa till oro. Vi noterar att samsynen är störst rörande oron för att AI kan leda till diskriminering. Detta är alltså ett område där vi kan förvänta oss att icke-statliga aktörer har enklast att formulera en gemensam hållning och påverka EU:s lagstiftning i en särskild riktning.

Inom gruppen näringslivsaktörer finns det särskild anledning att rikta uppmärksamheten

**Figur 3.** Genomsnittlig oro för AI, specifika frågor, bland näringslivsaktörer och övriga icke-statliga aktörer (1-5).



mot teknikföretag. Teknikföretagen har tagit stor plats i den offentliga debatten och de besitter expertis om AI som inte bara kommer att forma den teknologiska utvecklingen utan även kan komma att ha avgörande inverkan på utformningen och implementeringen av EU:s AI-reglering. I figur 4 jämför vi teknikföretag med andra näringslivsaktörer på basis av deras genomsnittliga oro över AI. Teknikföretag hyser 0,4 poäng lägre oro än andra näringslivsaktörer, en skillnad som dock endast är statistiskt signifikant med 90-procentig konfidens. Om vi accepterar den signifikansnivån skulle det antyda att teknikföretag tenderar att ha en specifik syn på AI-relaterade problem: även om

<sup>20</sup> Egen översättning.

<sup>21</sup> Egen översättning.



många teknikföretag inte skiljer sig anmärkningsvärt från andra typer av näringslivsaktörer, återfinns i denna grupp en relativt stor del av de aktörer som är mindre oroade över AI och mer benägna att understryka teknologins positiva sidor.

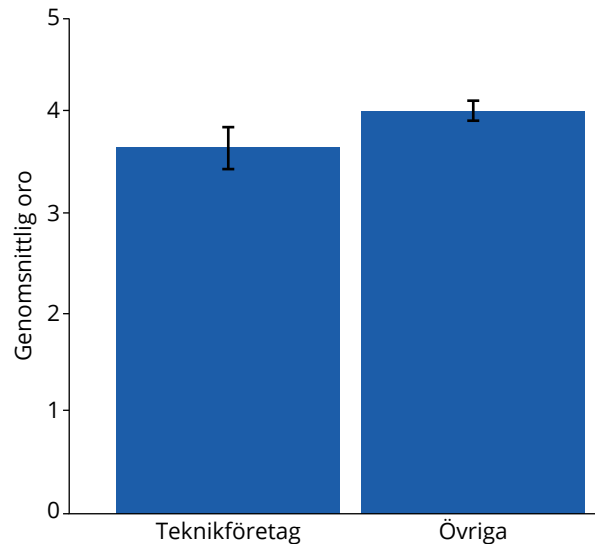
### 5. Icke-statliga aktörers syn på europeisk AI-reglering

Analysen har hittills pekat på en bred oro över AI:s konsekvenser bland icke-statliga aktörer. Denna oro är särskilt stark rörande vissa områden, såsom AI-teknologins implikationer för mänskliga rättigheter och risken för diskriminering, och den är starkast bland civilsamhällesaktörer och svagast bland teknikföretag. I nästa steg undersöker vi hur denna oro kommer till uttryck i icke-statliga aktörers syn på behovet av AI-reglering, såsom detta uttrycktes i relation till de områden som togs upp i EU-kommissionens vitbok.

Inledningsvis noterar vi att icke-statliga aktörer i alla 13 länder överlag föredrar tämligen restriktiva AI-regler (figur 5). Det generella genomsnittet är 4,5, vilket indikerar att det stora flertalet aktörer, oberoende av geografisk hemvist och typ, önskar att EU:s AI-lagstiftning är långtgående och ingripande. Vi noterar likt ovan att skillnaderna mellan icke-statliga aktörer från olika länder är marginella och att respondenter hemmahörande i Finland har den mest AI-vänliga inställningen, här speglat i preferenser för den relativt sett mest tillåtande AI-lagstiftningen. Även icke-statliga aktörer i Sverige ger uttryck för en innovationsvänlig inställning rörande AI-reglering medan de från Österrike och Nederländerna tenderar att föredra en något mer strikt EU-lagstiftning.

Det finska exemplet speglar en allmän tendens: aktörer som uttrycker en högre oro över AI är också mer benägna att föredra en mer strikt AI-reglering, och vice versa (korrelationskoefficienten mellan de två indexen är 0,70). I linje med denna generella trend finner vi också att näringslivsaktörer, vilka hade en lägre oro, föredrar en mindre krävande AI-reglering (figur 5). Näringslivsaktörer har ett genomsnittligt regleringsindex på 4,18, vilket antyder att de föredrar en mindre krävande reglering än forskningsinstitut (4,54), civilsamhällesorganisationer (4,72) och övriga aktörer (4,76).

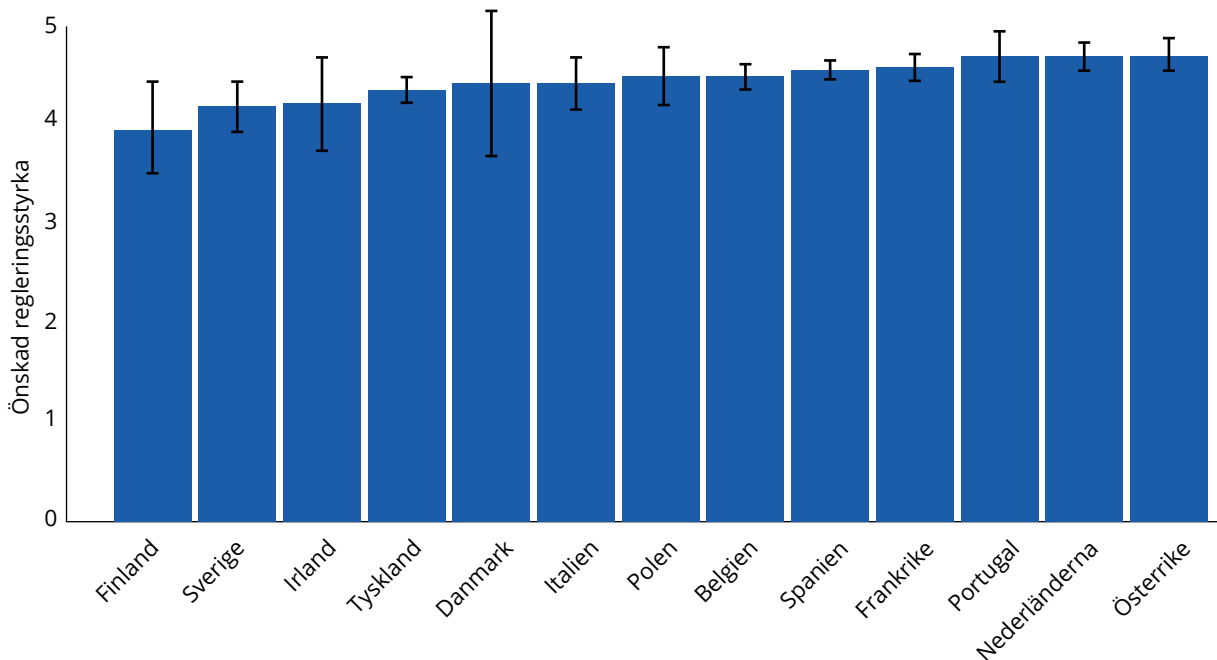
**Figur 4.** Genomsnittlig oro över AI bland teknikföretag och övriga näringslivsaktörer (1–5). 95-procentiga konfidensintervall.



I praktiken innebär dessa resultat att nära nog alla respondenter, inklusive näringslivsaktörer, rapporterar att de flesta regleringsdimensioner som mäts i EU:s offentliga samråd är ”viktiga” eller ”mycket viktiga” att ta i beaktande. Det finns således påtagligt stöd för ingripande lagstiftning hos alla aktörstyper. Samtidigt finns det tydliga skillnader. Medan alla typer av icke-statliga aktörer ser behovet av reglering som skyddar individuella rättigheter, är transparent och säkerställer mänsklig kontroll, är näringslivsaktörer relativt mer intresserade av att skapa utrymme för innovation. Dessa resultat stöder slutsatsen att avvägningen mellan innovation och skydd i AI-reglering är en fråga om grad, där näringslivsaktörer och andra icke-statliga aktörer ser värdet av båda målen, men balanserar dem olika.

Kontrasten mellan näringslivsaktörer och övriga icke-statliga aktörer återspeglas återigen i de fritt formulerade kommentarer som lämnades inom samrådet. Till exempel betonar intresseorganisationen Computer & Communication Industry Association Europe att införandet av strikt ansvar för AI ”skulle ha en avkylande effekt på innovation, öka utvecklingskostnaderna och minska användningen av AI”, medan Digital Europe, en organisation som representerar den digitala branschen, hävdar att formuleringen av EU:s AI-reglering måste

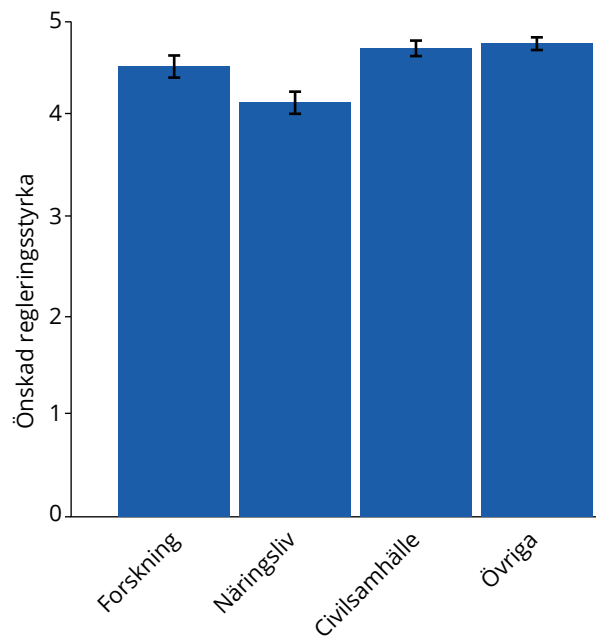
**Figur 5.** Genomsnittlig önskad regleringsstyrka bland icke-statliga aktörer, per geografisk hemvist. 95-procentiga konfidensintervall. Länder med färre än 5 enkätsvar visas ej.



”undvika betungande krav för företag”.<sup>22</sup> Å andra sidan pekar många civilsamhällesorganisationer på behovet av stark tillsyn och reglering. Till exempel hävdar PICUM:s bidrag att efterlevnaden av en framtida AI-reglering ”måste utvärderas av en betrodd extern aktör, och inte baseras på självreglering”, medan All European Trade Union vill inkludera bestämmelser som ”föreskriver att all maskininlärningsprogramvara som fattar beslut om människor och särskilt arbetstagare [...] måste vara förklarlig – och förbjudas om så inte är fallet”.<sup>23</sup> Generellt sett föredrar näringslivsaktörer en AI-reglering med färre obligatoriska krav och en högre grad av självreglering, medan övriga aktörer föredrar strängare obligatoriska krav och mer centraliserad övervakning av efterlevnaden.

Våra data ger ytterligare inblickar i hur näringslivsaktörers regleringspreferenser skiljer sig från övriga aktörers (figur 6). Likt vi ovan fann att näringslivsaktörer var mindre oroade över AI, oavsett fråga, finner vi att de också helst ser en mindre krävande lagstiftning än övriga aktörer, oberoende av område. Vi noterar till exempel att näringslivsaktörer är betydligt mindre intresserade av strikt reglering rörande förvaring av register och

**Figur 6.** Genomsnittlig önskad regleringsstyrka bland olika typer av icke-statliga aktörer (1-5). 95-procentiga konfidensintervall.



data, kvaliteten på de träningsdata som används för att utveckla AI-applikationer, och krav på mänsklig kontroll. Detta mönster är förenligt med en bredare

<sup>22</sup> Egen översättning.

<sup>23</sup> Egen översättning.

strävan efter självreglering, vilket många företag har gett uttryck för,<sup>24</sup> medan det samtidigt ger en antydning om de områden där teknikaktörer upplever att strikt reglering skulle vara mest hämmande eller problematisk.

Samtidigt är det värt att poängtera att näringslivsaktörer ligger relativt högt på den femgradiga skalan och alltså är förhållandevis välvilligt inställda till AI-reglering på flera områden. De områden där de anser att reglering är allra viktigast – och där samsynen med övriga aktörer också tenderar att vara större – rör regler för ansvar och säkerhet och reglering av informationskrav avseende AI-systems syfte och design. Detta antyder områden där vi har större anledning att förvänta oss gemensamma ansträngningar från olika typer icke-statliga aktörer.

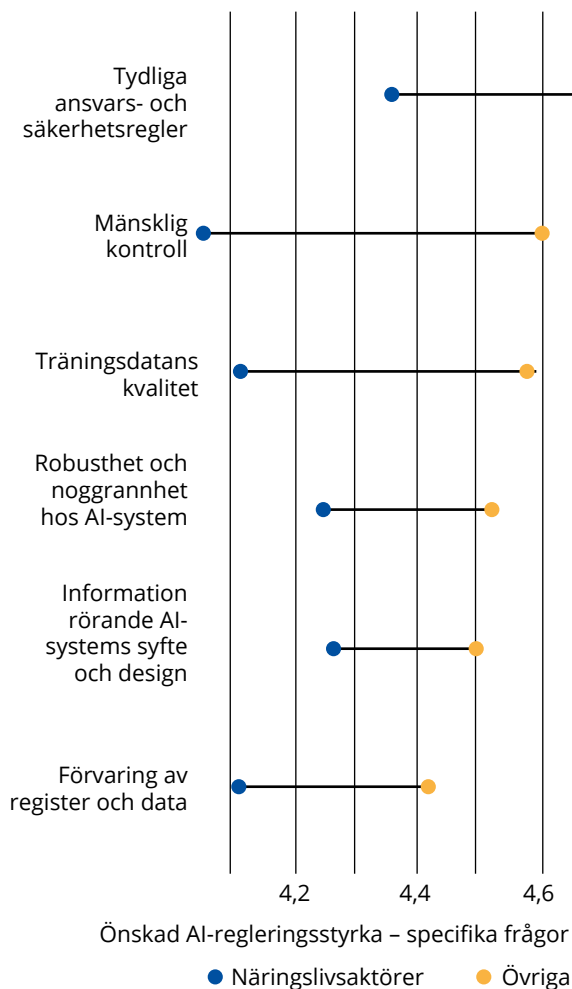
Avslutningsvis noterar vi att teknikföretagen inte skiljer sig nämnvärt från andra näringslivsaktörer i frågan om önskad regleringsstyrka (figur 7). Genomsnittet för dessa grupper är jämförbara (4,06 kontra 4,22). Detta antyder att teknikföretagen, trots att de upplever lägre risker, förespråkar lika strikt EU-lagstiftning som andra näringslivsaktörer, vilket är förenligt med tolkningen att de önskar främja en förutsägbar miljö inom den snabbt framväxande AI-sektorn.

## 6. Slutsatser

EU:s AI-förordning kommer att införa ett gemensamt europeiskt regelverk som omfattar alla sektorer och alla typer av AI-teknik, undantaget militära system. På grund av dess förväntade långtgående konsekvenser har förslaget till rättsakt väckt stor uppmärksamhet bland icke-statliga aktörer, som försökt påverka villkoren för det nya regelverket. Denna analys har erbjudit en systematisk undersökning av icke-statliga aktörers intressen när det gäller regleringen av AI i Europa. Analysen, som har utgått från data hämtade från det offentliga samrådet om regleringen av AI i EU, pekar på två huvudsakliga resultat:

*För det första* finner vi att alla typer av icke-statliga aktörer uttrycker oro över AI-teknologins konsekvenser och önskar reglera dess utveckling

**Figur 7.** Genomsnittlig önskad regleringsstyrka bland teknikföretag och övriga näringslivsaktörer (1–5). 95-procentiga konfidensintervall.



och användning på europeisk nivå. EU:s AI-förordning svarar i den mening mot ett tydligt gemensamt intresse hos icke-statliga aktörer i Europa. De främsta källorna till oro hos icke-statliga aktörer är risken att AI kan bryta mot grundläggande rättigheter eller leda till diskriminering, medan de områden där icke-statliga aktörer helst ser restriktiva regler gäller ansvar och säkerhet samt krav på information om AI-systemens syfte och design.

*För det andra* konstaterar vi att det samtidigt finns betydande variation mellan olika typer av icke-statliga aktörer, både när det gäller oron

<sup>24</sup> Se t.ex. Forbes, 20 juli 2023, [Seize the opportunity: Embrace self-regulation to harness the full potential of AI](#) [Artikel] (Hämtad 19 december 2023) och Google (2018) [Recommendations for regulating AI](#) [Rapport] (Hämtad 19 december 2023).

för AI och önskan om reglering av teknologin. Näringslivsaktörer tenderar att föredra en mindre strikt regleringsmiljö, med en betoning på innovation, jämfört med andra icke-statliga aktörer, som i större uträkning värnar skyddet av medborgares rättigheter och säkerhet. Inom näringslivet utmärker sig teknikföretag som minst oroade över AI-teknologins konsekvenser, medan dessa inte skiljer sig nämnvärt från andra näringslivsaktörer vad gäller synen på reglering.

Analysen har även ett antal bredare implikationer för förståelsen av AI-reglering. Till att börja med bidrar den med ny kunskap om icke-statliga aktörers intressen i fråga om AI-reglering och kompletterar därmed tidigare forskning om staters och medborgares perspektiv.<sup>25</sup> Analysen ger insikter om icke-statliga aktörers intressen och pekar på viktiga likheter och skillnader mellan olika typer av aktörer: precis som medborgare är icke-statliga aktörer generellt oroade över riskerna med AI och stöder reglering, och precis som stater är icke-statliga aktörer delade när det gäller den relativa betydelse de tilldelar innovation och skydd i regleringen av AI.

Vidare bidrar analysen till den begränsade forskningen om AI-reglering på regional och global nivå.<sup>26</sup> Under de senaste åren har ett flertal internationella organisationer, däribland FN, G7, Europarådet, OECD och UNESCO, tagit initiativ

i frågan om hur AI kan regleras internationellt. Dessa initiativ har emellertid inte motsvarats av samma förmåga att utveckla gemensamma regler. EU:s AI-förordning är det första regelverket av sitt slag och det finns en möjlighet att denna lagstiftning blir normgivande internationellt, om företag och regeringar utanför Europa ser fördelar med att anta EU:s regler för att kunna verka inom den inre marknaden.

**”Stöd från icke-statliga aktörer är sannolikt avgörande för att AI-reglering ska bli effektiv och legitim.”**

Slutligen belyser analysen de typer av intressekonflikter som beslutsfattare behöver konfrontera när de utvecklar AI-reglering. Stöd från icke-statliga aktörer är sannolikt avgörande för att AI-reglering ska bli effektiv och legitim. Vår analys visar att beslutsfattare behöver balansera konkurrerande intressen hos näringslivsaktörer, å ena sidan, och andra icke-statliga aktörer, å andra sidan. Frågan är således: på vilket sätt kan beslutsfattare ta hänsyn till näringslivets önskemål om en innovationsvänlig AI-politik och samtidigt beakta andra icke-statliga aktörers krav på en reglering som reducerar riskerna med AI-teknologi?

<sup>25</sup> Radu, R. (2021). ”Steering the Governance of Artificial Intelligence: National Strategies in Perspective.” *Policy and Society* 40 (2): 178–93; Djefal, C., Siewert, M. B., & Wurster, S. (2022). ”Role of the state and responsibility in governing artificial intelligence: A comparative analysis of AI strategies.” *Journal of European Public Policy* 29(11), 1799–1821; König, P. D., Wurster, S., & Siewert, M. B. (2023).

”Sustainability challenges of artificial intelligence and Citizens’ regulatory preferences.” *Government Information Quarterly*; Zhang, B. (2022) ”Public Opinion toward Artificial Intelligence”, i J. B. Bullock m.fl. (red.), *The Oxford Handbook of AI Governance*.

<sup>26</sup> För en översikt, se Tallberg, J., Erman, E., Furendal, M., Geith, J., Klamberg, M., & Lundgren, M. (2023) ”The Global Governance of Artificial Intelligence: Next Steps for Empirical and Normative Research.” *International Studies Review* 25(3).