

Stockholm den 23 februari 2026

R-2025/2787

Till Finansdepartementet

Fi2025/01969

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 11 november 2025 beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Anpassningar till AI-förordningen – Säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation (SOU 2025:101).

Sammanfattning

Advokatsamfundet har, med undantag för nedan angivna synpunkter, ingen erinran mot förslagen i betänkandet. Den fråga som Advokatsamfundet främst vill lyfta fram för nödvändiga överväganden inom ramen för den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet är frågan om befogenheter vid marknadskontroll av AI-system som innehåller uppgifter som omfattas av advokatsekretess. Denna fråga har dessvärre inte närmare berörts i betänkandet. Frågan behandlas nedan i avsnitt 0.

Advokatsamfundets synpunkter sammanfattas nedan i avsnitt 9.

Utredningens förslag till lag med kompletterande regler till EU:s förordning om artificiell intelligens benämns i yttrandet ”kompletteringslagen”, medan förslaget till förordning med kompletterande regler till EU:s förordning om artificiell intelligens benämns ”kompletteringsförordningen”. Kompletteringslagen och kompletteringsförordningen benämns gemensamt ”kompletteringslagstiftningen”.

Synpunkter

1. Hänvisningar till AI-förordningen (avsnitt 5.2 och 10.7.3 i betänkandet)

Advokatsamfundet har förståelse för och i sak ingen erinran mot utredningens förslag att i 4 kap. 4 § i förslaget till kompletteringslag införa en statisk hänvisning (dvs. till AI-förordningen i ursprunglig lydelse) till de överträdelser av AI-förordningen som kan leda till anmärkning eller sanktionsavgift enligt svensk rätt. Det är enligt Advokatsamfundets bedömning ett legitimt och välgrundat övervägande att anmärkningar och sanktioner som riktas mot operatörer ska ha ett tydligt och förutsebart normstöd i svensk rätt, särskilt mot bakgrund av legalitetsprincipen och kraven på klarhet i sanktionsreglering.

Samtidigt vill Advokatsamfundet uppmärksamma att den valda konstruktionen kan ge upphov till vissa långsiktiga risker. AI-förordningen är en ramförordning som uttryckligen förutses ändras och kompletteras över tid. Om framtida ändringar av AI-förordningen innebär att nya skyldigheter införs eller att befintliga bestämmelser justeras på ett sätt som enligt unionsrätten ska kunna föranleda anmärkning eller sanktion, kan statiska hänvisningar i den svenska kompletteringslagen till artiklar i AI-förordningen leda till normglapp.

Normglapp kan innebära att överträdelser som enligt AI-förordningen kan sanktioneras i andra medlemsstater, som valt dynamiska hänvisningar till AI-förordningen i motsvarande nationella regleringar, inte omfattas av den svenska ingripandeordningen. Detta riskerar att skapa skillnader i rättsligt genomslag mellan medlemsstaterna och kan i förlängningen påverka likformigheten i tillämpningen av AI-förordningen.

Advokatsamfundet noterar vidare att AI-förordningen ställer krav på att sanktioner ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. Om den svenska sanktionsregleringen genom statiska hänvisningar inte automatiskt fångar upp framtida unionsrättsliga förändringar kan det uppstå frågor om huruvida dessa krav fullt ut uppfylls eller överskrids över tid, liksom om vilka överträdelser som faktiskt omfattas av de svenska ingripandereglerna.

Mot denna bakgrund kan det finnas skäl att i det fortsatta lagstiftningsarbetet överväga hur risken för eventuella framtida normglapp ska hanteras, exempelvis genom tydliga

uppföljningsprocesser hos den svenska lagstiftaren. Ett sådant klagande skulle kunna bidra till att upprätthålla både rättssäkerhet och unionsrättslig effektivitet över tid.

2. *Antalet marknadskontrollmyndigheter (avsnitt 6.4 och 6.10 samt kapitel 9 i betänkandet)*

Den föreslagna modellen med flera olika myndigheter och ansvarsområden är tänkt som en balans mellan centralisering (PTS som samordnande marknadskontrollmyndighet enligt artikel 70.2 i AI-förordningen) och sektorsspecifik expertis (genom att befintliga tillsynsmyndigheter får ansvar inom sina respektive områden). Även om PTS föreslås leda en samordningsfunktion där samtliga marknadskontrollmyndigheter ska ingå och ansvara för den huvudsakliga kontakten med allmänheten gällande AI-förordningen, riskerar den föreslagna modellen att leda till praktiska utmaningar och osäkerhet när operatörer och myndigheter i vissa fall kommer att ha flertalet tillsynsmyndigheter att förhålla sig till. Advokatsamfundet anser att riskerna för överlappande kontroll och att det kommer vara svårnavigerat för verksamheter kring vilken myndighet som ansvarar för olika frågor. Detta bedöms inte undvikas enbart genom att PTS utses som samordnande myndighet. Det finns risk för inkonsekventa förelägganden, anmärkningar respektive sanktioner och komplexa samordningsprocesser. Det finns därför behov av att klargöra hur samordningen sker mellan myndigheterna för att företagen inte ska riskera kostsamma och oförutsebara processer.

Operatörer (och kanske myndigheter) skulle kunna bli föremål för förelägganden från flera olika myndigheter, beroende på vilka regler som överträds. Det skulle exempelvis kunna hända när AI-systemet kombinerar produktsäkerhetsaspekter (bilaga IA) med användningsområdesaspekter (bilaga III) eller när AI-systemet bryter mot flera olika typer av krav (högriskbestämmelser, transparenskrav, förbjudna användningsområden). Om ett bolag tillhandahåller ett AI-system för diagnostisering som är integrerat i sjukhusets kritiska IT-infrastruktur, ska Läkemedelsverket vara marknadskontrollmyndighet med ansvar för att utöva marknadskontroll över AI-system med hög risk enligt artikel 6.1. PTS ska vara marknadskontrollmyndighet med ansvar för att utöva marknadskontroll över AI-system med hög risk som avses i artikel 6.2 i AI-förordningen och som används inom det område som förtecknas i punkten 2 i bilaga III (punkt 2 omfattar kritisk infrastruktur). Bolaget skulle teoretiskt sett kunna

få sanktioner från både Läkemedelsverket (för produktsäkerhetsaspekterna) och PTS (för infrastrukturaspekterna).

Förvisso föreslår utredningen att den myndighet som regeringen bestämmer, och förordar att PTS blir denna myndighet, ska ha en samordningsfunktion. Den föreslagna modellen förutsätter att myndigheterna i dessa fall lyckas samordna sig och ge enhetlig vägledning till aktörerna på marknaden. Hur det kommer att fungera i praktiken bedöms i hög grad bero på hur väl myndigheterna lyckas etablera tydliga rutiner, kompetensuppbyggnad och en fungerande samverkanskultur.

Erfarenhetsmässigt föreligger inte sällan problem när myndigheter ska samordna sina respektive ansvarsområden och hitta fungerande arbetsflöden. Som nedan anges kommer PTS även ges rätt att meddela föreskrifter. Sådana måste skyndsamt tas fram.

Utredningen har ansett att föreslagna samordnings- och informationsdelningsmekanismer mellan myndigheterna är tillräckliga, vilket Advokatsamfundet är tveksamt till. Trots svårigheterna som följer av att utse flertalet marknadskontrollmyndigheter delar Advokatsamfundet utredningens analys om nödvändigheten i förslaget, men vill understryka vikten av att omfattande arbete läggs hos utsedda marknadskontrollmyndigheter till undanröjande av de risker som finns med delat ansvar. Sådana åtgärder skulle kunna omfatta exempelvis rutiner för ärendesamordning, gemensamma tolkningsprinciper för gränsdragningsfrågor, principer för sanktionsnivåer vid överlappande överträdelser och framtagande av gemensamma vägledningar till företag och årlig uppföljning och revidering baserat på erfarenheter.

För att säkerställa förutsebarhet räcker det inte att PTS har en samordnande funktion. Det finns ett behov av en princip om enda kontaktpunkt (*Single Entry Point*), där ett företag som erhållit vägledning eller ett beslut från en behörig marknadskontrollmyndighet ska kunna förlita sig på detta besked även i förhållande till andra myndigheter som har överlappande ansvar.

Advokatsamfundet anser att lagstiftaren bör utreda möjligheten att införa en bestämmelse som gör att en myndighets bedömning av en specifik teknisk aspekt av ett AI-system blir bindande för övriga tillsynsmyndigheter i samma ärende. Utan en sådan

mekanism riskerar samordningen att bli administrativ snarare än rättsligt garanterad, vilket skapar en ohållbar börda för enskilda operatörer.

Slutligen vill Advokatsamfundet understryka vikten av att PTS ges tillräckliga förutsättningar att hantera komplexiteten i frågorna myndigheten avses hantera. Det kommer att kräva omfattande resurser som regeringen behöver säkerställa att myndigheten erhåller. Advokatsamfundet vill understryka att detta är helt nödvändigt för att operatörer inte ska behöva hamna i tillsyn och kontroll som inte är förutsebar.

3. IMY:s olika roller (avsnitt 6.4.3, 6.4.4, 6.7.3 och 7.5.5 i betänkandet)

I utredningen föreslås flera myndigheter ha mer än en roll.¹ Advokatsamfundet identifierar dock att IMY i detta avseende kommer att ha en särställning. Utöver att myndigheten är dataskyddsmyndighet, föreslås IMY även bli marknadskontrollmyndighet, med delat ansvar för högrisksystem i bilaga III, huvudsakligt ansvar för artikel 5 samt delat ansvar för transparenskrav i artikel 50. En marknadskontrollmyndighet har omfattande kontroll- och utredningsbefogenheter (inkl. åtkomst till dataset och i vissa fall källkod) och kan kräva korrigerande åtgärder vid bristande överensstämmelse. Samtidigt föreslås IMY också vara den myndighet som ska fungera som anmält organ enligt artikel 43.1 tredje stycket i AI-förordningen. Ett anmält organ är en oberoende organisation som utför tredjepartsbedömning, provning, kontroll och certifiering i överensstämmelsebedömningen.

Advokatsamfundet anser att om en myndighet både certifierar och sedan övervakar samma system/aktör kan det uppstå tvivel om myndighetens förmåga att vara objektiv i tillsynen. Rollen som både kontrollerande (tillsynande) marknadskontrollmyndighet och stödjande anmält organ kan skapa osäkerhet hos företag och påverka företagens vilja att vara transparenta och öppna med information när IMY ska göra en bedömning av överensstämmelse i egenskap av anmält organ. Det innebär även att myndigheten kommer att behöva balansera prioriteringar av olika mål, såsom personlig integritet och innovation, på sätt som skulle kunna medföra att myndigheten får olika relationer

¹ Läkemedelsverket föreslås vara anmälade myndighet för vissa anmälda organ (medicintekniska produkter). Läkemedelsverket föreslås också vara marknadskontrollmyndighet för AI-system med hög risk som är relaterade till medicintekniska produkter (bilaga IA-området). Finansinspektionen, FI, föreslås få delat marknadskontrollansvar för högrisk-AI enligt bilaga III och ett visst ansvar även inom artikel 5. FI föreslås också (tillsammans med PTS och IMY) vara ansvarig myndighet för godkännande och säker utveckling av testning under verkliga förhållanden (artiklarna 60–61), inklusive möjlighet att ta ut avgifter.

till olika aktörer eller att det är svårare att göra proportionalitetsavvägningar vid olika beslut.

4. Befogenheter och ingripanden (kapitel 10 i betänkandet)

4.1 Marknadskontrollmyndigheternas befogenheter och hjälp av polisen (avsnitt 10.2.1 och 10.2.3 i betänkandet)

Advokatsamfundet har i stort inget att erinra mot de föreslagna valen av befogenheter och ingripanden i 2 kap. 4 § samt 2 kap. 7 §, men vill särskilt lyfta fram följande i fråga om tillsyn i advokatverksamhet och information i AI-system som omfattas av advokatsekretess.

AI-tillsyn kan omfatta enorma datamängder (träningsdata, loggfiler, databaser, m.m.), vilket medför att risken för omfattande exponering av klientuppgifter som omfattas av sekretess är stor.

Utredningen föreslår långtgående befogenheter för marknadskontrollmyndigheterna, inklusive rätten att kräva handlingar och data, genomföra oanmälda inspektioner på plats, få tillträde till lokaler och vid behov begära Polismyndighetens hjälp. Det finns en generell tystnadspliktsregel för den som deltar i marknadskontrollärenden, som kompletteras av att OSL gäller i det allmännas verksamhet.

Utredningens resonemang om sekretess fokuserar på skydd av affärs- och driftförhållanden i tillsyn och marknadskontroll och på konfidentialitet enligt artikel 78 i AI-förordningen, men innehåller inte någon uttrycklig, särskild reglering om advokatsekretess eller rättsligt privilegierad kommunikation.

Marknadskontroll kan omfatta krav på data och dokumentation, inklusive tillgång till tränings- och testdataset. När det gäller advokatverksamhet skulle sådan data och dokumentation kunna innehålla känslig klientinformation. AI-system kan involvera stora datamängder, loggfiler och teknisk dokumentation där klientinformation kan vara inbäddad på sätt som inte är uppenbart vid första anblick. De etablerade skyddsmekanismer för klienters uppgifter som gäller i svensk rätt vid myndigheters ingripande i advokatverksamhet måste upprätthållas även vid tillsyn av AI-system.

För tillsyn av AI-system i advokatverksamhet och för information hos klienter som omfattas av advokatsekretess, behöver särskilt beaktas det skydd för klientsekretessen som följer av advokaters lagstadgade tystnadsplikt enligt 8 kap. 4 § rättegångsbalken

(RB) och EU-rättslig praxis. Det finns vidare relativt omfattande praxis från Europadomstolen avseende vilka handlingar och kontakter mellan advokater och deras klienter som omfattas av tystnadsplikt och vad som konstituerar en kränkning av advokatsekretessen.² Även den av Sverige signerade Europarådskonventionen om skydd för advokatycket (*Council of Europe Convention for the Protection of the Profession of Lawyer*; CM[2024]191-add1final), garanterar advokaters rätt att kunna kommunicera förtroligt med sina klienter och att inte behöva yppa information som omfattas av klientsekretess.

Advokatsekretessen innebär en skyldighet att iaktta tystnad om vad som anförtrotts inom advokatverksamheten. Tystnadsplikten stärks av 36 kap. 5 § RB (vittnesförbud) och omfattar även handlingar, vilket skyddar klientinformation från beslag enligt 27 kap. 2 § RB.³ Principen om advokaters absoluta tystnadsplikt i förhållande till klienter är också en hörnsten i det demokratiska samhället enligt rättsstatliga grundprinciper och är fastslagen av EU. Detta är därför en fråga som nödvändigtvis måste adresseras inom ramen för den fortsatta beredningen av betänkandets förslag. Advokatsamfundet föreslår därför att en uttrycklig regel till skydd av advokatsekretess införs i kompletteringslagen. En sådan regel skulle lämpligen kunna lyda:

”Vid marknadskontroll enligt denna lag får marknadskontrollmyndigheten inte ta del av uppgifter som omfattas av advokatsekretess enligt 8 kap. 4 §, 36 kap. 5 § och 27 kap. 2 § rättegångsbalken.”

Advokatsamfundet ser vidare ett behov av att lagstiftaren i kompletteringslagen beskriver hur sådant skydd säkerställs, dels i advokatverksamhet, dels för data hos klient som omfattas av privilegiet. Principer motsvarande de i 5 kap. 11 § och 16 § konkurrenslagen bör införas i kompletteringslagen. Det bör vidare anges hur detta kan ske, exempelvis genom någon form av förseglingsförfarande vid platsinspektion, vad som gäller vid oenighet om innehåll i data samt domstolsprövning för att skilja privilegierat från icke-privilegierat material utan att sekretessen bryts.

² Se bland annat Europadomstolens avgöranden i *Laurent mot Frankrike* (28798/13, dom meddelad den 24 maj 2018), *Kopp mot Schweiz* (23224/94, dom meddelad den 25 mars 1998), *Pruteanu mot Rumänien* (30181/05, dom meddelad den 3 februari 2015), *Saber mot Norge* (459/18, dom meddelad den 17 december 2020), *Sallinen m.fl. mot Finland* (50882/99, dom meddelad den 27 september 2005), *Robathin mot Österrike* (30457/06, dom meddelad den 3 juli 2012), *Niemietz mot Tyskland* (13710/88, dom meddelad den 16 december 1992) samt *André m.fl. mot Frankrike* (18603/03, dom meddelad den 24 juli 2008).

³ Se även NJA 2015 s. 631, NJA 2010 s. 122 och NJA 1977 s. 403.

Advokatsamfundet vill särskilt framhålla att det är av avgörande betydelse att en reglering införs för situationer där en marknadskontrollmyndighet begär uppgifter från en leverantör av AI-tjänster eller annan tredje part och dessa uppgifter omfattar eller rör advokatverksamhet. I sådana fall måste den tredje parten vara skyldig att omedelbart underrätta den berörda advokatverksamheten innan några uppgifter lämnas ut, så att advokatverksamheten ges faktisk möjlighet att göra invändning med hänvisning till advokatsekretess. Utan en sådan ordning riskerar uppgifter som omfattas av sekretess att röjas, utan att den advokat som är bunden av tystnadsplikten ens får kännedom om utlämnandet. Detta skulle undergräva det grundläggande skyddet för klientsekretessen. Advokatsamfundet anser att denna fråga är av sådan principiell vikt att den uttryckligen bör regleras i kompletteringslagen.

Advokatsamfundet vill vidare i detta sammanhang framhålla att betänkandet saknar erforderliga proportionalitetsresonemang.

De föreslagna valen av befogenheter och ingripanden (särskilt avseende oanmälda inspektioner på plats, tillgång till lokaler, mark eller transportmedel, samt polisiära ingripanden) innebär inskränkningar av fri- och rättigheter som enbart får ske för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle samt inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Advokatsamfundet kan konstatera att utredningen i och för sig har lyft vilka åtgärder den har vidtagit för att förslagen inte ska medföra mer långgående begränsningar än vad som anses vara nödvändigt för att uppnå förslagens syfte, men hade önskat en djupare redogörelse och utförligare motivering till varför förslagen är proportionerliga. Advokatsamfundet hade gärna sett att utredningen problematiserat och analyserat valet av befogenheter och ingripanden ytterligare, eftersom de innebär inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter.⁴

4.2 Anmärkning som ingripandeform (avsnitt 10.7.3 i betänkandet)

Advokatsamfundet konstaterar att det i betänkandet föreslås att den nya ingripandeformen ”anmärkning” införs i kompletteringslagstiftningen. Vidare noteras att begreppet som sådant inte förekommer i AI-förordningen, utan att EU-lagstiftaren i stället refererar till ”varning” och ”reprimand”.

⁴ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 4 december 2020 över betänkandet Enhetlig och effektiv marknadskontroll (SOU 2020:49).

Även om termen anmärkning och ingripandeformen som sådan inte är etablerad i någon större utsträckning i svensk rätt, annat än de sektorspecifika lagar som utredningen hänvisar till i betänkandet, så har Advokatsamfundet ingen erinran mot terminologin i syfte att modernisera den äldre termen ”erinran”. Begreppet reprimand har visserligen införts i den svenska kompletteringslagen till EU:s dataskyddsförordning, men Advokatsamfundet instämmer i utredningens bedömning att detta begrepp inte bör användas i den nya kompletteringslagstiftningen.

Vidare delar Advokatsamfundet utredningens bedömning att det kan finnas behov av en mildare ingripandeform än sanktionsavgift vid överträdelser av artikel 99.3–5. Emellertid väcker den föreslagna regleringen frågor om huruvida ingripandeformen anmärkning är tillräckligt tydligt utformad för att uppfylla krav på rättssäkerhet, proportionalitet och förutsebarhet i sanktionssystemet. Detta särskilt i ljuset av det antal marknadskontrollmyndigheter som utredningen föreslår i betänkandet.

Det framstår i nuläget oklart (i) vilka rättsverkningar en anmärkning är avsedd att få; (ii) hur ingripandet skiljer sig från andra tillsynsbeslut; samt (iii) hur anmärkningar ska offentliggöras och vilka rättsliga konsekvenser detta kan få för berörda operatörer och myndigheter.

Mot denna bakgrund anser Advokatsamfundet att lagtexten eller författningskommentaren bör kompletteras med tydligare vägledning rörande kriterierna för när anmärkning bör användas i stället för sanktionsavgift och anmärkningens rättsliga karaktär.

Advokatsamfundet föreslår att följande faktorer - som en parallell till GDPR - ska tillämpas; överträdelsens art och varaktighet, om det rör sig om en förstagångsförseelse och operatörens grad av samarbetsvilja.

4.3 Förbudet mot dubbelprövning (ne bis in idem) (avsnitt 10.4.3, 10.9 i betänkande och skäl 168 i AIF)

Bestämmelsen i 4 kap. 8 § innebär att sanktionsavgift inte får beslutas om överträdelsen omfattas av ett vitesföreläggande och ligger till grund för en ansökan om utdömande av vite.

Föreslagen lydelse i 4 kap. 8 § innebär att hindret mot sanktionsavgift inträder först vid ansökan om utdömande av vite. Enligt praxis från Högsta domstolen (NJA 2013 s. 502)

utgör dock redan en pågående prövning av samma faktiska omständigheter ett hinder mot andra sanktionsförfaranden.

Advokatsamfundet vill understryka att ett vitesförfarande bör anses påbörjat – och därmed utgöra hinder mot sanktionsavgift – så snart en myndighet vidtagit konkreta åtgärder för att utreda en överträdelse som kan leda till vite.

För att säkerställa att svensk rätt lever upp till Europakonventionens krav och förhindra att operatörer utsätts för parallella processer rörande samma sak, föreslår Advokatsamfundet att bestämmelsen omarbetas.

Hindret mot sanktionsavgift bör gälla så snart ett förfarande om vitesföreläggande har inletts, oavsett om ansökan om utdömande ännu har hunnit lämnas in till domstol. Detta skulle stärka rättssäkerheten och skapa en mer koherent tillämpning av sanktionssystemet.

4.4 Avgränsningen av domstolarnas ”dömande verksamhet” (avsnitt 10.8.1 och 10.8.2 i betänkandet)

Undantagen i 4 kap. 3 och 5 §§ i förslaget på kompletteringslag för att ingripande inte kan ske vid domstolarnas dömande verksamhet är viktiga för att värna domstolarnas oberoende. Samtidigt konstaterar utredningen (s. 502) att begreppet ”dömande verksamhet” inte är närmare definierat och kan ge upphov till gränsdragningsproblem beträffande hur stort området är som faktiskt undantas. I stället överläts åt rättstillämpningen att utveckla begreppet. Vad gäller exempelvis vid domstolars användning av AI-system för administrativa eller förberedande moment som indirekt påverkar rättskipningen? Advokatsamfundet föreslår att författningskommentaren klargör med exempel hur gränsen mot administrativ verksamhet ska dras. Sådan gränsdragnings skulle eventuellt kunna göras enligt följande.

Exempel på dömande verksamhet kan vara handläggning av mål och ärenden som ska avgöras genom dom eller beslut, beredning av mål inför avgörande, domskrivning och beslutsfattande, överläggningar mellan domare, förberedande åtgärder direkt kopplade till målets avgörande. Allmän administration av domstolen, såsom personaladministration, ekonomisk förvaltning (budgetering, redovisning), IT-administration och systemförvaltning, lokalförvaltning, utbildning av personal (som inte direkt rör målavgörande), informationsverksamhet, statistikframställning och arkivverksamhet, bör däremot inte undantas.

Gränsdragningen mellan ”dömande verksamhet” och ”administrativa moment” kan utgå från när myndighetsutövning enligt regeringsformen föreligger. Frågan blir särskilt kritisk vid användning av AI-system som genererar domsförslag eller utför automatiserad rättslig analys. Om ett AI-system används för att förbereda ett avgörande genom att väga bevis eller föreslå en domslutstext, bör detta anses utgöra en integrerad del av den dömande verksamheten och därmed undantas från ingripanden.

Däremot bör system som enbart hanterar logistik kring målsättande, såsom schemaläggning av förhandlingar eller statistik, tydligt klassificeras som administrativ verksamhet som omfattas av tillsyn. Utan detta förtydligande i författningskommentaren finns en risk att marknadskontrollmyndigheter i framtiden genom sin tillsyn indirekt granskar den intellektuella processen som leder fram till ett dömande, vilket vore oförenligt med domstolarnas oberoende.

4.5 Preskription (avsnitt 10.11 i betänkandet)

Enligt föreslagen lydelse i 4 kap. 9 § kompletteringslagen får sanktionsavgift inte beslutas om den avgiftsskyldige inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från överträdelser. Advokatsamfundet anser att innebörden av denna formulering bör klargöras. Avses tolkningen motsvara de kompletterande bestämmelserna som finns till GDPR, cybersäkerhetslag, brottsdatalog, etc. anser Advokatsamfundet att förarbetena behöver adressera frågan (till exempel inkludera relevanta lagrumshänvisningar).

5. *Nationell registrering av AI-system med hög risk inom området kritisk infrastruktur (kapitel 11 i betänkandet)*

I 6 kap. 2 § i förslaget till kompletteringslag införs skyldigheter för vissa operatörer att anmäla sig och sitt AI-system. Advokatsamfundet konstaterar att centrala frågor, såsom (i) anmälningsskyldighetens tidpunkt och vilka rättsverkningar som är knutna till anmälan; (ii) vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten; samt (iii) hur undantaget för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska tillämpas, jämte vilka krav som kan ställas på operatörers egna bedömningar, inte regleras i förslaget.

I stället bemyndigas PTS genom förslaget till bestämmelsen i 6 kap. 3 § att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas i samband med anmälan enligt 6 kap. 2 §.

Advokatsamfundet vill särskilt framhålla att uppgiftslämningen kommer att få stor praktisk betydelse för de operatörer som omfattas av anmälningsskyldigheten, inte minst genom de administrativa och resursmässiga åtaganden som kan följa av de krav som PTS närmare kommer att ange i föreskrifter.

Även om Advokatsamfundet konstaterar att delegering av normgivning till förvaltningsmyndigheter är tillåten enligt 8 kap. 1 § regeringsformen (RF), förutsätter RF att de grundläggande ramarna för sådana skyldigheter fastställs av lagstiftaren eller regeringen. Advokatsamfundet anser därför att lagstiftaren i det fortsatta arbetet bör överväga att tydligare ange de grundläggande ramarna för PTS bemyndigande eller i vart fall i propositionen föreskriva förväntansbilden i dessa avseenden. Ett sådant förtydligande skulle stärka förutsebarheten, proportionaliteten och rättssäkerheten för operatörer som kommer att omfattas av skyldigheterna.

Advokatsamfundet kan konstatera att PTS har tilldelats ett mycket omfattande ansvarsområde på kort tid inom flera nya EU-regelverk på digitaliseringsområdet. Det finns därför en risk för att föreskrifter inte hinner komma på plats i tillräckligt god tid före ikraftträdandet av kompletteringslagen, vilket i sin tur kan påverka operatörernas möjlighet att förbereda och fullgöra sina skyldigheter enligt densamma.

6. Regulatoriska Sandlådor för AI och testning under verkliga förhållanden (kapitel 12 i betänkandet)

Den föreslagna kompletterande bestämmelsen i 10 kap. 2 b § OSL tillåter uppgiftslämnande för utveckling, träning, testning och validering av ett AI-system i en regulatorisk sandlåda för AI, om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut. Bestämmelsen saknar dock en tydlig koppling till AI-förordningens struktur med godkända sandlådeprojekt och sandlådeplaner enligt artikel 58.1 b-c.

Detta skapar brister i förutsebarhet som riskerar att strida mot artikel 58.2 g i AI-förordningen. Bestämmelsen stadgar att förfaranden ska vara enkla, tydligt kommunicerade och strömlinjeformade i hela unionen för att undvika fragmentering. Utredningen anför att ”ett utlämnande inom sandlådeprojektet bör emellertid i majoriteten av fallen vara lämpligt att göra”, men den öppna lämplighetsbedömningen utan tydliga kriterier riskerar att skapa varierande myndighetspraxis och osäkerhet för leverantörer om huruvida nödvändiga data kan erhållas.

Advokatsamfundet anser att bestämmelsen bör kopplas närmare till AI-förordningens systematik genom att kräva att utlämnande sker inom ramen för ett specifikt godkänt sandlådeprojekt och i enlighet med en fastställd sandlådeplan. Detta skulle öka förutsebarheten, underlätta strömlinjeformning och minska risken för fragmentering mellan både svenska myndigheter och andra medlemsstater.

Ett förslag är att komplettera förslaget på bestämmelse i 10 kap. 2 b § OSL enligt följande:

”Sekretess enligt denna lag hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet för utveckling, träning, testning och validering av ett AI-system inom ramen för ett specifikt sandlådeprojekt enligt AI-förordningen som godkänts av behörig myndighet och för vilket en sandlådeplan upprättats, om

1) utlämnandet sker i enlighet med sandlådeplanen och de villkor som gäller för projektet, och

2) det med hänsyn till uppgiftens karaktär och omfattning samt ändamålet med sandlådeprojektet inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.”

Som ett minimum bör åtminstone lagförarbetena förtydliga att lämplighetsbedömningen ska göras mot bakgrund av godkänd sandlådeplan och att PTS ska ta fram vägledning om standardiserade bedömningskriterier.

7. Övriga bestämmelser – bevarande av dokumentation (avsnitt 14.2 i betänkandet)

Advokatsamfundet noterar att artikel 18.2 i AI-förordningen uttryckligen tar sikte på situationer där leverantören eller dennes ombud är etablerad på medlemsstatens territorium. Bestämmelsen ålägger medlemsstaterna att fastställa villkor för bevarande av dokumentation i de fall en sådan aktör, som är etablerad i medlemsstaten, går i konkurs eller upphör med sin verksamhet.

Den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 1 § i kompletteringslagen har en mer generell lydelse genom formuleringen ”även om leverantören eller dennes ombud försätts i konkurs, går i likvidation eller upphör med sin verksamhet”. Bestämmelsen innehåller ingen uttrycklig begränsning till situationer där leverantören eller ombudet är etablerad i Sverige. En bokstavstolkning av lagtexten skulle därmed kunna uppfattas

som att skyldigheten även omfattar fall där varken leverantören eller dennes ombud har etablering i Sverige.

En sådan tolkning riskerar att ge upphov till oklarhet om bestämmelsens territoriella räckvidd och det kan inte förutsättas att samtliga rättstillämpare eller berörda aktörer utan vidare drar slutsatsen att den svenska bestämmelsen måste förstås restriktivt i ljuset av unionsrätten.

Mot denna bakgrund anser Advokatsamfundet att det finns skäl att överväga ett förtydligande, antingen i lagtexten, exempelvis genom att uttryckligen ange att bestämmelsen gäller när leverantören eller dennes ombud är etablerad i Sverige, eller i författningskommentaren, genom ett klagörande att bestämmelsen endast avser de situationer som omfattas av artikel 18.2 i AI-förordningen. Ett sådant förtydligande skulle enligt Advokatsamfundets mening stärka förutsebarheten för rättstillämpare eller berörda aktörer, minska risken för en alltför extensiv eller extraterritoriell tolkning av bestämmelsen samt bidra till en mer rättssäker och unionsrättsligt lojal tillämpning av regelverket.

8. Anmärkning om Digital Omnibus on AI (COM(2025)836 final)

I detta remissyttrande har Advokatsamfundet valt att avgränsa sin analys till den gällande AI-förordningen samt de kompletterande svenska lag- och förordningsförslag som utredningen föreslår i betänkandet för att genomföra och komplettera AI-förordningen i svensk rätt.

Advokatsamfundet har inte beaktat eller analyserat innehållet i det förslag som Europakommissionen den 19 november 2025 presenterade under beteckningen "Digital Omnibus on AI" (COM(2025)836 final). Det förslaget utgör ett separat initiativ inom EU:s rättsliga utveckling på AI-området och ligger utanför ramen för utredningens direktiv, vilka omfattar det redan antagna AI-förordningspaketet och tillhörande nationella genomförandebehov.

9. Sammanfattning

Sammanfattningsvis gör Advokatsamfundet bedömningen att betänkandet i huvudsak kan tillstyrkas, med reservation för följande synpunkter:

- Statiska hänvisningar till AI-förordningen: Det finns risk för normglapp vid framtida ändringar av AI-förordningen. Uppföljningsprocesser bör övervägas för att säkerställa att sanktionsregleringen förblir effektiv och unionsrättsligt lojal.
- Antalet marknadskontrollmyndigheter: Den föreslagna modellen med flera myndigheter medför risk för överlappande kontroll och bristande förutsebarhet. Tydliga rutiner för ärendesamordning, gemensamma tolkningsprinciper och vägledningar bör tas fram. PTS måste ges tillräckliga resurser. Överväg *Single Point of Entry*.
- IMY:s dubbla roller: Kombinationen av marknadskontrollmyndighet och anmält organ kan ge upphov till intressekonflikter och påverka myndighetens objektivitet.
- Skydd för advokatsekretess vid tillsyn: En uttrycklig bestämmelse bör införas i kompletteringslagen som säkerställer att marknadskontrollmyndigheter inte får ta del av uppgifter som omfattas av advokatsekretess. Vidare bör förfarandet för att säkerställa sekretessen regleras, inbegripet en möjlighet till domstolsprövning innan åtkomst medges.
- Proportionalitetsresonemang: I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör överväganden och motivering göras kring varför de föreslagna befogenheterna är proportionerliga.
- Anmärkning som ingripandeform: Lagtexten eller författningskommentaren bör förtydligas avseende kriterierna för anmärkning och dess rättsliga karaktär.
- Förbudet mot dubbelprövning (ne bis in idem): Bestämmelsen i 4 kap. 8 § bör omarbetas så att hindret mot sanktionsavgift gäller redan när ett vitesförfarande har inletts, inte först vid ansökan om utdömande av vite.
- Avgränsning av domstolarnas dömande verksamhet: Författningskommentaren bör klargöra gränsdragningen mot administrativ verksamhet.
- Nationell registrering av AI-system: De grundläggande ramarna för PTS bemyndigande bör tydliggöras. Föreskrifter måste tas fram skyndsamt.
- Regulatoriska sandlådor: Bestämmelsen i 10 kap. 2 b § OSL bör kopplas närmare till AI-förordningens systematik med godkända sandlådeprojekt och sandlådeplaner.



- Bevarande av dokumentation: Bestämmelsen i 7 kap. 1 § bör förtydligas avseende dess territoriella räckvidd i enlighet med artikel 18.2 i AI-förordningen.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander