

Finansdepartementet

4 juni 2025

Dnr: Fi2025/00457

YTTRANDE ÖVER AI-KOMMISSIONENS FÄRDPLAN FÖR SVERIGE (SOU 2025:12)

Fackförbundet ST är det största fackförbundet inom statlig verksamhet med över 100 000 medlemmar som arbetar inom statliga myndigheter och verk, bolag med statligt uppdrag, universitet, högskolor och statligt finansierade stiftelser. Olika AI-lösningar används redan såväl i det offentliga som i det privata och det är fortsatt en viktig och nödvändig utveckling. Tekniken förändras och utvecklas hela tiden och har redan i dag potential att förändra såväl det demokratiska samtalet som förutsättningarna på arbetsmarknaden. Utvecklingen sker snabbt och påverkar alltså både förutsättningarna för de statliga myndigheterna och våra medlemmars arbetssituation.

Fackförbundet STs övergripande kommentar till utredningen*Den svenska förvaltningsmodellen utgör inte ett hinder*

AI-kommissionen identifierar bristen på ledarskap i det ekosystem som behövs för att införa AI som en central svaghet. Kommissionen drar slutsatsen att bristen härrör från den svenska förvaltningsmodellen. Förvaltningsmodellen sägs leda till stuprörstänkande och fragmentering där samordning i praktiken blir svår eller omöjlig. Rädslan för att göra fel leder till att förvaltningen avstår från att implementera teknologin och detta bromsar utvecklingen. Problembeskrivningen antyder också att modellen, som bygger på grundlagsskyddat kommunalt självstyre, fristående myndigheter och förbud mot ministerstyre, utgör ett stort problem.

Fackförbundet ST instämmer inte i denna verklighetsbeskrivning och anser att den framstår som mycket förenklad. Snarare än den svenska förvaltningstraditionen är det exempelvis New Public Management och liknande styrmodeller med alltför ensidigt fokus på konstandseffektivitet som kan medföra ett stuprörstänkande och fragmentering. Denna analys saknas dock och frågan är om kommissionen vill reformera den svenska förvaltningsmodellen i grunden eller rent av avskaffa den. Modellen, med fristående myndigheter, förbud mot ministerstyre samt grundlagsskyddad kommunal självstyrelse, är en garant och förutsättning för en välutvecklad demokrati där sakliga och opartiska beslut fattas nära medborgarna. Kommissionens beskrivning synes sakna en grundläggande förståelse för de demokratiska värden som denna välutvecklade modell bygger på och

värnar. Detta grunda och något enögda perspektiv avspeglas i några av utredningens förslag.

Kommissionen borde använt tiden

Kommissionen fick fram till den 1 juli 2025 på sig att arbeta fram sina förslag. De valde istället att presentera sin färdplan den 26 november 2024. Slutbetänkandet, som i stort utgörs av färdplanen och av den obligatoriska konsekvensbeskrivningen, överlämnades till regeringen den 4 februari 2025. Flera frågor är endast ytligt berörda i betänkandet. Exempelvis saknas det en mer utförlig beskrivning och förslag kring hur arbetsmarknadens parter ska kunna hantera de utmaningar som den nya tekniken medför. Det är olyckligt att kommissionen valt att inte använda den tid de fått till sitt förfogande till att analysera vissa frågor djupare.

Det är inte tillräckligt tydligt vad AI-tekniken ska användas till

Kommissionen konstaterar inledningsvis att det är uppenbart att en regering, eller en AI-kommission, inte kan formulera någon stor plan för hur en ny teknik ska användas. Med detta följer att de beskrivningar som kommissionen sedan ger av AI och vad tekniken kan användas till blir alltför översiktliga och abstrakta. AI beskrivs som en teknik som kommer att revolutionera bland annat arbetsmarknaden och den offentliga sektorn. Men det är svårt att utifrån dessa abstrakta beskrivningar förstå hur kommissionen tänkt att en konkurrenskraftig, säker och etisk AI-utveckling och dess användning i praktiken ska gå till. Det är också svårt att förstå utifrån förslagen om syftet med tekniken och dess användning framåt enbart ska vara att effektivisera och spara pengar eller om det kan finnas andra viktiga aspekter. Några exempel på sådana vinster kan vara att förenkla och förbättra människors tillvaro och vardag och att förbättra arbetsmiljön inom såväl offentlig som privat sektor.

FÖRSLAGEN

Kommissionen lämnar totalt 75 förslag inom 12 identifierade områden. Ett område är offentlig sektor, men flera förslag inom andra områden berör statliga myndigheter och andra delar av offentlig sektor. Vi behandlar nedan de förslag som på ett eller annat sätt berör statliga myndigheter eller arbetstagare i statlig sektor.

Förslag inom området offentlig sektor

Utredningen föreslår att Försäkringskassan och Skatteverket ges i uppdrag att inrätta en AI-verkstad för offentlig sektor. I uppdraget ingår att tillhandahålla ett anslutningsstöd och administrera en AI-insatsstyrka.

Fackförbundet ST anser att staten är en nyckelspelare i digitaliseringen av samhället och i utvecklingen av AI. Staten måste vara en såväl styrande som utvecklande aktör för att introduktionen av AI ska kunna ske på ett socialt och juridiskt ansvarsfullt sätt. Staten har genom riksdagen som lagstiftande makt och regering som exekutiv makt ett stort ansvar för att se till att användningen av AI regleras och styrs på ett rättsligt korrekt och

ansvarsfullt sätt. Redan nu kan vi konstatera att det är av särskilt stor vikt att enskildas rättigheter, framför allt den personliga integriteten, inte träds för när. Här krävs djupare analys och ett större tag om frågan. Vi håller med om att AI erbjuder nya möjligheter, men samtidigt måste tekniken nyttjas på ett ansvarsfullt och eftertänksamt sätt. Utredningens förslag i denna del är därför långt ifrån tillräckliga. Det krävs ett helhetsgrepp kring konsekvenserna för offentlig sektor.

Fackförbundet ST stöttar förslaget om att inrätta en AI-verkstad. Samtidigt vet vi att många myndigheter inlett sitt arbete med att introducera AI i sina verksamheter. Det är otydligt hur förslaget hänger samman med och dockar in i det inledda arbetet.

Vi anser också att förslaget är alltför översiktligt och vi bedömer att det krävs en större och bredare mobilisering där regeringen identifierar fler myndigheter som har nyckelroller i arbetet. De myndigheter som har kommit långt i frågan eller har särskilda sakkunskaper kan få vissa typer av uppgifter, till exempel Försäkringskassan, Skatteverket och Myndigheten för digital förvaltning. Vidare kan Arbetsgivarverket spela en viktig roll som sammanhållande och stödjande myndighet genom sin roll att i andra sammanhang skapa förutsättningar för och främja erfarenhetsutbyte.¹ Om Arbetsgivarverket får en sådan uppgift eller uppdrag så förutsätter det en god dialog mellan arbetsmarknadens parter. Dessa myndigheter behöver sedan få tydliga instruktionsenliga uppgifter och förstärkta förvaltningsanslag för att kunna arbeta med frågan på ett effektivt och långsiktigt sätt. Gruppen bör samordnas av en myndighet som får ledartröjan. På så sätt skapar regeringen en stabil organisation som är hållbar över tid och där myndigheterna får goda planeringsförutsättningar. Liknande samordning finns genom förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och genom de myndighetsgemensamma arbetsgrupper som har instruktionsenliga uppgifter att arbeta mot grov och organiserad brottslighet samt mot arbetslivskriminalitet. I dessa grupper ingår flera centrala myndigheter som samverkar utifrån allmänna regler om samverkan och informationsdelning.²

Vi kan alltså konstatera att det kommer att krävas mycket stora insatser för att etablera en fungerande AI-infrastruktur i offentlig förvaltning. Utredningens förslag om att Integritetsskyddsmyndigheten och Myndigheten för digital förvaltning ska få uppdrag att stötta andra myndigheter är bra, men det krävs även här en mer utvecklad styrning för att stödet ska bli verksamt. Förslagsvis bör dessa stödmyndigheter ingå i det myndighetsgemensamma arbetet som vi skisserat ovan.

Utredningen föreslår en översyn av regelverk som styr offentlig verksamhet i syfte att anpassa dem till en digital transformation med hög grad av AI. Detta kan exempelvis ske genom uppdrag till myndigheter att se över föreskrifter och allmänna råd som de ansvarar för, och att lämna förslag till ändringar av lagar och förordningar inom respektive verksamhetsområde. Utredningen föreslår också att logiken i offentlighets- och

¹ Se Fi2023/03284 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Arbetsgivarverket* där myndigheten fått ett uppdrag om att stötta myndigheter i arbetet mot hot, våld och trakasserier.

² Se exempelvis 15 § förordning (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

sekretesslagen ska ses över så att huvudregeln är att det inte ska råda sekretess mellan myndigheter, att användningen av molntjänster ska underlättas, att den svenska dataskyddsregleringen i grunden bör ses över samt att det bör införas en ramlag för personuppgiftsbehandling. Utredningen menar att GDPR tillämpas mer restriktivt i Sverige än i andra EU-länder och föreslår därför en översyn av praxis från myndigheter och domstolar.

Fackförbundet ST anser att det krävs flera större och mer genomgripande utredningar för att omhänderta dessa förslag. Den statliga förvaltningen styrs av en stor mängd processregler som beskriver allmänna krav på hur verksamheten ska bedrivas, exempelvis förvaltningslagen (2017:900), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), myndighetförordningen (2007:515) och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Alla dessa kommer potentiellt att påverkas av att myndigheterna ska använda AI mer i framtiden. Om sådan lagstiftning ska ändras eller kompletteras kan det inte ske alltför lättvindigt, även om utvecklingen går fort. Förslagen rörande logiken i offentlighets- och sekretesslagen, översynen av tillämpningen av GDPR och att införa en ramlag om personuppgiftsbehandling är mycket långtgående och konsekvenserna är svåra att överblicka. Att se över hur fristående myndigheter och domstolar tillämpar EU-rätten rimmar illa med principen om deras självständighet. Därför krävs ett mer genomgripande arbete för att ta reda på vilka typer av regelförändringar som kan bli aktuella. Dessutom måste användningen av AI vägas mot andra värden som är viktiga i offentlig verksamhet, till exempel att förvaltningen ska vara innovativ, samverkande, rättssäker och effektiv med väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet.³ Det är Fackförbundet STs uppfattning att grundläggande principer om integritet, mänskliga rättigheter och skyddet för den enskilde måste säkerställas och få väga mycket tungt i de avvägningar som behöver göras.

Förslag inom området ledarskap och styrning

Förslaget om en task force vid Statsrådsberedningen

Kommissionen slår fast att AI-utvecklingen kräver samordning av politiska beslut i en hastighet som systemet i dag inte förmår. Utredningen gör flera jämförelser, bland annat med hur Myndigheten för samhällsskydd och beredskap hanterat kriser och hur OECD beskrivit central styrning i komplexa tider. Kommissionen har utifrån detta kommit till slutsatsen att den systemövergripande förändringen som AI innebär inte kan ske inom befintliga modeller för styrning. Därför föreslår utredningen att regeringen inrättar en så kallad *task force* vid Statsrådsberedningen som ska verka i fem år för att sedan utvärderas. Gruppen ska ledas av en statssekreterare och ingå i en interdepartemental grupp med andra statssekreterare.

Vi avstyrker förslaget. Fackförbundet STs utgångspunkt är att det stärkta ledarskapet och den stärkta styrningen som behövs för att stötta AI-utvecklingen bör organiseras inom den

³ Prop. 2009/10:175, s. 27.

svenska förvaltningsmodellen och de befintliga modellerna för styrning. Det finns flera skäl till detta.

Förslaget riskerar att utmana myndigheternas fristående från regeringen. En viktig del av den svenska förvaltningsmodellen är att myndigheternas ärendehandläggning och tillämpning av lag är grundlagsskyddad. AI-utvecklingen kan komma att påverka båda dessa typer av verksamhet.

Förslaget riskerar också att cementera AI-utvecklingen som ett uppifrån och ned-projekt. Vi ser att utvecklingen av AI snarare kommer att behöva drivas inkluderande och med stöd av verksamheterna. Del av utvecklingen måste ske lokalt i verksamheterna och involvera allt ifrån handläggare och chefer till myndigheternas ledningar.

Vår tredje invändning handlar om att ett särskilt kansli i Statsrådsberedningen riskerar att bli ett organ med otydligt mandat som kortsluter inarbetade berednings- och beslutsprocesser. Det finns redan flera sådana särskilda kanslier, exempelvis organ för beredskap, krishantering och frågor om nationell säkerhet.⁴ Erfarenhet visar att framgången för dessa organ varit skiftande.⁵ Dessutom blir ett organ inom Regeringskansliet svårt att följa upp på ett transparent och rimligt sätt.

Utredningen pekar även på hur regeringen styrt i andra tvärsektoriella frågor, till exempel hur Försvarets radioanstalt nyligen fått i uppgift att inrätta ett nationellt cybersäkerhetscenter som styrs genom myndighetens förordning med instruktion.⁶ Liknande nationella centrum finns inom flera andra tvärsektoriella politikområden och kan enligt vår uppfattning utgöra den hub och sammanhållande kraft som utvecklingen av AI kräver. Parat med ett myndighetsgemensamt arbete för AI-utveckling ser vi detta som en lämpligare styrmodell inom den svenska förvaltningsmodellen (se ovan).

Förslag om återrapporteringskrav, etc.

För att öka kompetensen i offentlig sektor föreslår utredningen att samtliga myndigheter ska få återrapporteringskrav till samtliga myndigheter, särskilda krav på vissa myndigheter, alla chefer bör skaffa sig kunskap om vad AI är och hur den kan användas.

Det är vår uppfattning att detta är en god ansats, men vi anser att det krävs en mer sammanhållen infrastruktur för myndigheterna. Ska dessutom samtliga cirka 345 myndigheter återrapportera till regeringen separat så kommer detta kräva stora arbetsinsatser i Regeringskansliet. Vårt förslag om ett samlat myndighetsgemensamt arbete kan ge såväl myndigheterna som regeringen och Regeringskansliet bättre förutsättningar för en gemensam satsning (se ovan).

⁴ 11 a § förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

⁵ Svenska Dagbladet, 2025-03-18, <https://www.svd.se/a/XjB27g/henrik-landerholm-tillsattes-trots-kraftig-avradan> (hämtad 2025-05-05).

⁶ 4 a § förordning (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt.

Förslag inom området kompetens

Förslaget om trepartssamtal och prognoser för arbetsmarknad och utbildningsbehov

Kommissionen har föreslagit att regeringen ska bjuda in arbetsmarknadens parter från både privat och offentlig sektor, till en gemensam diskussion. Detta är enligt vår uppfattning i sig en positiv ansats, men förslaget är långt ifrån tillräckligt. Regeringen behöver vara varse om att arbetsmarknadens parter på både arbetsgivarsidan och arbetstagsidan är stora och heterogena grupper med olika utmaningar och behov. Det råder också stor skillnad beroende på vilken sektor det är fråga om. Ur vårt perspektiv räcker det inte att bjuda in och träffa centralorganisationerna, till exempel LO, TCO och Saco. Det är inte heller tillräckligt att träffa fackförbund inom en viss sektor, exempelvis de inom industrin. Kommissionen konstaterar att AI-tekniken kommer att leda till att arbetsuppgifter försvinner. Ett av utredningens förslag är att Arbetsförmedlingen ska få i uppdrag att halvårsvis ta fram prognoser för hur arbetsmarknaden utvecklas. Vi efterlyser dock en djupare analys av hur samhället ska kunna erbjuda de som berörs av den nya tekniken stöd och guidning till nya arbetsuppgifter. Det är inte tillräckligt med trepartssamtal och prognoser.

Kommissionen gör bedömningen att AI i framtiden kommer att påverka många anställdas arbetssituation. Det är därför vår bestämda uppfattning att utvecklingen måste ske genom samtal med de som berörs och som ska använda AI i praktiken i framtiden, det vill säga medarbetare i myndigheterna. Gruppen medarbetare i förvaltningen är heterogen och har olika behov beroende på arbetsuppgifter och roll. Fackförbunden behövs då som representant för alla som berörs oavsett roll. Det kan exempelvis vara stor skillnad för en senior och en junior handläggare att använda AI som stöd i arbetet. Den erfarna kan enklare identifiera vad som ska efterfrågas, hur resultatet ska värderas och hanteras. Det finns även en risk att en junior handläggare går miste om den kunskap som lång erfarenhet ger om allt fler rutinartade arbetsuppgifter istället ska utföras av AI. Testmiljöer eller liknande för nya på arbetsmarknaden är inte tillräckligt, utan det krävs en djupare risk- och konsekvensanalys för att staten och samhället i stort ska kunna säkerställa framtida kompetenskrav och bädga för nya generationers insteg på arbetsmarknaden.

Fackförbunden behöver därför vara delaktig i och bidra till all utveckling, implementering och de beslut som myndigheterna fattar rörande AI. Man ska då inte betrakta denna nödvändiga samverkan som en stoppkloss i utvecklingen, utan att det handlar om att säkerställa att det fackliga perspektivet tas med i beslutfattandet redan från början. Erfarenhet från tidigare liknande paradigmskiften visar att det finns en bristande tradition att digitalisering och annan teknikutveckling inte ses som en facklig fråga. Det handlar främst om hur arbetsgivare har valt att hantera frågor rörande teknik och digitalisering. Fackförbunden har sällan tagits med i samverkan och planering, utan fått information först när organisationen står inför fullbordat faktum. Vi anser att användningen och utvecklingen av AI kommer att bli en av de viktigaste delarna av de anställdas arbetsmiljö i framtiden och att det därför behöver vara en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det behöver också bli en tydligare del av det ordinarie samverkans- och förhandlingsarbetet mellan

parterna. Ett sådant samarbete mellan parterna kan också säkerställa att utvecklingen av AI-användning inte leder till bristande rättssäkerhet, diskriminering, ojämställdhet, ojämlikhet eller på annat sätt förstärker fördomar som i dag kan skapa olika förutsättningar för människor.

Förslag inom området forskning och utveckling

Förslaget om excellenscentrum, professurer och post doc-tjänster

Utredningen föreslår att regeringen ska inrätta ett antal excellenscentrum vid universitet och högskolor, att 50 gästprofessorer ska anställas och att 200 post doc-tjänster ska inrättas. Utredningen föreslår också att Vetenskapsrådet ska vara huvudman för utlysning och fördelning av resurser. Förslagen innebär att regeringen dels ska fatta beslut om universitetens och högskolornas interna organisation genom centrubildningar, dels om lärosätenas personalpolitik genom beslut om tjänster.

Fackförbundet ST bedömer att förslagen riskerar att komma i konflikt med högskolornas och universitetens autonomi. Lärosätena är i många fall myndigheter under regeringen, men styrs på annat sätt än vanliga förvaltningsmyndigheter. Deras autonomi är avgörande för den fria forskningen och den ska därför värnas. Om regeringen sätter upp alltför snäva ramar genom beslut om organisation, finansiering eller personalpolitik så påverkar det forskningen.⁷

Utifrån bestämmelser i högskolelagen (1992:1434) ska högskolor och universitet själva besluta om sin interna organisation (2 kap. 5 §) och vilka lärare som ska finnas vid sidan om professorer och lektorer (3 kap. 2 och 6 §§). Även av högskoleförordningen (1993:100) framgår att styrelsen för en högskola själv ska besluta om i viktigare frågor om verksamhetens övergripande inriktning och högskolans organisation. Tidigare fanns mer detaljerade bestämmelser med både organisatoriska krav och krav på lärare. Genom den så kallade autonomireformen, som genomfördes 2011, togs detaljerade bestämmelser om beslutsorgan inom universitet och högskolor bort.⁸ Även de mer detaljerade kraven på läraranställningar i högskoleförordningen togs bort.

Konstruktionen att undanta universitet och högskolor från myndighetsförordningens krav och att särreglera deras roll sparsamt ses som en viktig del av akademins autonomi.

Det står alltså inte i samklang med gällande regleringar att regeringen ska besluta om detaljerade organisatoriska och personalpolitiska frågor inom universitet och högskolor. Fackförbundet ST anser därför att satsningar på forskning inom AI bör ske inom ramen för universitetens och högskolornas mandat att själva besluta om organisation, personal och forskningsinriktning. Det regeringen kan och bör göra är att öka anslagen som kan gå till forskning, men utan att detaljstyra lärosätenas interna liv. Behovet av bredare

⁷ Fackförbundet ST (2011). *ST om forskningspolitik*.

⁸ Prop. 2010/11:149, s. 31.

grundforskning kan också tillgodoses genom partsgemensamt finansierad arbetsmiljöforskning.

Förslagen om uppföljning

Fackförbundet ST avstyrker kommitténs förslag om att uppföljningen ska ske utifrån det angivna indexet. Utredningen föreslår att uppföljningen ska ske utifrån fastslagna nyckelindikatorer (Key Performance Indicators eller KPI). Samtliga de valda indikatorerna ingår i The Global AI Index (GAII) som tillhandahålls av den brittiska nyhetsbyrån Tortoise Media. Samtliga av utredningens förslag kopplade till uppföljningen är utformade som att Sverige ska nå högre placeringar inom respektive område.

Fackförbundet ST anser att denna typ av index kan ge en viss bild av utvecklingen, men att det också finns vissa begränsningar. Ett exempel på en sådan begränsning finns inom området ledarskap. En punkt som ger högre poäng i indexet är nämligen att en nationell AI-strategi undertecknas av statschefen i landet.⁹ Sveriges statschef är dock inte utrustad med nödvändigt konstitutionellt mandat som beslutsfattare i sammanhanget. Regeringen fattar dessutom kollektiva beslut, så en eventuell AI-strategi kommer inte att undertecknas av en enskild person. Sverige kan alltså inte nå full poäng inom området ledarskap.

Resultaten av dylika indexmätningar behöver därför analyseras närmare utifrån svenska förhållanden. Vi anser också att arbetet behöver följas upp på andra sätt. Syftet med en satsning på AI-teknologin är kan inte bara vara att få en bättre placering i ett enskilt index.

Om regeringen samlar de centrala myndigheterna och ger dem rätt uppgifter och anslag på det sätt som vi föreslagit ovan så kan arbetet följas upp och utvärderas på flera olika sätt.

Karl Djurberg Malm

Utredare, Fackförbundet ST

Britta Lejon

Förbundsordförande, Fackförbundet ST

⁹ The Global AI Index, 2023 års upplaga.