

7. juni 2024

LSL

## NOTAT 2024-05

### International lovgivning om kunstig intelligens – et overblik

*Dette notat gennemgår de væsentligste internationale organisationers aftaler, love og retningslinjer om brug af kunstig intelligens.*

*Notatet berører – med et særligt fokus på, hvordan uddannelsesaktiviteter er omfattet - bl.a. initiativernes juridiske dækningsgrad, deres substantielle indhold samt forskellene, lighederne og forbindelserne mellem de forskellige initiativer.*

*Som det vil fremgå, er de internationale organisationer dækket her – **FN, UNESCO, OECD, G7, Europarådet og EU** – først inden for de seneste par år begyndt at forholde sig til kunstig intelligens som selvstændigt område adskilt fra digitaliseringsdagsordenen. Fælles for mange af organisationerne er, at de betegner deres tilgang til AI som risikobaseret, og at de betoner, at der er brug for "responsible stewardship" af kunstig intelligens.*

1

***OECD's** arbejde med kunstig intelligens – herunder organisationens indflydelsesrige definition på AI-systemer – har langt hen ad vejen støbt dette fundament og været normsættende for en lang række andre organisationers arbejde med kunstig intelligens.*

***G7's** anbefalinger, som bygger eksplicit videre på OECD's arbejde, retter sig på et generelt niveau til udviklere af AI-systemer og anbefaler, at udbydere skal prioritere udvikling af AI-systemer, der kan adressere verdens store udfordringer – og her bliver klimaforandringer, global sundhed og **uddannelse** nævnt eksplicit.*

***UNESCO's** globale anbefalinger om etik og kunstig intelligens fokuserer på, hvilke hensyn regeringer skal tage i relation til kunstig intelligens i uddannelse.*

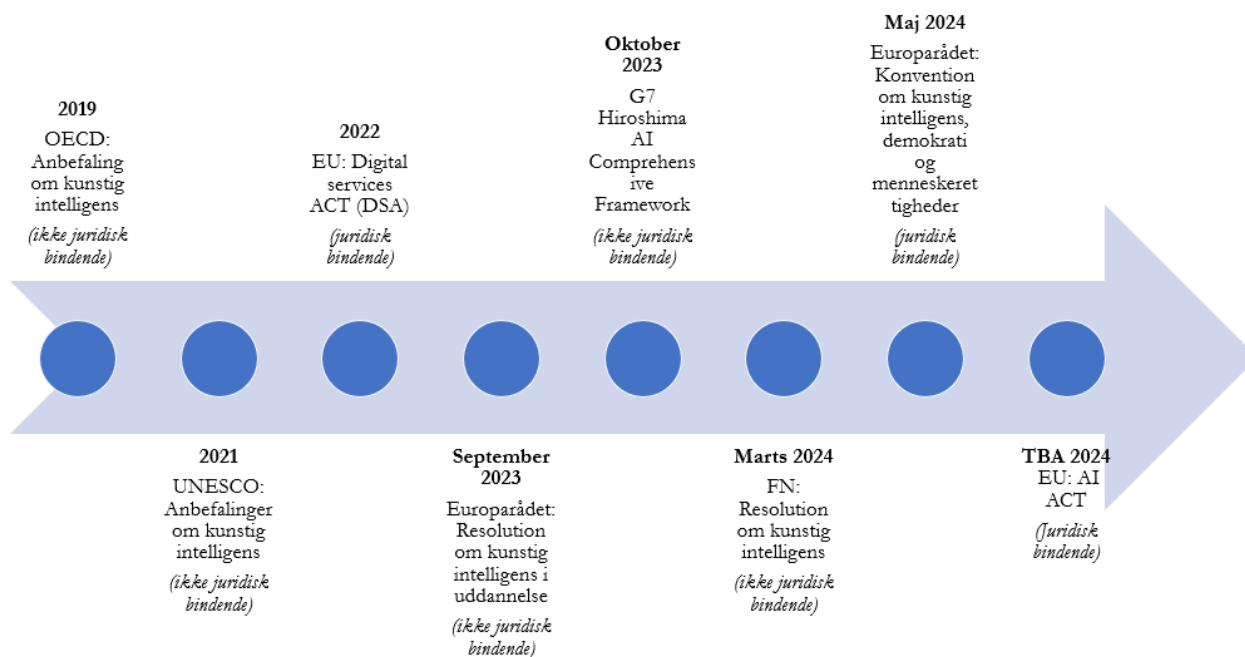
***EU's** kommende AI Act, endeligt vedtaget af Rådet den 21. maj 2024, stadfæster en risikobaseret tilgang til kunstig intelligens og fokuserer – sammen med EU's Digital Services Act (DSA) – på, hvordan virksomheder må bruge AI på det indre marked til kommercielle formål.*

*Til sammenligning retter **Europarådets** nye konvention om kunstig intelligens, demokrati, retsstatsprincipper og menneskerettigheder, der blev vedtaget 17. maj 2024 af de europæiske*

udenrigsministre, sig mod offentlige myndigheders brug af kunstig intelligens. Konventionen må derfor forventes at have indflydelse på, hvordan man må bruge kunstig intelligens i uddannelsessystemet. Europarådets undervisningsministre vedtog i november 2023 tilmed en resolution, hvori de opfordrede til at udvikle **sektorspecifik** regulering på uddannelsesområdet for at tage hånd om de risici, der er særlige for uddannelsessektoren.

I marts 2024 blev den første resolution om kunstig intelligens, fremført af USA og støttet af bl.a. Danmark, vedtaget af **FN's** generalforsamling.

Dermed er AI for alvor kommet på den globale dagsorden. Hvis der ønskes et alternativt overblik over en række internationale organisationers – såvel som en række landes – lovgivning og arbejde med kunstig intelligens, kan der henvises til Center for AI and Digital Policy's [rapport](#), der giver et sådant overblik.



## Indholdsfortegnelse

OECD .....	3
Recommendation of the Council on Artificial Intelligence.....	3
UNESCO .....	5
Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence .....	5
Europarådet.....	6
Resolution om kunstig intelligens og uddannelse.....	6
Konvention om kunstig intelligens .....	6
G7 .....	8
G7 Hiroshima AI Comprehensive policy Framework .....	8
FN .....	8
Resolution om kunstig intelligens .....	8
EU .....	9
Digital Services Act (DSA) .....	9
AI Act .....	10

## OECD

### Recommendation of the Council on Artificial Intelligence

OECD's Ministerråd vedtog 22. Maj 2019 en [anbefaling om kunstig intelligens](#). Aftalen var den første interstatslige aftale om kunstig intelligens og nedlægger en række principper for arbejdet med kunstig intelligens. Mere specifikt indeholder anbefalingen to substantielle dele:

- En sektion, der beskriver fem principper for kunstig intelligens. Det drejer sig om:
  - o inclusive growth, sustainable development and well-being;
  - o human-centred values and fairness
  - o transparency and explainability
  - o robustness, security and safety
  - o accountability
- En sektion, der beskriver fem anbefalinger til regeringer. Det drejer sig om:
  - o investing in AI research and development;
  - o fostering a digital ecosystem for AI;
  - o shaping an enabling policy environment for AI;

- building human capacity and preparing for labour market transformation;
- international co-operation for trustworthy AI.

Der kan læses mere om principperne og anbefalingerne om kunstig intelligens [her](#). Det er en arbejdsgruppe under OECD - OECD Expert Group on AI (AIGO) – der har lavet det forbedrende arbejde med at udforme principperne. Arbejdsgruppen består af 50 forskere, eksperter og embedsmænd fra OECD-landenes nationale embedsværker. Gruppens medlemmer bliver udvalgt af:

- De nationale regeringer
- EU-Kommissionen
- BIAC og TUAC – hhv. arbejdsgiver- og arbejdstagerrepræsentationen ved OECD
- CSISAC – civilsamfundets repræsentation ved OECD
- Den teknologiske rådgivningskomité til OECD.
- Europarådet
- FN
- Verdensbanken

OECD-aftalen indeholder bl.a. en indflydelsesrig definition på AI-systemer, der er blevet [opdateret](#) i 2023. Definitionen lyder således:

- An AI system is a machine-based system that, for explicit or implicit objectives, infers, from the input it receives, how to generate outputs such as predictions, content, recommendations, or decisions that can influence physical real or virtual environments. Different AI systems vary in their levels of autonomy and adaptiveness after deployment.

OECD's definition af kunstig intelligens har bl.a. været inspirationskilde for definitionen på AI-systemer i den kommende EU-forordning om kunstig intelligens, der er formuleret parallelt med OECD's definition<sup>1</sup>. Ved et OECD-ministermøde 2. maj 2024 blev den opdaterede AI-definition – såvel som en række andre opdateringer og ændringer af AI-principperne – [vedtaget](#).

Opdateringen af principperne, som kommer efter en [rapport](#), der har evalueret principperne fem år efter vedtagelse.

---

<sup>1</sup>Ministerrådet skriver i sin [pressemeldelse](#) om en foreløbig aftale om AI-Act, at: "To ensure that the definition of an AI system provides sufficiently clear criteria for distinguishing AI from simpler software systems, the compromise agreement aligns the definition with the approach proposed by the OECD."

### Juridisk status

De vedtagne principper for AI er i [OECD's retskildehierarki](#) indplaceret som en *recommendation*. Det betyder, at principperne ikke er juridisk bindende, men derimod indeholder en forventning om, at de underskrivende parter vil gøre en indsats for implementere principperne. Principperne sætter desuden den overordnede retning for OECD's eget arbejde med kunstig intelligens.

## UNESCO

### Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence

UNESCO's medlemslande blev i 2021 enige om en række [etiske retningslinjer](#) til at håndtere kunstig intelligens. Den lange række anbefalinger centrerer sig om en række værdier: menneskerettigheder og menneskelig frihed; miljømæssig bæredygtighed; diversitet og inklusion; uddannelse; fred og samarbejde.

Uddannelse bliver således berørt i retningslinjerne på en række punkter. Bl.a. opfordrer rapporten til at:

- Stakeholders – heriblandt interessenter på uddannelsesområdet - skal inddrages i udformningen af AI-lovgivning
- AI ikke bør forstærke kønsulighed i uddannelse, og at regeringer bør inkorporere og afsætte midler til kønsligestillingshandleplaner i deres digitaliseringsstrategier.
- Regeringer bør sikre uddannelse og færdigheder (literacy) i kunstig intelligens
- Regeringer bør tage hensyn til værdien af det menneskelige lærer-elev forhold, når de skal tage stilling til AI i undervisningen
- Regeringer bør implementere undervisning i AI-etik i læreplaner (curriculum) i de nationale uddannelsessystemer
- Regeringer bør afdække behovet for opkvalificering inden for AI-kompetencer og tilvejebringe det om nødvendigt

Hvor OECD's principper kun er retningsangivende for OECD's medlemslande, var UNESCO's anbefalinger – da de udkom - de første globale retningslinjer for brug af kunstig intelligens, og de er et forsøg på at sætte en global norm for kunstig intelligens. I kraft af et globalt mandat, engagement med konventioner, aftaler og regler og deltagelse i omfattende videnskabelige samarbejder og netværk er UNESCO ifølge den danske [UNESCO Nationalkommission](#) det mest oplagte sted at forfølge normative principper for brug af kunstig intelligens.

#### *Juridisk status:*

Retningslinjerne har i UNESCO-systemet status af en *recommendation*. Det betyder, at retningslinjerne ikke er retligt bindende, men i retningslinjerne forpligter alle lande til hvert fjerde år at rapportere tilbage til UNESCO om, status for implementeringen af retningslinjerne.

## Europarådet

### Resolution om kunstig intelligens og uddannelse

Europarådets uddannelsesministre vedtog i september 2023 resolution 3 ”On harnessing the potential of Artificial Intelligence in and through education”. Resolutionen understreger gavnigheden af et *sektorspecifikt* juridisk instrument til at håndtere kunstig intelligens i uddannelse, og derudover sætter den fokus på, at brug af kunstig intelligens i uddannelsessystemet skal overholde menneskerettigheder, skal være understøttet af demokrati og overholde retsstatsprincipper.

I et medfølgende [notat](#) har Europarådet uddybet behovet for at tage sektorspecifikke juridiske instrumenter i brug. Notatet påpeger, at den kommende EU-lovgivning og UNESCOs retningslinjer er generelle bestemmelser, hvorfor uddannelsesspecifikke problemstillinger ikke specifikt og udtømmende adresseres i disse dokumenter. Det er på den baggrund, at Europarådet konkluderer, at der er brug for et juridisk instrument, der efter hensigten vil komplettere konvention om kunstig intelligens. Et muligt initiativ, der bliver foreslået i notatet, er etableringen af en fælles struktur, der er i stand til at evaluere og godkende kunstig intelligenssystemer i uddannelsessammenhænge. Notatet henviser desuden til Europarådets [rapport om kunstig intelligens og uddannelse](#), der dykker dybere ned i sammenhængen mellem kunstig intelligens, uddannelse og menneskerettigheder. Rapporten kommer med en række yderligere anbefalinger til, hvad der brug for at regulere ift. kunstig intelligens i uddannelse (s. 74-76).

6

#### *Juridisk status:*

Den vedtagne tekst er i Europarådets oversigt over juridiske instrumenter kategoriseret som en resolution, hvilket betyder, at aftalen ikke er juridisk bindende.

### Konvention om kunstig intelligens

Europarådets ministerkomite har nedsat [CAI](#) - Committee on Artificial Intelligence – der i to år har arbejdet på et udkast til en ”(Framework) Convention on Artificial Intelligence, Human Rights, Democracy and the Rule of Law”. 17. marts 2024 blev [konventionen](#) endeligt [vedtaget](#) af

Europarådets udenrigsministre. Europarådet håber, at konventionen ikke bare bliver europæisk, men også global i sin rækkevidde i kraft af ikke-europæiske landes ratificering af konventionen. Konventionen er udformet på en sådan måde, at den giver rum til og supplerer EU's AI Act. Som regeringen skriver i et samlenotat: ” Hvor forslaget om en forordning om kunstig intelligens er industri- og indre markedsorienteret, er udkastet til Europarådets konvention om kunstig intelligens i højere grad fokuseret på at beskytte demokrati og menneskerettigheder” ([Justitsministeriet](#), 2024:4). Peter Hummelgaard oplyser desuden på et Europaudvalgsmøde, at man fra dansk side ikke forventer, at der er behov for ny dansk lovgivning for at leve op til konventionen, idet AI Act forventes at indeholde bestemmelser, der implementerer konventionen. Definitionen af kunstig intelligens er – ifølge en forklarende [rapport](#), der uddyber alle bestemmelserne i konventionen - overensstemmelse med OECD's definition. Derudover regulerer konventionen i modsætning til EU's AI Act i højere grad offentlige myndigheders – eller private virksomheder, der arbejder på vegne af offentlige myndigheder – brug af kunstig intelligens. Europarådets konvention forpligter regeringer til at sikre, at private aktørers brug af AI stemmer overens med konventionens formål.

Substantielt stadfæster konventionen, at brug af kunstig intelligens skal overholde en række fundamentale principper:

- Menneskelig værdighed og individuel autonomi
- Lighed og ikke-diskrimination
- Respekt for privatliv og personlige data
- Transparens tilsynsmuligheder
- Ansvar og 'accountability'
- Pålidelighed
- Sikker innovation

#### *Juridisk status:*

Som det fremgår, er Europarådets konvention i store træk på linje med OECD's principper om kunstig intelligens. I modsætning til OCED's anbefaling er Europarådets konvention om kunstig intelligens dog juridisk bindende så snart, at medlemsstaterne ratificerer konventionen, og den skrives ind i national lovgivning.



## G7

### G7 Hiroshima AI Comprehensive policy Framework

I oktober 2023 offentliggjorde G7-landene en [erklæring](#), hvor i de offentliggør en aftale om den såkaldte G7 Hiroshima AI Comprehensive Policy Framework vedrørende håndteringen af kunstig intelligens. G7-landenes aftale bygger eksplicit videre på OECD's principper for kunstig intelligens, og som led i det forberedende arbejde udfærdigede OECD en [rapport](#) om kunstig intelligens. G7's AI-arbejde er således en videreførelse af en risikobaseret tilgang til kunstig intelligens.

Rammeværket indeholder dels en række [internationale vejledende principper for udviklingen af avancerede AI-systemer](#), dels et [adfærdskodeks](#) målrettet udbydere af AI-systemer. Både adfærdskodekset og de vejledende principper understreger vigtigheden i at adressere "the world's greatest challenges, notably but not limited to the climate crisis, global health and education". Hermed stadfæster G7, at uddannelse er et af de områder, hvor opmærksomheden potentialet og risikoen ved at bruge AI er stort.

#### *Juridisk status*

G7 Hiroshima AI Comprehensive Policy Framework er ikke juridisk bindende

8

## FN

### Resolution om kunstig intelligens

USA har – sammen med 120 medstøtter, herunder Danmark - den 14. marts 2024 fremsat et forslag til en FN-resolution til vedtagelse i FN's generalforsamling. Den 22. marts 2024 blev [resolutionen](#) konsensusvedtaget af medlemsstaterne uden afstemning, hvorved den blev den første vedtagne FN-resolution om AI. Resolutionen promoverer 'safe, secure and trustworthy AI systems' og opfordrer medlemsstater til at samarbejde om udviklingen af AI; til at inddrage interessenter, virksomheder og civilsamfundet i reguleringen af AI; og til at stater kun bør gøre brug af kunstig intelligens på en måde, der er kompatibel med menneskerettighederne. USA's vicepræsident Camilla Harris har reageret på vedtagelsen [her](#) og kalder bl.a. vedtagelsen historisk. USA's udenrigsminister har reageret på vedtagelsen [her](#)

#### *Juridisk status:*

Den vedtagne tekst klassificeres i FN-systemet som en resolution, hvilket betyder, at aftalen ikke er juridisk bindende.



## EU

### Digital Services Act (DSA)

I 2022 blev EU-ministerrådet og EU-Parlamentet enige om hhv. [Digital Markets Act \(DMA\)](#) og [Digital Services Act \(DSA\)](#). DMA regulerer de såkaldte 'gatekeepers' – de største Tech-giganter, der har kontrollen over store dele af vores digitale infrastruktur – og skal efter hensigten sikre fair konkurrence på markedet for digitale tjenester. DSA er rettet mod at sikre (for)brugeres rettigheder, skærme dem mod ulovligt indhold og misinformation, samt at sikre, at udbydere udvikler transparente digitale services (tjenester). I forhold til uddannelsessektoren er DSA derfor den mest relevante forordning. Forordningerne, som trådte i kraft for de største Tech-giganter i 2022 og blev fuldgældende i februar 2024, er således allerede gældende lovgivning.

Mere specifikt regulerer DSA'en udbydere af digitale tjenester på en række områder. F.eks.

- Gør DSA'en det lettere at anmelde ulovligt indhold
- Sikrer DSA'en større transparens om reklamer på internettet – herunder sikrer lovgivningen, at følsomme data ikke bliver brugt til at målrette reklamer til børn.
- Sikrer DSA'en flere klagemuligheder, hvis platforme tager en brugers digitale indhold ned fra internettet.
- Forbyder DSA'en brug af såkaldte 'dark patterns' – dvs. manipulativt design af onlineplatforme, hvis formål er at 'nudge' brugere til at træffe beslutninger, de ellers ikke ville have truffet.

9

DSA regulerer og tildeler ansvar til onlineplatformene alt efter deres størrelse. De største platforme og søgetjenester – de såkaldte *Very Large Online Platforms (VLOPs)* og *Very Large Online Search Engines (VLOSEs)*, der har størst kontrol over EU-borgernes færden på internettet, er udsat for særlig regulering. Kommissionen har en række værktøjer for at sikre overholdelse. Første skridt er, at Kommissionen anmoder om information fra udbyderne, hvorefter Kommissionen så kan beslutte, om der er basis for at starte en formel håndhævelsesprocedure, der kan resultere i bøder og i værste tilfælde midlertidigt forbud.

14. marts 2024 sendte EU-Kommissionen en sådan [anmodning](#) om information til en række VLOPs og VLOSEs – Bing, Google Search, Facebook, Instagram, Snapchat, TikTok, Youtube og X. Kommissionen anmoder om information om, hvordan platformene mitigerer risici forbundet med generativ AI, risikovurderinger mht. til indflydelse på valg handlinger, ulovligt indhold, samt datasikkerhed med videre. Mere generelt er spørgsmålet i hvor høj grad, at generativ kunstig intelligens bliver reguleret af henholdsvis DSA og den kommende AI Act, som bliver gennemgået herunder.

DSA regulerer 'intermediary services', der *hoster*, gemmer og leverer information på en brugers anmodning. Ifølge denne [analyse](#)<sup>2</sup> kan generative AI systemer, der også udtrækker information fra eksisterende, aktuelle websider, kategoriseres som en søgemaskine - og dermed en *intermediary service* – der skal opfylde kravene i DSA'en. Derudover forventer analysen, at AI såsom Googles Gemini og Microsofts Bing Chat, der bliver integreret i allerede eksisterende søgemaskiner (VLOSEs) vil blive delvist eller helt reguleret af DSA'en.

## AI Act

I december 2023 indgik Europa-Parlamentet og Ministerrådet en foreløbig aftale om vedtagelsen af AI Act. Aftalen, der per 22 april 2024 stadig er under juridisk og lingvistisk korrekturlæsning, stadfæster en risikobaseret tilgang til regulering af kunstig intelligens. En foreløbig version af aftalen offentliggjort 26. januar 2024 kan findes [her](#). Forordningen stadfæster, at det til en række aktiviteter er ulovligt at anvende kunstig intelligens – heriblandt *social scoring*<sup>3</sup>. Derudover inddeler forordningen ved hjælp af en skelnen mellem *high risk systems*, *limited risk systems* og *minimal risk systems* kunstig intelligens-systemer i forskellige kategorier. De systemer, der bliver taget i brug på højrisikoområder skal følgelig opfylde en række skrappe krav. Uddannelse og erhvervsuddannelse er netop kategoriseret som et sådant højrisikoområde i [annex III](#) til forordningen. De aktiviteter, der i forbindelse med uddannelse og erhvervsuddannelse bliver kategoriseret som højrisiko er<sup>4</sup>:

- Optagelse og bestemmelse af adgang til uddannelse på alle niveauer
- Evaluering af læringsresultater, der bliver brugt til at styre læringsaktiviteter
- Vurderinger af individer, der har betydning for, hvilken uddannelse individer har adgang til
- Monitorering af elever/studerende, der er rettet mod at opdage forbudt aktivitet i forbindelse med tests i uddannelsesinstitutioner

Dog påpeger forordningen, at hvis højrisiko kunstig intelligenssystemer kun

- Udfører snævre procedurale opgaver
- Forbedrer resultatet af forudgående færdiggjort menneskeskabt aktivitet eller opgave
- Detekterer beslutningsprocesser, og hvor det *ikke* er meningen, at kunstig intelligenssystemet skal udskifte eller influere menneskers vurdering

<sup>2</sup> Skrevet af forskere ved London School of Economics and Politics. Et kort resumé kan findes her: [From ChatGPT to Google's Gemini: when would genAI products fall within the scope of the DSA? | Media@LSE](#)

<sup>3</sup> Definition af 'social scoring': classifying people based on behaviour, socio-economic status or personal characteristics. Kilde: [Europa-Parlamentet](#)

<sup>4</sup> EU AI Act, Annex III, stykke 3.

- Udfører relevant forbedrende arbejde *før* menneskers vurdering

er systemerne ikke omfattet af højrisikokategoriseringen<sup>5</sup>. I et [talepapir](#) fra et samråd i januar 2024 giver digitaliseringsminister Marie Bjerre et eksempel på hvilke aktiviteter, der i et uddannelsesperspektiv vil blive klassificeret som højrisikoaktiviteter: ” Det betyder for eksempel at et kunstig intelligenssystem, der anvendes på en skole til at fordele klasselokaler, ikke klassificeres som høj-risiko bare fordi det anvendes på en uddannelsesinstitution. Men et system til at give karakterer eller til at tildele studiepladser vil fortsat være omfattet” (s.5).

For højrisikosystemer gælder, at udbydere af kunstig intelligens skal opfylde en række betingelser. De skal:

- Etablere et risikomanagement system for kunstig intelligens-systemer
- Udføre datastyring og sikre, at træningsdata er relevante, repræsentative og så vidt muligt fri for fejl
- Udfærdige teknisk dokumentation for at vise overensstemmelse med reglerne og give myndighederne adgang til denne dokumentation
- Designe kunstig intelligens-systemer, så der kan foretages registrering af hændelser, der udgør risici på nationalt niveau
- Give instruktioner til brugere af systemer (deployers)
- Give brugere mulighed for at udføre menneskelig vurdering af systemet
- Designe systemet mhb. på at sikre præcision, robusthed cybersikkerhed
- Etablere et kvalitetssikringsprogram for at sikre overholdelse af reglerne.

11

Forordningen forbyder dermed ikke brugen af kunstig intelligens på højrisikoområder. Kunstig intelligens-systemer på disse områder er snarere underlagt andre og skrappe krav.

#### *Juridisk status:*

Forordninger er, når den vedtages i EU, direkte gældende i medlemsstaterne og skal derfor ikke implementeres i national lovgivning. Rådet vedtog forordningen den 21. maj 2024 og træder i kraft tyve dage efter offentliggørelsen i EU-tidende. Forordningen gælder to år efter dens ikrafttræden, med visse undtagelser for specifikke bestemmelser.

---

<sup>5</sup> EU AI Act, (53)