



Stockholm den 10 juni 2025

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L4@regeringskansliet.se
Översänds endast per e-post

Remissyttrande över promemorian Polisens användning av AI för ansiktsigenkänning i realtid (Ds 2025:7) – dnr Ju2025/00676

1 INLEDNING

- 1.1 Centrum för rättvisa är en ideell och oberoende stiftelse med uppdrag att värna skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter genom rättsprocesser, utbildning och opinionsbildning.
- 1.2 Centrum för rättvisa har som remissinstans inbjudits att lämna synpunkter på förslagen i den rubricerade promemorian och får sammanfattningsvis anföra följande:
 - (i) Centrum för rättvisa *varken tillstyrker eller avstyrker* förslaget om att polisen ska ges möjlighet att använda AI-system för ansiktsigenkänning i realtid genom införandet av en ny lag (avsnitt 5 i promemorian).
 - (ii) Centrum för rättvisa anser dock att förutsättningarna för en sådan användning av AI-system inte är lämpligt utformade i den föreslagna lagen om användning av AI-system för ansiktsigenkänning i realtid, och anser att utformningen av

3–4 §§ i den föreslagna lagen bör justeras så att de närmare anknyter till ordalydelsen i artikel 5.1 h i AI-förordningen (avsnitt 6 i promemorian).

- (iii) Centrum för rättvisa *avstyrker* vidare utredningens förslag om att tillstånd till användning av AI-system för ansiktsigenkänning i realtid för att förbygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet ska prövas av åklagare (avsnitt 7 i promemorian). Centrum för rättvisas uppfattning är att tillstånd till användning av AI-system för ansiktsigenkänning i realtid alltid ska prövas av domstol.
- (iv) Centrum för rättvisa anser slutligen att den föreslagna lagstiftningen bör tidsbegränsas och utvärderas före det att den permanenteras.

2 CENTRUM FÖR RÄTTVISA VARKEN TILLSTYRKER ELLER AVSTYRKER FÖRSLAGET OM ATT POLISEN SKA GES MÖJLIGHET ATT ANVÄNDA AI-SYSTEM FÖR ANSIKTSIGENKÄNNING I REALTID (AVSNITT 5)

- 2.1 Centrum för rättvisa har tidigare yttrat sig över förslaget om användning av system för biometrisk fjärridentifiering i realtid i promemorian Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning (Ds 2024:11). Centrum för rättvisa avstyrkte då förslaget med anledning av att förslaget var ofullständigt.
- 2.2 Centrum för rättvisa ser positivt på att förslaget sedan dess behandlats vidare och lett till ett mer fullständigt förslag i den aktuella promemorian, som gör det möjligt att bedöma förslagets förenlighet med skyddet för grundläggande fri- och rättigheter.

- 2.3 I den aktuella promemorian föreslås nu införandet av en ny lag som möjliggör för polisen att under vissa förutsättningar använda AI-system för ansiktsigenkänning i realtid. Den föreslagna lagen innehåller även regler om bland annat tillståndsprövning och tillsyn i samband med sådan användning.
- 2.4 Centrum för rättvisa delar utredningens bedömning att AI-förordningen tillåter införandet av sådan lagreglering på nationell nivå och konstaterar att det därmed får anses vara en i huvudsak politisk fråga om denna möjlighet ska utnyttjas eller inte.
- 2.5 Centrum för rättvisa ser alltså varken skäl att tillstyrka eller avstyrka förslaget i denna del.
- 2.6 Centrum för rättvisa uppfattar dock att det nu aktuella förslaget inte avses innebära nya möjligheter för polisen eller Säkerhetspolisen att inhämta eller bereda sig tillgång till uppgifter, utan enbart att med nya metoder behandla uppgifter som myndigheterna redan har tillgång till med stöd av annan tillämplig lagstiftning (se bl.a. s. 55 och 58 i promemorian). Centrum för rättvisa anser att detta med fördel skulle kunna förtydligas i den föreslagna lagen om användning av AI-system för ansiktsigenkänning i realtid, t.ex. genom ett tilläggsstadgande i portalparagrafen.

3 FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR ANVÄNDNING AV AI-SYSTEM FÖR ANSIKTSIGENKÄNNING I REALTID ÄR INTE LÄMPLIGT UTFORMADE (AVSNITT 6)

- 3.1 Oaktat vad som sagts ovan anser Centrum för rättvisa dock att utredningsförslaget kan förbättras till sin utformning för att tydligare harmoniera med artikel 5.1 h i AI-förordningen.
- 3.2 Centrum för rättvisa vill, som utredningen också konstaterat, inledningsvis framhålla att AI-förordningen som utgångspunkt *förbjuder* användning av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmänt tillgängliga platser för brottsbekämpande ändamål. Skälet är att en sådan användning av AI-system typiskt sett anses innebära oacceptabla risker för enskildas rättighetsskydd (se s. 46 i promemorian). Det aktuella förslaget bygger alltså på ett undantag från denna utgångspunkt.
- 3.3 Det kan också noteras att undantaget för användning av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i brottsförebyggande verksamhet var en av de mest krävande förhandlingsfrågorna vid framtagandet av AI-förordningen. Av dokumentationen från trialogförfarandena mellan Europaparlamentet, ministerrådet och kommissionen framgår att ordalydelsen i artikel 5.1 h har förhandlats fram på detaljnivå och med stor noggrannhet inför antagandet av förordningen.¹

¹ Se, för kommissionens ursprungsförslag respektive Europaparlamentets förhandlingsposition, Europaparlamentet, *Artificial Intelligence Act – Amendments adopted by the European Parliament on 14 June 2023 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts (COM(2021)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD))*, P9_TA(2023)0236; Texts Adopted, 14 juni 2023 (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0236_EN.pdf), amendment 220-223. Jfr, för ministerrådets förhandlingsposition,

- 3.4 Mot bakgrund av detta – även om det typiskt sett kan vara befogat att anpassa EU-lagstiftning efter svenska förhållanden vid nationell implementering – finns det alltså skäl att iaktta särskild restriktivitet vid implementering av det nu aktuella undantaget.
- 3.5 Centrum för rättvisas uppfattning är att utredningsförslaget i flera delar saknar en sådan restriktivitet som är påkallad i sammanhanget och att förutsättningarna för användning av AI-system för ansiktsgenkänning i realtid enligt utredningsförslaget inte fullt ut harmonierar med undantaget i artikel 5.1 h i AI-förordningen. Det gäller särskilt i fråga om utformningen av 3–4 §§ i den föreslagna lagen om användning av AI-system för ansiktsgenkänning i realtid, där förutsättningarna i väsentliga delar formulerats på ett annat sätt än i förordningen.
- 3.6 I 3 § andra punkten i den föreslagna lagen anges till exempel att användning av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i realtid får ske för att lokalisera eller identifiera en person om det finns ”en *påtaglig risk* för att personen kommer att begå brott mot människors liv eller säkerhet” (vår kursivering). I artikel 5.1 h (ii) i AI-förordningen anges i stället som förutsättning för sådan användning att det ska föreligga ”ett *specifikt, betydande och överhängande hot* mot fysiska personers liv eller fysiska säkerhet eller ett *verkligt och aktuellt eller verkligt och förutsebart hot* om en terroristattack” (vår kursivering).

Europeiska unionens råd, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts - General approach*, 14954/22, 25 november 2022 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14954-2022-INIT/en/pdf>), s. 83.

- 3.7 Begreppen ”påtaglig risk” och ”specifikt, betydande och överhängande hot” har inte samma innebörd. Medan det förstnämnda begreppet endast förhåller sig till *sannolikheten* för att en risk ska infrias innebär det sistnämnda även en kvalificering av riskens konkretion (”specifikt”), allvar (”betydande”) och närhet i tiden (”överhängande”). Motsvarande diskrepans gäller i förhållande till begreppet ”verkligt och aktuellt eller verkligt och förutsebart hot” i det andra ledet i förordningsbestämmelsen.
- 3.8 I promemorian motiveras diskrepansen med att de uttryck som används i förordningen vanligen har en annan innebörd i svensk författning, medan begreppet ”påtaglig risk” ofta förekommer i liknande sammanhang i svensk författning (se s. 72–73). I specialmotiveringen till 3 § i den föreslagna lagen anges dock att begreppet ”påtaglig risk” ska anses innebära att ”det ska vara fråga om ett kvalificerat hot med viss konkretion som bedöms kunna inträffa inom en inte alltför avlägsen tid” (se s. 152).
- 3.9 Resonemanget framstår inte som helt övertygande. Det kan till exempel noteras att begreppet ”överhängande risk” respektive ”överhängande fara” förekommer på många platser i svensk författning (se till exempel 13 § andra punkten i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall; 1 kap. 3 § tredje stycket i smittskyddslagen (2004:168); 4 kap. 5–6 §§ i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor; 12–12 a §§ i polislagen (1984:387)). Det framstår inte som att begreppet har någon annan innebörd i dessa sammanhang än vad som kan antas åsyftas i artikel 5.1 h (ii) i AI-förordningen (se till exempel Munck och Arvill, *Polislagen – en kommentar*, 2023, JUNO version 15, kommentaren till 12 a §, där det framgår att rekvisitet ”överhängande risk” enligt polislagen

innebär att ingripande får ske endast i syfte att undanröja en ”akut fara”). En implementering av förordningens uttryckliga krav på att det ska föreligga ett ”överhängande” hot i den svenska lagtexten kan alltså inte antas vålla några större tolkningsproblem. Att i stället formulera ett närliggande krav (”inom en inte alltför avlägsen tid”) i förarbetena till bestämmelsen framstår som desto mer ägnat att vålla tolkningsproblem.

- 3.10 Det bör i sammanhanget noteras att just uttrycket ”överhängande” (eng. *imminent*) i artikel 5.1 h (ii) är ett av de rekvisit som varit föremål för förhandling i samband med antagandet av förordningen (se ovan not 1). Uttrycket får alltså anses vara noggrant övervägt och särskilt betydelsefullt för den aktuella bestämmelsen.
- 3.11 Motsvarande överväganden gör sig gällande avseende användningen av begreppet ”kan misstänkas” i 3 § tredje punkten i den föreslagna lagen, i stället för begreppet ”misstänks” som används i artikel 5.1 h (iii) i förordningen (jfr s. 75–76 i promemorian), samt begreppet ”synnerlig vikt” i 4 § i den föreslagna lagen, i stället för ”absolut nödvändigt” som används i artikel 5.1 h första meningen i förordningen (jfr s. 78–79 i promemorian). Kraven enligt den föreslagna lagtexten framstår som lägre ställda än i förordningen och de systematiska överväganden som anges som grund för en sådan lösning framstår inte som tillräckligt tvingande för att frångå formuleringarna i förordningen – som alltså får anses vara noggrant övervägda och som dessutom alltså kommer att vara bindande vid tillämpning av lagen.

- 3.12 Förutsättningarna för användning av AI-system för ansiktsigenkänning enligt utredningsförslaget framstår alltså inte som helt överensstämmande med undantagsbestämmelsen i förordningen. Risken uppstår därmed att den svenska regleringen kan komma att uppfattas som mer långtgående än vad AI-förordningen tillåter. Ytterligare en risk är att det kan komma att uppstå tillämpningssvårigheter kring den svenska regleringen över tid, för det fall exempelvis EU-domstolen utvecklar en praxisbildning avseende de begrepp som förekommer i förordningstexten och som inte har någon direkt motsvarighet i den svenska lagstiftningen.
- 3.13 Centrum för rättvisa anser att en lämpligare ordning helt enkelt vore att låta författningstexten i 3–4 §§ i den föreslagna lagen anknyta så nära som möjligt till den ordalydelse som framgår av artikel 5.1 h i den svenska språkversionen av förordningen. Det gäller särskilt mot bakgrund av vad som ovan sagts om att ordalydelsen i artikel 5.1 h redan är noga övervägd och utformad utifrån de motstående intressen som gör sig gällande i sammanhanget, innefattande skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter.
- 3.14 I vart fall bör utformningen av 3 § andra och tredje punkten samt 4 § i den föreslagna lagen justeras på så sätt att de inte avviker från motsvarande bestämmelser i förordningen, på det sätt som beskrivits ovan.

- 4 ÅKLAGARE BÖR INTE PRÖVA FRÅGOR OM TILLSTÅND TILL ANVÄNDNING AV AI-SYSTEM FÖR ANSIKTSIGENKÄNNING I REALTID (AVSNITT 7)**
- 4.1 Utredningen föreslår att frågor om tillstånd till användning av AI-system för ansiktsigenkänning i realtid ska prövas av åklagare om prövningen avser användning för att *förbygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet*, alternativt av domstol om prövningen avser användning för att *utreda brott, lagföra en person eller verkställa påföljd*. Anledningen till uppdelningen är att Åklagarmyndigheten anses tillräckligt oberoende i förhållande till polisen för att komma i fråga som tillståndsprövningsinstans inom polisens *underrättelseverksamhet*, men inte i förhållande till den *brotsutredande verksamheten* (se s. 83–84 i promemorian).
- 4.2 Centrum för rättvisa har i liknande sammanhang konstaterat att det får anses tveksamt om Åklagarmyndigheten kan betraktas som en tillräckligt oberoende instans även i förhållande till Polismyndighetens underrättelseverksamhet för att komma i fråga som tillståndsprövningsinstans (se Centrum för rättvisas remissyttrande över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2 (SOU 2023:60), dnr Ju2023/02265, avsnitt 2). Detsamma får anses gälla i förhållande till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet. Det finns i många fall ett nära samband mellan de brotsbekämpande myndigheternas underrättelse- och brotsutredningsverksamhet. De brotsbekämpande myndigheternas verksamhet syftar ytterst till samma sak – bekämpandet av brott och lagföring av enskilda som begår brottsliga handlingar – och det kan i många fall finnas en långtgående intressegemenskap.

- 4.3 Samma överväganden gör sig enligt Centrum för rättvisa gällande i den aktuella kontexten.
- 4.4 Centrum för rättvisas uppfattning är alltså att frågor om tillstånd till användning av AI-system för ansiktsigenkänning i realtid alltid ska prövas av domstol. En sådan ordning hade också tillgodosett det av utredningen identifierade intresset av en enhetlig tillståndsprövning (se s. 84 i promemorian, andra stycket *in fine*). Utredningens resonemang om att underrättelseverksamhet typiskt sett är ”främmande för de allmänna domstolarna” (se s. 85 i promemorian) framstår inte som ett övertygande argument för en annan ordning, givet att det inte handlar om att ålägga domstolarna några underrättelseuppgifter utan snarare om en sedvanlig tillståndsprövning utifrån tillämpliga lagkrav.
- 4.5 Centrum för rättvisa avstyrker därför utredningsförslaget i denna del.

5 FÖRSLAGET BÖR TIDSBEGRÄNSAS

- 5.1 En given utgångspunkt vid all ingripande lagstiftning som på ett mer påtagligt sätt utvidgar de brottsbekämpande myndigheternas befogenheter bör vara att den tidsbegränsas och att dess effektivitet och påverkan på enskildas rättigheter utvärderas innan den görs permanent. Så har till exempel skett vid införandet av hemlig dataavläsning och preventiva tvångsmedel (se prop. 2019/20:64 och prop. 2022/23:126).
- 5.2 Centrum för rättvisa anser att det aktuella förslaget om användning av AI-system för ansiktsigenkänning i realtid bör tidsbegränsas på motsvarande sätt.

5.3 En utvärderingsperiod om fem år framstår som lämplig innan det att lagstiftningen permanenteras.

Som ovan,

Fredrik Bergman Evans

Chef för Centrum för rättvisa

Föredraget av juristen Fredrik Bäärnhielm Thorslund