

Remiss av promemorian Polisens användning av AI för ansiktsigenkänning i realtid (Ds 2025:7) (Ju2025/00676)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i Ds 2025:7, Polisens användning av AI för ansiktsigenkänning i realtid. Ansiktsigenkänning som används för brottsbekämpande ändamål har många likheter med hemliga tvångsmedel och är nära besläktat kameraövervakning. För Journalistförbundets medlemmar är det frågor som är viktiga ur källskyddsperspektiv. Journalistförbundet har därför på ett principiellt plan ett stort intresse av att lagstiftningen lever upp till högt ställda krav på rättssäkerhet.

I promemorian föreslås att begreppet AI-system ska ha samma innebörd som i AI-förordningen. Förordningens definition är väldigt bred, vilket gör att den föreslagna lagen får ett brett tillämpningsområde. Enligt Journalistförbundet vore det mer ändamålsenligt att utgå ifrån det behov som finns hos Polismyndigheten och Säkerhetspolisen av att använda AI-teknik och ta fram en definition som tydligt beskriver vilken teknik som avses. Enligt Journalistförbundet är det svårt att fullt ut bedöma proportionaliteten i förslaget då det saknas en tydlig beskrivning av hur bestämmelserna ska tillämpas i praktiken.

Journalistförbundet anser att det finns vissa brister i förslaget när det gäller tydlighet och förutsägbarhet, vilket påverkar rättssäkerheten. De krav som ställs när avseende när tekniken ska få användas är för lågt ställda. Enligt Journalistförbundet saknar det också vissa rättssäkerhetsgarantier som till exempel offentligt ombud. Offentliga ombud är viktigt för att upprätthålla bestämmelser som skyddar uppgifter som omfattas av journalisters

tystnadsplikt (källskyddet). Enligt Journalistförbundet bör ett beslut om ansiktsgenkänning i realtid också innehålla en motivering till varför beslutet nödvändigt och proportionerligt.

Journalistförbundet anser att det är viktigt att det finns tillstånd för användning av ansiktsgenkänning i realtid och avstyrker därför förslaget om att det i vissa fall inte ska krävas tillstånd. Journalistförbundet anser vidare att det bör införas en bestämmelse motsvarande rättegångsbalken 27 kap, 22 § (avlyssningsförbudet). Det vill säga om det material som samlas som avser uppgifter som omfattas av en journalists tystnadsplikt ska materialet omedelbart förstöras.

Journalistförbundet avstyrker förslaget om sekretess och förordar ett rakt skaderekvisit som möjliggör insyn. Journalistförbundet avstyrker också förslaget om att inskränka meddelarfriheten.

Allmänna synpunkter

Ansiktsgenkänning i realtid innebär ett stort ingrepp i den personliga integriteten, vilket är anledningen till att den i princip är förbjuden i och med AI-förordningens införande. Regeringen vill använda sig av det undantag mot förbudet som finns i AI-förordningen för användande för brottsbekämpande ändamål. Ansiktsgenkänning som används för brottsbekämpande ändamål har många likheter med hemliga tvångsmedel och är nära besläktat kameraövervakning. För Journalistförbundets medlemmar är det frågor som är viktiga ur källskyddsperspektiv. En journalists kommunikation med en källa har ett särskilt skydd i rättegångsbalken genom till exempel avlyssningsförbudet och även vid kameraövervakning finns det ett intresse av att värna källskyddet. Detta görs genom att olika rättssäkerhetsgarantier upprätthålls och efterlevs. Journalistförbundet har därför på ett principiellt plan ett stort intresse av att lagstiftningen uppfyller högt ställda rättssäkerhetskrav.

Ansiktsgenkänning i realtid är som framgår av ovan något som är förbjudet inom EU. Det undantag som finns och som förslaget grundar sig på finns i artikel 5 i AI-förordningen. Enligt artikel får det ske "endast i den mån sådan användning är absolut nödvändig". Det tyder enligt Journalistförbundet på att medlemsstaterna ska iaktta stor restriktivitet vid användning av undantaget. Journalistförbundet generella bedömning av förslaget är att det inte uppfyller det kriteriet. I stället för att göra en bedömning av de behov som finns på nationell nivå för att ringa in hur stor användningen bör vara i Sverige tycks målsättningen istället ha varit att ta fram ett förslag med så stort tillämpningsområde som möjligt, utan att bryta mot AI-förordningen. Detta framstår inte som ändamålsenligt och det gör också att förslaget rimmar illa med den svenska rättstraditionen på området. Det handlar också om ny juridisk materia och delvis nya praktiska frågor för myndigheterna. Mot den bakgrunden anser Journalistförbundet att regeringen borde tillsatt en statlig utredning för att grundligt utreda frågan.

5.2 Lagens innehåll

I promemorian föreslås att den nya lagen ska gälla Polismyndighetens användning av AI-system för ansiktsgenkänning i realtid på allmän plats för brottsbekämpande ändamål. Även Säkerhetspolisens användning omfattas av lagen men inte när den rör nationell säkerhet. Begreppet AI-system föreslås ha samma innebörd som i AI-förordningen. Det framgår inte av promemorian vilken typ av AI-system som kommer kunna användas i praktiken. AI-förordningens definition av AI-system är "ett maskinbaserat system som är utformat för att fungera med varierande grad av autonomi och som kan uppvisa anpassningsförmåga efter införande och som, för uttryckliga eller underförstådda mål, drar slutsatser härledda från den indata det tar emot, om hur utdata såsom förutsägelser, innehåll, rekommendationer eller beslut som kan påverka fysiska eller virtuella miljöer ska genereras." Det får anses vara en bred definition, vilket beror på att AI-förordningen, som i praktiken är en produktsäkerhetslagstiftning ska kunna tillämpas på en stor mängd olika typer av AI-system. Att tillämpa den definitionen på det sätt som föreslås gör, enligt Journalistförbundet, att lagen får ett stort tillämpningsområde. Enligt Journalistförbundet vore det mer ändamålsenligt att

utgå ifrån det behov som finns hos Polismyndigheten och Säkerhetspolisen av att använda AI-teknik och ta fram en definition som tydligt beskriver, vilken teknik som avses.

Enligt Journalistförbundet är det svårt att fullt ut bedöma proportionaliteten i förslaget då det saknas en beskrivning av hur bestämmelserna ska tillämpas i praktiken. Möjligheten för myndigheter att använda kameraövervakning har också utökats mycket på senare tid vilket påverkar vilket material som kommer att scannas. Även detta är en aspekt som saknas i promemorian, men som är viktigt för att bedöma proportionaliteten.

Enligt Journalistförbundet bör det också införas ett uttryckligt förbud mot att använda vissa typer av AI-system för ansiktsgenkänning i realtid om systemen registrerar känsliga uppgifter som till exempel politisk åsikt, etnicitet, eller deltagande i demonstrationer.

6.1 AI-system för ansiktsgenkänning i realtid ska få användas för vissa syften

I promemorian föreslås att AI-system för ansiktsgenkänning i realtid ska få användas för att lokalisera eller identifiera en person

1. som kan vara offer för människorov, människohandel eller människoexploatering eller som är försvunnen och som misstänks ha utsatts för brott,
2. om det finns en påtaglig risk för att personen kommer att begå brott mot människors liv eller säkerhet,
3. som kan misstänkas ha begått ett sådant brott som avses i bilaga II till AI-förordningen och för vilket det är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer, i syfte att utreda eller lagföra brottet, eller
4. som dömts för ett sådant brott som avses i 3, i syfte att verkställa den straffrättsliga påföljden.

Förslaget innehåller fyra olika användningsområden för ansiktsgenkänning som delvis bygger på undantaget i AI-förordningen. Det handlar om användning för att lokalisera eller identifiera en person, men även lokalisering av personer som riskerar att begå brott eller som misstänks för ett visst brott. I det första fallet kan det till och med handla om att det finns samtycke från anhöriga för åtgärden, medan det i de senare fallen normalt finns ett behov av att användningen ska ske i hemlighet. I de senare fallen finns det därför också ett stort intresse av att höga rättssäkerhetsgarantier omgärdar användningen. Skulle till exempel AI-systemen peka ut fel person för att hen är lik en misstänkt person kan det potentiellt innebära en stor skada för den som oskyldigt pekas ut. Enligt Journalistförbundet innebär förslaget att de olika användningsområdena buntas ihop om omgärdas av i princip samma reglering trots att de ur rättssäkerhetsperspektiv bör ställas upp olika regler för varje användningsområde. Det är som framgår av ovan på ett principiellt plan viktigt att rättssäkerheten upprätthålls.

När det gäller punkt två, dvs om det finns en påtaglig risk för att personen kommer att begå brott mot människors liv eller säkerhet, måste det enligt Journalistförbundet framgå av lagtexten vilka brott som avses. Det är en grundläggande för rättssäkerheten att det går att utläsa av lagtexten i vilka situationer ansiktsgenkänning i realtid ska få användas. Det är inte heller tydligt i promemorian exakt vilka brott mot människors liv eller säkerhet som avses, vilket får anses vara en brist.

När det gäller punkt tre, dvs person som kan misstänkas ha begått ett sådant brott som avses i bilaga II till AI-förordningen och för vilket det är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer, anser Journalistförbundet också att det bör framgå direkt av lagtexten vilka brott som avses. Bilaga II innehåller många brott (terrorism, människohandel, sexuell exploatering av barn och barnpornografi, olaglig handel med narkotika och psykotropa ämnen, olaglig handel med vapen, ammunition och sprängämnen, mord och grov misshandel, olaglig handel med mänskliga organ eller vävnader, olaglig handel med nukleära och radioaktiva ämnen, människorov, olaga frihetsberövande och tagande av gisslan, brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens behörighet, kapning av flygplan eller fartyg, våldtäkt, miljöbrott, organiserad stöld eller väpnat rån, sabotage och deltagande i en kriminell organisation inblandad i ett eller flera av de brott som förtecknas ovan). Det framstår som väldigt svårt för den som inte är juridiskt skolad att avgöra om ett brott som hen är misstänkt för är av sådan art att användning av ansiktsgenkänning i realtid är tillåtet. Det gäller inte minst "brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens behörighet". Enligt

Journalistförbundet brister förslaget i tydlighet och förutsägbarhet, vilket är problematiskt ur rättssäkerhetsperspektiv.

Enligt Journalistförbundet kan det också ifrågasättas om det finns stöd i AI-förordningen för användning av ansiktsgenkänning när en person dömts (punkt 4) eftersom personen då inte längre är "misstänkt" utan skyldig till brott.

6.2 Användningen måste vara proportionerlig och av synnerlig vikt

I promemorian föreslås att AI-system för ansiktsgenkänning i realtid ska få användas endast om det är av "synnerlig vikt" för att lokalisera eller identifiera en person för något av de syften som tekniken föreslås få användas för och om skälen för användningen uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktas mot eller för något annat motstående intresse. Enligt artikel 5.1 h i AI-förordningen får användning av AI-system för ansiktsgenkänning i realtid endast användas om det är "absolut nödvändigt" för något av de syften som anges i bestämmelsen. I promemorian görs bedömningen att synnerlig vikt motsvarar absolut nödvändigt. Enligt Journalistförbundet finns det anledning att ifrågasätta den slutsatsen. Absolut nödvändigt framstår, särskilt mot bakgrund av att det handlar om ett undantag från ett absolut förbud, som ett högre ställt krav än rättegångsbalkens regler om att hemliga tvångsmedel ska vara av synnerlig vikt för utredningen.

8.1 Förfarandet i domstol

I promemorian föreslås att förfarandet i domstol ska vara skriftligt och i övrigt följa reglerna i rättegångsbalken om handläggning vid domstol av frågor om tvångsmedel i brottmål och om överklagande av beslut i sådana frågor. Bestämmelserna om offentligt ombud ska inte tillämpas, vilket motiveras bland annat med att det inte finns vid beslut i ärenden om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (HÖK). Enligt Journalistförbundet är dock ansiktsgenkänning i realtid betydligt mer integritetskränkande än HÖK, det vill säga att information om var en mobiltelefon funnits hämtas in av polis. I fallet med ansiktsgenkänning handlar det om att kartlägga en persons rörelsemönster i realtid vilket är en stor inskränkning av rörelsefriheten. Det är ett kraftfullt verktyg som därför kräver hög rättssäkerhetsgarantier. Offentliga ombud är också viktigt för att upprätthålla bestämmelserna som skyddar uppgifter som omfattas av journalisters tystnadsplikt (källskyddet). Journalistförbundet avstyrker förslaget om att bestämmelserna om offentligt ombud ska inte tillämpas.

8.3 Beslutets innehåll

I promemorian föreslås det att, i ett beslut om tillstånd att använda AI-system för ansiktsgenkänning i realtid ska det anges, vilken person som tillståndet avser, för vilket syfte som användningen ska ske, under vilken tid och i vilket eller vilka områden tillståndet gäller och skälen för beslutet. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet. Området eller områdena får inte vara större än vad som är nödvändigt. Enligt Journalistförbundet bör det även framgå av beslutet en motivering till varför beslutet nödvändigt och proportionerligt.

9 En möjlighet att påbörja användningen utan tillstånd

I promemorian föreslås att om det är fara i dröjsmål, ska Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen få påbörja användningen av AI-system för ansiktsgenkänning i realtid utan ett tillstånd. En ansökan om tillstånd ska göras utan onödigt dröjsmål men senast inom 24 timmar från det att användningen påbörjades. Om en ansökan om tillstånd avslås ska användning av AI-system för ansiktsgenkänning i realtid som har påbörjats utan tillstånd omedelbart upphöra och uppgifter från användningen raderas.

Om användning av AI-system för ansiktsgenkänning i realtid har påbörjats utan tillstånd och det inte längre finns skäl för användningen ska den som är skyldig att ansöka om ett tillstånd omedelbart besluta att användningen ska upphöra.

Journalistförbundet anser att det är viktigt att det finns tillstånd för användning av ansiktsgenkänning i realtid och avstyrker därför förslaget om att det i vissa fall inte ska krävas tillstånd.

Journalistförbundet anser vidare att det bör införas en bestämmelse motsvarande rättegångsbalken 27 kap, 22 § (avlyssningsförbundet). Det vill säga om det material som samlas in avser uppgifter som omfattas av, till exempel en journalists tystnadsplikt, ska materialet omedelbart förstöras.

13.1 Det krävs ändringar i offentlighets- och sekretesslagen

I promemorian föreslås att sekretess ska gälla för uppgift som hänför sig till angelägenhet som avser användning av AI-system för ansiktsgenkänning i realtid om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretess ska även gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. Tystnadsplikten ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter som hänför sig till användning av AI-system för ansiktsgenkänning i realtid.

Bestämmelsen har ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att sekretess är huvudregel. Journalistförbundets erfarenhet av omvända skaderekvisit är att de i praktiken tillämpas som absolut sekretess. Enligt Journalistförbundet är det viktigt att det finns möjlighet till insyn i ärenden som handlar om hur AI-system tillämpas i praktiken. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget och förordar ett rakt skaderekvisit som möjliggör insyn.

Att anställda på myndigheter har rätt att lämna uppgifter till media vid till exempel missbruk av AI-systemen är viktigt och mot den bakgrunden bör den grundlagsskyddade meddelarfriheten gälla. Journalistförbundet avstyrker därför förslaget om att inskränka meddelarfriheten.

*Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet*