

Juridiska fakultetsstyrelsen

Justitiedepartementet

Professor Ulrika Andersson

Doktorand Anna Sonnsjö Andersson

Docent Eduardo Gill-Pedro

Universitetslektor Christoffer Wong

Remiss: Polisens användning av AI för ansiktsigenkänning i realtid (Ds 2025:7)

Ju2025/00676

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av professor Ulrika Andersson, doktorand Anna Sonnsjö Andersson, docent Eduardo Gill-Pedro och universitetslektor Christoffer Wong.

Utgångspunkter

Huvudsyftet med AI-förordningen är, enligt artikel 1 i förordningen, ”att förbättra den inre marknadens funktion och främja användningen av människocentrerad och tillförlitlig artificiell intelligens (AI), samtidigt som en hög skyddsnivå säkerställs för hälsa, säkerhet och grundläggande rättigheter som fastställs i stadgan, inbegripet demokrati, rättsstatens principer och miljöskydd, mot de skadliga effekterna av AI-system i unionen, och att stödja innovation”. Förordningen har antagits med artiklarna 16 (skydd för personuppgifter) och 114 (harmonisering av unionsrätt) FEUF som rättslig bas. Valet av just artikel 16 FEUF som rättslig bas innebär att förordningen ytterst bör tolkas i ett integritetsskyddsperspektiv även om förordningen berör tillika andra unionsfunktioner såsom den inre marknaden och området med frihet, säkerhet och rättvisa. Det bör särskilt påpekas att AI-förordningen inte har angett artiklarna 82, 83 och 87 FEUF (som berör straffrättsligt och polisiärt samarbete) som rättslig bas, vilket gör att även de bestämmelser i AI-förordningen som reglerar åtgärder vid brottsbekämpning bör tolkas som integritetsskyddsregler för de enskilda, snarare än som regler som prioriterar effektiviteten av samarbetet mellan medlemsstaterna. AI-förordningen innehåller emellertid inte några i medlemsstaterna direkt tillämpliga bestämmelser som reglerar när användningen av sådan biometrisk fjärridentifiering är tillåten, och inte heller om det tillståndsförfarande som ska tillämpas för användningen av sådan fjärridentifiering. Enligt artikel 5.5 i AI-förordningen ska en medlemsstat fastställa i sin nationella rätt de nödvändiga närmare reglerna som ska gälla om den medlemsstaten väljer att föreskriva en möjlighet att helt eller delvis tillåta

användning av system för biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmänt tillgängliga platser för brottsbekämpande ändamål. AI-förordningen fastställer att vissa användningsområden för AI innebär en oacceptabel risk och därmed är förbjudna (artikel 1.2 b i AI-förordningen). Enligt artikel 5.1 h i AI-förordningen utgör ”användning av system för biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmänt tillgängliga platser för brottsbekämpande ändamål” ett sådant förbjudet användningsområde. Det finns dock undantag från detta förbud, förutsatt att sådan användning är absolut nödvändig och sker i enlighet med de begränsningar som föreskrivs i förordningen. Det finns alltså inget krav på att en medlemsstat ska införa alla möjligheter till biometrisk fjärridentifiering i realtid som är tillåtna enligt AI-förordningen. Fakultetsstyrelsen kommer således att yttra sig *dels* om svensk rätt, efter ändringar i linje med utredningens lagförslag, är förenlig med AI-förordningen, *dels* om svensk rätt bör utnyttja alla möjligheter för biometrisk fjärridentifiering i realtid som är tillåtna enligt AI-förordningen.

Inledningsvis vill fakultetsstyrelsen påpeka att utredningen präglas av resonemang som starkt överdriver den föreslagna teknikens betydelse och i det närmaste ger uttryck för en övertro på dess inverkan. Till exempel framförs att tekniken skulle kunna ”vända brottsutvecklingen” (s. 55) och att ”tekniken [kan] utgöra ett kraftfullt och ibland avgörande verktyg för att kunna förhindra att brottet inträffar.” Dessa och liknande påståenden stöds inte heller av någon form av evidens. Vidare saknas i utredningens utgångspunkter en förankring i vad den praktiska tillämpningen av ansiktsgenkänning i realtid kan medföra, exempelvis huruvida införandet av lagen skulle kunna innebära en större förekomst av kameraövervakning.

Samtidigt, genom att betrakta ansiktsgenkänning som ”närmast fråga om en polisiär utredningsmetod” (s. 82) och betona att ansiktsgenkänning innebär ”en bearbetning av ett material som redan är tillgängligt för polisen” (s. 55) bagatelliserar utredningen användningen av AI-system för ansiktsgenkänning i realtid. Ur integritetsperspektiv anser fakultetsstyrelsen att tekniken bör betraktas som en inskränkning av grundläggande rättigheter på samma sätt som den nuvarande tvångsmedelslagstiftning gör, detta särskilt i ljuset av att den lagstiftning som nu föreslås utgör ett undantag mot det principiella förbudet mot att använda AI-system för ansiktsgenkänning i realtid.

Sammantaget ger detta intryck av att utredningen är skriven utifrån en omvänd utgångspunkt än den ovannämnda, att det finns ett förbud mot biometrisk fjärridentifiering på allmän plats om inte användning är absolut nödvändig och sker i enlighet med föreskrivna begränsningar, och således inte i grunden bygger på respekt för EU-stadgan.

Lagförslagets förenlighet med AI-förordningen

Förslag till lagen om användning av AI-system för ansiktsgenkänning i realtid för brottsbekämpande ändamål

Enligt 1 § gäller lagen användning av AI-system ”för ansiktsgenkänning eller annan biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmän plats”. Det finns ingen definition av ”ansiktsgenkänning” i AI-förordningen, som dock torde omfattas av begreppet ”biometrisk identifiering”, som definieras som ”automatiserad igenkänning av fysiska, fysiologiska, beteendemässiga eller psykologiska mänskliga drag för att fastställa en fysisk persons identitet genom jämförelse av en

persons biometriska uppgifter med biometriska uppgifter om enskilda personer som lagrats i en databas" (artikel 1, pkt. 35, i AI-förordningen). I resten av lagen används endast uttrycket "ansiktsigenkänning". Visserligen är det helt i sin ordning att begränsa tillämpningsområdet av den svenska lagen till enbart det sistnämnda. Utredningen har emellertid uttalat att lagen "bör vara tillämplig när polisen använder AI-system för ansiktsigenkänning eller annan biometrisk fjärridentifiering i realtid för brottsbekämpande ändamål" (s. 62). Om lagstiftaren menar att lagen gäller även andra former av biometrisk fjärridentifiering än ansiktsigenkänning bör detta framgå direkt av lagen.

Fakultetsstyrelsen delar utredningens mening att lagen ska reglera inte bara Polisens utan också Säkerhetspolisens användning av biometrisk fjärridentifiering, men endast inom lagens tillämpningsområde och båda myndigheterna ska underkastas samma regelverk.

2 § anger att uttrycket "AI-system" i lagen har samma definition som framgår av artikel 3, pkt. 1 i AI-förordningen. "AI-system" är dock inte den enda termen som ska ges samma innebörd som termen i AI-förordningen. Det skulle vara enklare att föreskriva att uttryck som används i lagen har, om annat inte sägs, samma innebörd som motsvarande uttryck i AI-förordningen.

I 3 § föreskrivs att AI-system för ansiktsigenkänning i realtid får användas för att lokalisera eller identifiera en person i ett av fyra fall som uppräknas i paragrafen. I artikel 5.1.h i AI-förordningen används dock uttrycken "specifikt offer för ..." och "ett specifikt, betydande och överhängande hot ...". Detta framgår inte tydligt av lagens lydelse. Exempelvis kan identifiering av "en person som kan vara offer för människorov" mycket väl tolkas som en bestämmelse som avser en obestämd krets av personer som kan vara sådana offer. Det är Fakultetsstyrelsens mening att kravet på specificitet bör framgå direkt av lagen.

I övrigt anser Fakultetsstyrelsen att de förutsättningar som angetts i 3 § ryms inom vad som är tillåtet enligt AI-förordningen. Visserligen föreskriver 3 § att ansiktsigenkänning får användas för att lokalisera eller identifiera en person, medan artikel 5.2 i AI-förordningen föreskriver att fjärridentifieringen endast får användas för att bekräfta identiteten på den individ som särskilt avses. Fakultetsstyrelsen kan godta utredningens tolkning av AI-förordningen som innebär att fastställande av identiteten inbegriper även lokalisering.

Enligt pkt. 2 i 3 § får ansiktsigenkänning i realtid användas "om det finns en påtaglig risk för att personen kommer att begå brott mot människors liv eller säkerhet, medan motsvarande förutsättning för användningen av biometrisk fjärridentifiering i realtid är syftet att förhindra "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". Visserligen har utredningen diskuterat begreppet "påtaglig risk" (s. 73). I författningskommentaren poängteras att begreppet "påtaglig risk" innebär att det ska vara fråga om ett kvalificerat hot med viss konkretion som bedöms kunna inträffa inom en inte alltför avlägsen tid" (s. 152). Trots detta anser Fakultetsstyrelsen att formuleringen "påtaglig risk" i lagtexten inte uppfyller AI-förordningens krav på restriktivitet, nämligen "absolut nödvändig". I sammanhanget kan nämnas uttalandet i prop. 2023/24:84 s. 2526 (Säkerhetszoner) där "påtaglig risk" förutsätter "en klar och konkret risk grundad på faktiska omständigheter", vilket är ett steg närmare det krav som AI-förordningen ställer. Fakultetsstyrelsen anser att begreppet "påtaglig

risk” bör vidareutvecklas i det fortsatta utredningsarbetet, för att undvika en praktisk tillämpning av begrepp som går utanför för det tillåtna området enligt AI-förordningen.

I 4 § stadgas att ”AI-system för ansiktsgenkänning i realtid får användas endast om det är av synnerlig vikt att lokalisera eller identifiera en person enligt 3 §”. Artikel 5.1.h föreskriver emellertid att biometrisk fjärridentifiering får användas ”endast i den mån sådan användning är absolut nödvändig”. Utredningen har gjort det ställningstagande att ”av synnerlig vikt” i 4 § motsvarar kravet på ”absolut nödvändigt” enligt AI-förordningen. I linje med vad som anförts ovan om ”påtaglig risk” anser Fakultetsstyrelsen att inte heller ”av synnerlig vikt” motsvarar det krav på restriktivitet som AI-förordningen fordrar.

För att motivera påståendet att termen ”synnerlig vikt” motsvarar ”absolut nödvändig” förklarar utredningen att det ställs krav på att det finns omständigheter som visar att ett ärende kan föras framåt genom att använda tekniken (s. 79). Detta utgör emellertid ett belägg för att termen tillåter användning av ansiktsgenkänning även när det inte är absolut nödvändigt – enbart när det finns indikationer på att tekniken kan vara till hjälp.

Utredningen föreslår att man använder andra begrepp än de som förekommer i förordningen. Det är dock de begrepp som används i förordningen som kommer att vara direkt tillämpliga i alla medlemsstater. Det är dessa begrepp som EU-domstolen kommer att tolka vid bedömningen av om ett undantag är tillämpligt. Att ersätta dem med andra uttryck riskerar att undergräva EU-rättens harmoniserande effekt – Sverige skulle då tillämpa en annan standard, och svenska domstolar och åklagare kan komma att uppfatta det som att EU-domstolens praxis och kommissionens riktlinjer kring innebörden av ”absolut nödvändig” eller ”specifikt, betydande och överhängande hot” inte är tillämpliga, eftersom Sverige använder en avvikande terminologi.

I 5–8 §§ återfinns bestämmelser för tillståndsförfarandet för användningen av biometrisk fjärridentifiering i olika syften. AI-förordningen kräver, enligt artikel 5.3, enbart att ett förhandstillstånd meddelas av ”en rättslig myndighet eller en oberoende administrativ myndighet vars beslut är bindande”. AI-förordningen innehåller i övrigt inga detaljerade regler om förfarandet. Enligt den svenska lagen ska tillståndsprövningen göras av åklagare eller domstol. Fakultetsstyrelsen delar i övrigt utredningens förslag till 9 § att vid tillståndsprövningen av domstol tillämpas reglerna i rättegångsbalken om handläggning vid domstol av frågor om tvångsmedel samt om överklagande av beslut i sådana frågor. Enligt 9 § ska föreskrifter om offentligt ombud inte gälla. Visserligen följer det av att tillståndsförfarandet är skriftligt att det inte finns något sammanträde i närvaro av ett offentligt ombud, men fakultetsstyrelsen vill gärna se ytterligare diskussionen om hur allmänhetens intresse tillgodoses vid det skriftliga förfarandet. För beslut som ska fattas av åklagare enligt 5 § i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet vill fakultetsstyrelsen gärna se en uttrycklig bestämmelse om att åklagarens beslut inte kan överklagas. I övrigt har fakultetsstyrelsen ingen erinran mot utredningens förslag beträffande handläggningens skyndsamhet, beslutets innehåll och dess giltighet enligt 10–12 §§.

I 13–15 §§ föreskrivs möjligheter att använda biometrisk fjärridentifiering i brådskande fall och i 16–17 §§ föreskrivs när fjärridentifiering ska upphöra; dessa

bestämmelser är förenliga med AI-förordningen och Fakultetsstyrelsen har ingen erinran därom.

18 § om Polisen och Säkerhetspolisens plikt att utföra en konsekvensbedömning innehåller en direkt hänvisning till själva AI-förordningen. På så sätt är lagen förenlig med AI-förordningen.

Fakultetsstyrelsen har inte heller någon erinran mot utredningens förslag beträffande underrättelse till enskild enligt 19–21 §§.

Det finns ingen särskild bestämmelse om användning av eventuell överskottsinformation från biometrisk fjärridentifiering. Fakultetsstyrelsen utgår från att det är AI-förordningen som gäller när en sådan fråga uppstår.

Förslag till följdlagstiftning

Fakultetsstyrelsen har ingen erinran mot utredningens förslag till följdändringar i utlämningslagen, lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål, lagen om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, lagen om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder, lagen om en europeisk utredningsorder och lagen med kompletterande bestämmelser om straffrättsligt samarbete mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket.

Fakultetsstyrelsen har ingen erinran mot att frågor om underrättelse till enskild och anmälan av användning av biometrisk fjärridentifiering regleras i förordning efter bemyndigande enligt 21 § i lagförslaget.

Utredningen har inte lämnat något förslag till ändringar i 27 kap. rättegångsbalken. Fakultetsstyrelsen vill gärna se en koppling mellan tillståndsprövning för ett hemligt tvångsmedel och tillståndsprövningen av biometrisk fjärridentifiering.

Bör svensk rätt utnyttja alla möjligheter för användning av biometrisk fjärridentifiering i realtid som ges i AI-förordningen?

Allmänna synpunkter

Fakultetsstyrelsen är tveksam till att inkludera både "ansiktsgenkänning" och "annan biometrisk fjärridentifiering" i lagen och förespråkar i stället att enbart 'ansiktsgenkänning' används. Att inkludera "annan biometrisk fjärridentifiering" skulle ge polisen mer fria händer att använda den typ av biometrisk identifiering som de föredrar, vilket inte överensstämmer med AI-förordningens anda, som utgår från ett förbud mot tekniken såvida den inte uttryckligen tillåts. Fakultetsstyrelsen anser inte att begreppet "annan biometrisk användning" är tillräckligt preciserat, och skulle kunna inrymma teknologier som inte kan förutspås, än mindre förutse risker och konsekvenser utav.

Avsnitt 5.1 En ny lag

Fakultetsstyrelsen vill särskilt understryka det som framförs i utredningen om att användningen av tekniken för brottsbekämpande ändamål på allmän plats innebär rättighetsinskränkningar för en stor mängd människor på ett påtagligt sätt (s. 59). Detta är en omständighet som kontinuerligt måste beaktas i regleringen av tekniken och i den proportionalitetsbedömning som föreslås. Det rör sig alltså inte enbart om en balansering mellan brottsbekämpning och en enskild individs personliga

integritet, utan balanseringen måste ta sikte på det faktum att en obegränsad mängd människor kommer utsättas för en integritetskränkning.

Mot denna bakgrund är fakultetsstyrelsens ståndpunkt att avvägningen som föreslås i utredningen är obalanserad. Proportionalitetsbedömningen reduceras till en kontroll av att åtgärden är nödvändig och inte mer omfattande än vad som behövs i ljuset av ändamålet. Det uttrycks inte något behov av att väga in att systemet kan skada grundläggande rättigheter och andra intressen. Fakultetsstyrelsen vill vidare lyfta fram att det primära problemet med att använda ansiktsgenkänning inte är ett potentiellt intrång i privatlivet för den som är föremål för åtgärden i fråga. Den kan också ha konsekvenser för befolkningen i övrigt som kan komma att utsättas för konstant övervakning. Den kan vidare minska utövandet av mötesfriheten och yttrandefriheten. Slutligen kan den i hög grad utöka statens makt att övervaka och kontrollera medborgarna.

Avsnitt 6.1. Vissa syften

Fakultetsstyrelsen ställer sig tveksam till förslaget att tekniken ska få användas för att lokalisera potentiella offer för människoexploatering (s. 69 f).

Människoexploatering är, i jämförelse med de övriga uppräknade brotten, ett betydligt lindrigare brott, i ljuset av hur straffskalan för brotten är konstruerade. Därtill leder människoexploateringsbrottet många gånger till en frivårdspåföljd.

Människohandel och människoexploatering är brottslighet som många gånger innebär att offret tvingats begå brott som ett led i exploateringen. Detta är en omständighet som utredningen misslyckats med att identifiera. Utredningen borde ha lyft frågan om hur den data som samlats in, som inte har samband med de brott som föranlett användningen av tekniken, ska få användas (jfr här reglering av överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel).

Fakultetsstyrelsen ser här en risk att tekniken kan användas för att identifiera personer som begått bagatellartad brottslighet, men som samtidigt är potentiella offer för de utpekade brotten.

Fakultetsstyrelsen anser att utredningen i denna del är otillräcklig och att ytterligare utredning krävs.

Försvunna personer

Fakultetsstyrelsen är tveksam till att undanta möjligheten att lokalisera eller identifiera försvunna personer som inte misstänks ha blivit utsatta för brott i lagen, som nu föreslås. AI-förordningen utgör inte någon hinder utan ger uttryckligen medlemsstaterna möjligheten att, i enlighet med EU-rätten, införa striktare lagar på det aktuella området (Art 5 (5) AIA). Tillståndsproceduren i förevarande förslag skulle vara i linje med de skyldigheter som krävs enligt AI-förordningen.

Användning av realtidsbaserad fjärrbiometrisk identifiering på offentliga platser innebär i praktiken en form av massövervakning, där biometriska uppgifter samlas in och inte bara behandlar den person som är föremål för sökningen, utan även ett stort antal förbipasserande och oidentifierade individer. När denna teknik används utan krav på tillstånd eller oberoende av tillsyn, ökar risken för att övervakning av detta slag normaliseras i samhället. Därtill ökar risken för så kallad

ändamålsglidning – att tekniken successivt börjar användas i allt fler sammanhang, ofta med hänvisning till nödsituationer eller särskilda undantagsfall, utan att tillämpningen föregås av rättslig granskning.

Enligt delegation

Ulrika Andersson

Anna Sonnsjö-Andersson

Eduardo Gill-Pedro

Christoffer Wong