

Stockholm den 10 juni 2025

R-2025/0745

Till Justitiedepartementet

Ju2025/00676

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 20 mars 2025 beretts tillfälle att yttra sig över departementspromemorian Polisens användning av AI för ansiktsgenkänning i realtid (Ds 2025:7).

### **Sammanfattning**

Advokatsamfundet – som ifrågasätter att denna typ av, för den enskildes rättssäkerhet och personliga integritet, långtgående lagstiftningsförslag lämnas i en departementspromemoria – avstyrker förslaget till lag i vissa delar, vilka framgår nedan. Med undantag för nedanstående synpunkter har dock Advokatsamfundet ingen erinran mot promemorians förslag i övriga delar.

I promemorian lämnas förslag om en ny lag som ska ge polisen möjlighet att använda AI-system för ansiktsgenkänning i realtid för att bekämpa brott. Den nya lagen bygger på Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1689 av den 13 juni 2024 om harmoniserade regler för artificiell intelligens. AI-förordningen är direkt tillämplig i alla EU-medlemsstater, dvs. gäller som lag i Sverige och ska som utgångspunkt tillämpas direkt av svenska myndigheter, utan att bestämmelserna återges i nationella föreskrifter.

Av AI-förordningen framgår att AI-system som har en negativ påverkan på säkerhet eller grundläggande rättigheter anses utgöra högrisksystem och omfattas därför av

särskilda bestämmelser och begränsningar. Av artikel 5 i nämnda förordning framgår att vissa användningsområden utgör en oacceptabel risk i och med att sådana system anses utgöra ett hot mot människor och inom dessa områden är AI-system förbjudna. Enligt artikel 5.1 h i AI-förordningen är det förbjudet att använda AI-system för biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmänt tillgängliga platser för brottsbekämpande ändamål. Förbudet trädde i kraft den 2 februari 2025.

Trots att AI-förordningen förbjuder användningen av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmänt tillgängliga platser för brottsbekämpande ändamål, får en medlemsstat besluta att i sin nationella rätt föreskriva en möjlighet att helt eller delvis tillåta sådan användning av AI-system inom de gränser och på de villkor som anges i artikel 5.1 h – 5.7 i AI-förordningen.

#### *Grundläggande fri- och rättigheter*

I 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen fastslås att var och en är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Vad som anses vara ett betydande intrång i den personliga integriteten får bedömas utifrån åtgärdens intensitet eller omfattning samt uppgifternas integritetskänsliga natur. Huruvida en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden är inte åtgärdens huvudsakliga syfte, utan vilken effekt den har. Med personliga förhållanden avses information som är knuten till den enskildes person, exempelvis uppgifter om namn och andra identifikationsuppgifter.

Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får rättigheterna i 2 kap. 6 § regeringsformen begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Av artikel 8 i Europakonventionen respektive artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna framgår den grundläggande rätten till privatliv, innebärande att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Av stadgans artikel 8 framgår också ett explicit skydd för den enskildes personuppgifter). Sistnämnda rättighet får inskränkas genom lag och vara nödvändig för att tillgodose något av de intressen som anges i artikeln (exempelvis för



att trygga säkerheten och förebygga brott). Kravet på nödvändighet innebär att det ska finnas ett angeläget samhälleligt behov av åtgärden. En inskränkning måste även vara proportionerlig för att vara tillåten.

Europadomstolen och EU-domstolen har dessutom i flera fall slagit fast att en rättvis balans måste uppnås mellan allmänna och enskilda intressen när det gäller åtgärder som inskränker rätten till privatlivet. Vid inskränkningar av den grundläggande rätten till privatliv måste vidare den enskilde tillförsäkras vissa grundläggande rättssäkerhetsgarantier, exempelvis en rättvis rättegång och ett effektivt rättsmedel.

Vid automatisk behandling av personuppgifter, vilket det är fråga om inom ramen för detta förslag, har Europadomstolen och EU-domstolen uttalat att behovet av grundläggande rättssäkerhetsgarantier är större, och det inte minst om uppgifterna ska användas för polisiära ändamål.

Vad avser själva inhämtningen av uppgifter måste nationell rätt säkerställa att uppgifterna är relevanta och inte för långtgående i förhållande till det ändamål för vilket de bevaras. Vad avser lagringen av uppgifterna ska dessa inte sparas under en tid som överstiger vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

Förutom ovanstående grundläggande fri- och rättigheter måste även nya lagförslag vara förenliga med barnkonventionen, övriga för Sverige bindande FN-konventioner samt EU-reglerna avseende dataskydd.

### **Synpunkter**

Eftersom AI-förordningen redan nu utgör svensk lag har Advokatsamfundet ingen erinran i sig mot att det införs en svensk nationell lag om polisens användning av AI för ansiktsgenkänning i realtid, i enlighet med det undantag som framgår av nämnda förordning.

Dock är det enligt Advokatsamfundet av yttersta vikt att denna lag och de ytterst restriktiva situationer som undantaget kan appliceras på är helt och fullt i överensstämmelse med artikel 5.1 h i AI-förordningen.

Därutöver är det enligt Advokatsamfundet särskilt angeläget att det finns tillräckliga rättssäkerhetsgarantier samt att de grundläggande rättssäkerhetsprinciperna om kravet på nödvändighet, behov och proportionalitet upprätthålls.

*Olikheter mellan skrivningarna i AI-förordningen och förslaget till svensk lag*

Vad avser användningen av AI-system för ansiktsigenkänning i realtid får detta användas i de situationer som anges i 3 § punkterna 1-4 i förslaget till lag om användning av AI-system för ansiktsigenkänning i realtid för brottsbekämpande ändamål. Motsvarande reglering återfinns i artikel 5.1 h punkterna i-iii.

Enligt artikel 5.1 h får användning av AI-system för ansiktsigenkänning i realtid endast tillåtas i den mån sådan användning är absolut nödvändig för något av följande syften:

- (i) Målinriktad sökning efter specifika offer för människorov, människohandel eller sexuellt utnyttjande av människor, samt sökning efter försvunna personer.
- (ii) Förhindrande av 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.
- (iii) Lokalisering eller identifiering av en person som misstänks ha begått ett brott, i syfte att genomföra en brottsutredning, lagföring eller ett verkställande av en straffrättslig påföljd för brott som avses i bilaga II och som i den berörda medlemsstaten kan leda till fängelse eller annan frihetsberövande åtgärd under en längsta tidsperiod på minst fyra år.

AI-förordningen är visserligen redan gällande rätt i Sverige och dess skrivningar torde därför ha kunnat införas i det nu aktuella förslaget till lag utan nya formuleringar eller val av begrepp. Advokatsamfundet kan dock konstatera att skrivningarna i det svenska förslaget till lag, som de återges i 3 och 4 §§, skiljer sig i flera delar från AI-förordningen.

AI-förordningen anger att användning av AI-system för ansiktsigenkänning i realtid endast får tillåtas i den mån sådan användning är absolut nödvändig.

Av 4 § i lagförslaget framgår dock att AI-system i realtid endast får användas om det är av synnerlig vikt att lokalisera eller identifiera en person och att 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.

Vidare stadgar artikel 5.1 (h) punkten (i) av AI-förordningen i att AI-system i nu aktuellt sammanhang endast får användas om syftet är målinriktad sökning efter specifikt offer.

I förslaget till lag 3 § punkten 1 används i stället skrivningen person som kan vara offer.

Artikel 5.1 (h) fastslår vidare i punkten (ii) att AI-system får tillåtas vid användning syftande till förhindrande av 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.

Artikel 5.1 (h), andra punkten, andra stycket anger att "[...] användningen av system för biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmänt tillgängliga platser för brottsbekämpande ändamål för något av de syften som avses i punkt 1 första stycket h i denna artikel vara förenlig med nödvändiga och proportionella skyddsåtgärder." Förordningen hänvisar således tydligt till den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen.

Den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen skulle kunna sammanfattas enligt följande:

1. Lämplighet

Ett offentlighetsrättsligt tvångsmedel får användas endast för det ändamål för vilket det har beslutats och om resultatet endast kan uppnås genom tvångsmedel.

2. Nödvändighet

Om det finns alternativa tvångsmedel, vilka alla kan antas leda till det avsedda resultatet, ska det tvångsmedel användas som är minst ingripande för den enskilde.

Ett tvångsmedel får inte användas i större omfattning, i mera ingripande form eller under längre tid än som behövs för att det resultat som tvångsmedlet åsyftat uppnåtts (det lindrigaste ingreppets princip).

3. Proportionalitet i strikt mening (strictu sensu)

Ett beslut om tvångsmedel får meddelas endast om skälen för åtgärden står i rimligt förhållande till de direkta eller indirekta olägenheter eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som drabbas av den eller för något annat motstående intresse, såsom

tredje mans rättsligt skyddade intressen. Vid bedömningen av om tvångsåtgärd ska meddelas ska ingrepp i personlig frihet och integritet till sin art anses vara allvarligare än ingrepp gentemot egendom eller andra ekonomiska intressen.

I lagförslaget 4 § andra strecksatsen har den proportionalitetsprövning som ska utföras i stället uttryckts enligt följande ”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” vilket motsvarar den proportionalitetsprövning som ska göras vid prövningen av en ansökan om häktning (se 24 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken). Den föreslagna proportionalitetsprövningen avser uttryckligen endast prövning av proportionalitet i strikt mening och anger inte att åtgärdens lämplighet eller nödvändighet ska prövas. Inte heller anges det att prövningen ska utgå från det lindrigaste ingreppets princip. En jämförelse kan i denna del göras med hur proportionalitetsprincipen har formulerats i 5 § förvaltningslagen, där det lindrigaste ingreppets princip uttryckligen angivits ”Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.”

Förslaget att tillåta ansiktsigenkänning i realtid innebär en mycket långtgående inskränkning av den personliga integriteten. Om ett sådant långtgående tvångsmedel införs i svensk rätt är det av synnerlig vikt att det sker en nogsam och ingående proportionalitetsprövning innan åtgärden meddelas.

I lagförslaget till 3 § punkten 2 används i stället skrivningen om det finns en påtaglig risk för att personen kommer att begå brott mot människors liv eller säkerhet.

Förslaget till bestämmelse skiljer sig tydligt från förordningens bestämmelse, som förefaller betydligt mer restriktiv. Det finns därför en betydande risk att Kommissionen anser att den föreslagna lagen är oförenlig med förordningen.

Ovannämnda olikheter i formuleringarna kommer enligt Advokatsamfundet skapa rättsosäkerhet i såväl tillämpningen av lagen som i kommande praxis. Med största sannolikhet kommer det att utvecklas en nationell svensk praxis som skiljer sig från praxis från EU-domstolen. Alternativt kan en svensk domstol behöva framställa en

begäran om förhandsavgöranden till EU-domstolen rörande frågan om den nationella lagstiftningen är förenlig med förordningen.

Artikel 5.5 föreskriver vidare att i de nationella reglerna "[...] ska det också anges för vilka av de syften som förtecknas i punkt 1 första stycket h, inbegripet för vilka av de brott som avses i led h iii i den punkten, de behöriga myndigheterna kan få tillstånd att använda dessa system för brottsbekämpande ändamål". I lagförslaget 3 § 3 p. hänvisas till de brott som anges i bilaga II till AI-förordningen. Mot bakgrund av kravet på upplysning om vilka brott bestämmelsen omfattar, är det lämpligt att de brott som omfattas av bestämmelsen förtecknas i själva bestämmelsen och att det inte lämnas en referens till en bilaga till en EU-förordning. Det är väsentligt svårare för allmänheten att finna en bilaga till en EU-förordning och att därefter förstå vilka brott i svensk rätt som avses, än om brotten förtecknas i bestämmelsen.

Mot bakgrund av ovanstående bristande tydlighet och förutsebarhet i lagstiftningen, med risk för efterföljande rättsosäkerhet i tillämpningen av lagen, avstyrker Advokatsamfundet förslaget till lag i de delar skrivningarna i de centrala 3 och 4 §§ avviker från motsvarande regleringar i AI-förordningens artikel 5.1 (h).

#### *Särskilt om rättssäkerhetsgarantier*

Advokatsamfundet ställer sig ytterst tveksamt till om de rättssäkerhetsgarantier i form av att tekniken ska vara proportionerlig och att det ska krävas ett tillstånd från åklagare eller domstol för att använda den, är tillräckliga. Detta särskilt mot bakgrund av att det är fråga om inskränkningar i rätten till privatliv och skyddet för den personliga integriteten.

Av 5 och 6 §§ förslag till lag framgår att det ska finnas två olika former av tillståndsprövning. Åklagare ska pröva ansökan av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om att få tillstånd att använda AI-system för ansiktsigenkänning i realtid för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Domstol ska pröva ansökan av åklagare om att få tillstånd att använda AI-system för ansiktsigenkänning i realtid för att utreda eller lagföra brott eller verkställa påföljd.

Domstolarna är, enligt Advokatsamfundets uppfattning, mest lämpade att hantera samtliga tillståndsprövningar inom ramen för användningen av AI-system för ansiktsigenkänning i realtid. Användningen av AI för ansiktsigenkänning i realtid (och

de skyddsvärda uppgifter systemet använder sig av) innebär stora ingrepp i den enskildes rätt till privatliv. Advokatsamfundet anser att de rättssäkerhetsgarantier som lämnas i lagförslaget inte är tillräckliga för att säkerställa den enskildes rätt till en rättvis prövning och ett effektivt rättsmedel. Detta särskilt som domstolsprövningarna endast kommer att ske på begäran av åklagaren, vilket i praktiken innebär att åklagaren endast kommer att välja att begära en domstolsprövning när tillståndet berör särskilt känsliga intressen, såsom exempelvis ansiktsgenkänning av personer som åtnjuter ett särskilt grundlagsskydd såsom en ansvarig utgivare.

Av 9 § i lagförslaget framgår att det som föreskrivs om offentliga ombud i 27 kap. 28 § rättegångsbalken inte ska tillämpas. Lagförslaget innebär därmed i praktiken att den enskilde inte har rätt till en kontradiktorisk prövning av ett beslut i ansiktsgenkänning i realtid och att den enskildes intresse endast tillvaratas av Integritetsskyddsmyndigheten, som inte kommer kunna agera i varje enskilt ärende. Den enskildes rätt kan följaktligen inte tillvaratas av ett offentligt ombud och det saknas rätt till förhandling. Avsaknaden av rätten till ett kontradiktoriskt förfarande och en muntlig förhandling löper såldes stor risk att komma i konflikt med artikel 6 i Europakonventionen och artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

En jämförelse kan här göras med hur en prövning av en tillståndsansökan om tillstånd till signalspaning enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet sker. En sådan ansökan inges till försvarsunderrättsedomstolen som därefter prövar ansökan. Av 5 § lagen (2009:966) om försvarsunderrättsedomstol framgår att ett integritetsskyddsombud ska bevaka enskildas integritetsintresse i mål vid domstolen. I förarbetena till signalspaningslagen anges att Integritetsskyddsombudets uppgift är att på ett generellt plan företräda integritetsintresset i allmänhet (se prop. 2008/09:201). Trots att ansökan om tillstånd till signalspaning sker i syfte att tillvarata statens säkerhet, har integritetsintresset i detta sammanhang ansetts behöva bevakas av ett integritetsskyddsombud. Det allmänna intresset av att genomföra ansiktsgenkänning i realtid må vara starkt, men är inte lika starkt som statens säkerhetsintresse. Att i en sådan situation i realiteten införa ett enpartsförfarande, där varken den enskildes intresse eller det allmänna intresset tillvaratas, är inte lämpligt.

En jämförelse kan också göras med hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning. Vid prövningen av om sådana tvångsmedel ska tillåtas, utses ett



offentligt ombud och det hålls ett sammanträde (jfr promemorian s. 90). Av promemorian framgår att skälet till att det inte ska hållas sammanträde eller utses offentligt ombud är behovet av snabbhet. Behovet av snabbhet kan vara just detsamma när tvångsmedel såsom hemlig kameraövervakning eller rumsavlyssning meddelas, vilket innebär att behovet av snabbhet inte är ett bärande skäl för att åsidosätta grundläggande rättssäkerhetsgarantier när ett så ingående tvångsmedel som ansiktsgenkänning i realtid ska prövas.

Mot bakgrund av vad som föreskrivs beträffande offentliga ombud i 27 kap. 28 § rättegångsbalken inte ska tillämpas, att det i förslaget inte finns någon rätt för den enskilde att få ett offentligt biträde samt att åklagarens beslut inte ska kunna överklagas, avstyrker Advokatsamfundet förslaget i den del som avser åklagarens tillståndsprövning, liksom att något offentligt ombud inte ska utses.

*Användning av AI-system för ansiktsgenkänning i realtid utanför ramarna för en förundersökning*

Advokatsamfundet vill avslutningsvis understryka att det är oklart huruvida AI-system för ansiktsgenkänning i realtid skulle kunna användas utanför ramarna för en förundersökning i samtliga de fall som framgår av 3 § lagförslaget.

Eftersom undantaget till förbudet i artikel 5.1 h i AI-förordningen ska tillämpas restriktivt, är det av största vikt att tekniken inte används som exempelvis underrättelseinformation i de situationer som regleras i 3 § när övriga förutsättningar är uppfyllda.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander