

Regeringskansliet
Justitiedepartementet**Promemorian (Ds 2025:7) Polisens användning av AI för ansiktsigenkänning i realtid**

Mot bakgrund av de intressen som Åklagarmyndigheten har att bevaka lämnas följande yttrande.

Sammanfattning**Åklagarmyndigheten**

- välkomnar lagförslaget som utnyttjar det utrymme som AI-förordningen medger och som ger ett effektivt verktyg för att i realtid lokalisera och identifiera individer i mycket angelägna fall
- avstyrker att lagens praktiska räckvidd anges genom en hänvisning till en bilaga till AI-förordningen
- ser inte skäl att dela upp beslutanderätten på åklagare och domstol, utan förordar att beslut om tillstånd alltid ska prövas av åklagare
- avstyrker förslaget om att den enskilde ska underrättas om åtgärden
- anser att Polismyndigheten ensam bör få till uppgift att anmäla all användning av tekniken till Integritetsskyddsmyndigheten.

Inledning

Det är självklart angeläget att effektivt omhänderta det utrymme som AI-förordningen ger att med stöd av modern teknik snabbt lokalisera och identifiera personer i syfte att undsätta offer för allvarliga brott, avvärja förestående allvarlig brottslighet eller för att utreda, lagföra eller verkställa straff för allvarliga brott. Åklagarmyndigheten välkomnar därför förslaget.

Vad handlar detta om – och inte om?

Polisen har med stöd av gällande lagstiftning för olika syften löpande tillgång till ett omfattande bild- och videomaterial över allmänna platser. I den mån ett brott eller annan allvarlig händelse inträffar kan materialet i efterhand gås igenom, exempelvis för att reda ut ett händelseförlopp eller identifiera involverade personer. Inom ramen för brottsutredningar tillförs ofta också annat bild- och filmmaterial från privatpersoner, butikers kameror, etc. Den sortens analys är i

många fall avgörande för att föra en brottsutredning till framgång. Nu aktuell reglering handlar inte om den sortens verksamhet.

Regleringen handlar istället om att med stöd av modern teknik i realtid leta efter specifika individer genom att låta tekniken använda ett fotografi eller annat jämförelsematerial för att söka överensstämmelse med någon i det samlade kameramaterial som polisen löpande har tillgång till. Som vi återkommer till ska det tillåtas ske i särskilt angelägna situationer, för specifika syften och under begränsad tid.

Vilken typ av åtgärd är det fråga om?

Av det föregående framgår att åtgärden inte innebär att polisen får åtkomst till någon information som de inte redan har tillgång till. Det handlar uteslutande om en teknisk analys av ett löpande tillgängligt material. Det är följaktligen inte fråga om ett straffprocessuellt tvångsmedel utan – som promemorian konstaterar – om en polisiär utredningsmetod.

Även polisiära utredningsmetoder kan naturligtvis på olika sätt vara känsliga och därför behöva omgärdas av olika skyddsregler. AI-förordningen kräver en del sådana skyddsregler, men när det gäller behovet av ytterligare skydd i form av underrättelseskyldighet, domstolsbeslut m.m. kan vi i delar inte instämma i de slutsatser som promemorian redovisar.

Det gäller inte minst det resonemang (s. 55) enligt vilket AI-förordningens krav på förhandstillstånd av en rättslig myndighet leder promemorian till slutsatsen att hämta förebild i den förfarandereglering som finns för hemliga tvångsmedel. En sådan jämförelse kan inte göras, för medan hemliga tvångsmedel uppenbart handlar om att få åtkomst till dolda och regelmässigt mycket känsliga uppgifter om personer och deras förehavanden, handlar realtidsidentifiering endast om att göra analysen av redan tillgänglig information så snabbt så att den kan bidra till att ingripa i ett pågående förlopp.

I jämförelse med en efterhandsgranskning av ett omfattande videomaterial är det egentligen enda integritetskänsliga moment som tillkommer vid realtidsgranskning att den person som eftersöks, den som är målpersonen, i realtid kan lokaliseras och bli föremål för ett gripande eller omhändertagande av polisen så snart han eller hon har blivit identifierad. Känsligheten i det ska inte underskattas, men är inte stort annorlunda än vid motsvarande åtgärd genom fysisk spaning.

På vilket sätt påverkas då alla andra som förekommer i det bild- och videomaterial som tekniken skannar av för att hitta målpersonen? I promemorian (s. 59) anføres:

Det måste dock beaktas att användning av tekniken för brottsbekämpande ändamål på allmän plats innebär rättighetsinskränkningar för en potentiellt stor mängd människor på ett relativt påtagligt sätt.

Vi har svårt att ta till oss den beskrivningen om man med ”mängden människor” avser alla de som inte är målpersoner. Den enskildes intresse av att ”inte synas” har lagstiftaren redan beslutat få stå tillbaka genom reglerna om kamerabevakning för angelägna samhällsintressen. Och realtidstekniken innebär ju att alla som inte är målpersoner inte berörs på annat sätt än att man avfärdas som ”inte personen X” (jfr s. 105).

I förhållande till målpersonerna har, som vi uppfattar det, redan AI-förordningen gjort den grundläggande avvägningen mellan det integritetsintrång som lokalisering i realtid innebär och de omständigheter som motiverar intrånget. De skyddsregler som därutöver krävs handlar primärt om att säkerställa att åtgärden inte missbrukas, exempelvis genom att använda tekniken för att över en längre tid följa och kartlägga en persons förehavanden.

Våra slutsatser av ovanstående

Vår grundläggande syn på den nu aktuella polisiära utredningsmetoden som vi här har redovisat, medför att vi förhåller oss annorlunda än promemorian när det gäller vilken instans som bör fatta beslut om tillstånd och behovet av en särskild underrättelserutin, frågor som vi återkommer till här nedan.

5.2 Lagens innehåll

I inledningen till förslaget till ny lag anges att den gäller för de två polismyndigheterna, dock att Säkerhetspolisens användning för nationell säkerhet helt undantas. Åklagarmyndigheten tillstyrker den angelägna avgränsningen.

Lagen gäller ”på allmän plats”. I den närmare beskrivningen av begreppets innebörd undantas bland annat med stöd i skäl 19 i AI-förordningen gränskontrollområden. Samtidigt är det uppenbart att tekniken i många fall är avsedd att komma till användning vid gränsövergångar (s. 93 och 159). I det fortsatta lagstiftningsarbetet kan det därför finnas anledning att ge lite klarare besked om vid vilka gränsövergångar aktuell lagstiftning kan användas.

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

Som vi har konstaterat i yttrandets inledning välkomnar Åklagarmyndigheten de förbättrade möjligheter att bekämpa brott som lagförslaget innebär. Vi ansluter oss till den argumentation och de slutsatser som promemorian redovisar kring behovet av AI-system för de föreslagna ändamålen och för den närmare utformningen av förutsättningarna för att tekniken ska få användas. Det gäller exempelvis valet av lokutionen ”lokalisera eller identifiera” och angivande av misstankegraden ”kan misstänkas”.

Det bör kanske framhållas att tekniken i samtliga fall är till för att skapa möjlighet att så snart som möjligt gripa eller på annat sätt ta om hand målpersonen. Den är inte till för att över tid spana på någon.

När det gäller förutsättningarna för att använda tekniken med anledning av misstanke om brott eller verkställighet av dom har promemorian stannat för att hänvisa till en uppräkningslista av brott i en bilaga till AI-förordningen och en svensk straffskala av viss omfattning. Promemorian diskuterar (s. 76 ff.) olika lagtekniska lösningar och vi kan instämma i att ingen av dem saknar brister.

Åklagarmyndigheten avstyrker dock promemorians förslag och vill istället se att lagen, gärna i en bilaga, räknar upp de brott som lagstiftaren menar svarar mot AI-förordningens krav. Som promemorian redovisar är det i delar inte helt lätt att avgöra vilka svenska gärningar som svarar mot AI-förordningens uppräkningslista. Det är givetvis viktigt att den svenska regleringen inte går längre än vad AI-förordningen tillåter (se s. 78), men det är rimligen lika viktigt att minska riskerna för en praktisk tillämpning som går utanför samma gränser. Det kommer ofta att vara bråttom i de situationer då tekniken ska användas. Beslutsfattarna kommer därför under alla förhållanden att behöva en lista över de fall då tekniken kan komma till användning. Om inte lagstiftaren tar ansvar för det, kommer myndigheterna att behöva göra det istället. De utmaningar som ligger i att uppdatera listan när straffskalor ändras behöver alltså under alla förhållanden omhändertas, något som sker bäst av lagstiftaren.

7 Det ska krävas tillstånd

Åklagarmyndigheten instämmer i att AI-förordningens krav på förhandstillstånd leder till att sådana frågor ska prövas endera av åklagare eller av domstol, som ju båda är en sådan rättslig myndighet som förordningen kräver. Behovet av snabba beslut gör det angeläget att söka en så enkel lösning som möjligt,

bland annat att undvika att frågan om ”rätt beslutsinstans” stjäla tid och kräver nya beslut därför att ett och samma händelseförlopp övergår i ett nytt skede.

Åklagarmyndigheten avstyrker promemorians förslag till beslutsordning och förordar istället att åklagare är den rättsliga myndighet som prövar frågan om tillstånd i alla de fall där lagen är tillämplig.

Först vill vi här återkomma till att åtgärden är en polisär utredningsmetod och inte ett tvångsmedel, se närmare om detta i yttrandets inledning.

En svensk åklagare har omfattande beslutsbefogenheter inom ramen för utredningar om brott, alltifrån beslut om påtagligt integritetskänsliga tvångsmedel till den förestående möjligheten att besluta om dna-baserad släktforskning. En svensk åklagare utfärdar europeiska arresteringsorder. Bakgrunden är det oberoende och den självständighet som ligger i den svenska åklagarrollen. Det innebär att man som förundersökningsledare på samma sätt som en domstol återkommande konstaterar att det inte föreligger lagliga förutsättningar för föreslagna eller annars övervägda beslut.

Mot den här bakgrunden är det förvånande att promemorian utan närmare motivering förklarar att den svenska åklagaren som förundersökningsledare inte är oberoende i förhållande till polisen, vilket leder till slutsatsen att beslut inom ramen för en pågående brottsutredning eller för att verkställa dom ska fattas av domstol. Enligt vår bedömning har promemorian utan tillräckliga skäl dragit ett motsatsslut från det faktum att regeringen i ett tidigare sammanhang funnit att åklagare är tillräckligt oberoende för att fatta beslut med stöd av inhämtningslagen.

I den mån beslut om att använda tekniken aktualiseras i underrättelseverksamhet kan Åklagarmyndigheten anvisa andra åklagare som beslutsfattare än då motsvarande behov uppkommer i en förundersökning eller för att verkställa dom. Den uppdelningen har myndigheten redan sört för vid tillämpningen av preventivlagen och inhämtningslagen.

I sammanfattning menar vi att det faktum att åtgärden inte innebär åtkomst till någon information som inte redan är tillgänglig för polisen och att åklagaren är en från de utredande myndigheterna fristående rättslig myndighet tillsammans med tydliga effektivitetsskäl motiverar att alla förhandstillstånd enligt lagen bör beslutas av åklagare.

8.3 Beslutets innehåll

Åklagarmyndigheten instämmer i promemorians bedömningar om vad besluten ska innehålla och de begränsningar såvitt avser tid och geografiskt område som bör gälla för sådana beslut. Vi uppskattar särskilt ett konstaterande (s. 94) att omständigheterna ibland kan vara sådana att beslutet måste avse hela landet och tillåtas fortgå över en längre tid intill dess att målpersonen lokaliseras.

9 En möjlighet att påbörja användningen utan tillstånd

Det finns ett uppenbart behov av att kunna påbörja användningen av tekniken före det att ett tillstånd har beslutats. Rätten att göra det måste ligga hos polismyndigheterna och det är bra att det etablerade uttrycket ”fara i dröjsmål” används för att beskriva utrymmet.

Däremot framstår det som främmande att en åklagare som leder en förundersökning skulle ge direktiv till polisen om att med stöd av regeln om fara i dröjsmål inleda en användning av tekniken (se s. 98). De befintliga regler som finns av motsvarande slag (se exempelvis 27 kap. 4 §, 28 kap. 5 och 10 d §§ rättegångsbalken) innebär alla – även inom ramen för en åklagarledd förundersökning – att befogenheten att agera vid fara i dröjsmål ligger hos polisen. Det ankommer istället på polisen att rimligt fort underställa frågan åklagares prövning. Lämpligen bör så också ske här, och detta oavsett om beslut om tillstånd ska ges av åklagare eller av domstol.

11 Det ska finnas ett krav på underrättelse till enskild

Med förebild i regleringen kring hemliga tvångsmedel föreslår promemorian att det ska föreligga en grundläggande rätt för målpersonen att bli underrättad om att ett tillstånd har meddelats beträffande honom eller henne. I koppling till detta föreslås ett mycket resurskrävande system för att hantera och bevaka den frågan.

Åklagarmyndigheten kan inte dela bedömningen att en sådan grundläggande underrättelseskyldighet är motiverad. Vi kan inte heller se att AI-förordningen kräver eller annars förutsätter en sådan hantering. Under alla förhållanden avstyrker vi en hantering av frågan om underrättelse på det sätt som promemorian föreslår.

Som vi har utvecklat i inledningen av detta yttrande går detta verktyg inte att jämföra med hemliga tvångsmedel. De starka integritetssynpunkter som regelmässigt föreligger vid användning av hemliga tvångsmedel har inte alls samma

tyngd här. Det som är genuint känsligt med den aktuella tekniken är möjligheten att över tid följa och övervaka en enskild individ, men som lagen är utformad ger den inte utrymme för mer än att lokalisera och omhänderta personen.

AI-förordningen, som med omsorg beaktar alla aspekter i sammanhanget, ställer inga krav på underrättelser till den som är berörd. I konsekvens med det föreslår inte heller promemorian att man behöver underrätta om tillstånd som sker inom ramen för underrättelseverksamheten. Däremot kräver AI-förordningen att all användning av tekniken i enlighet med lagen anmäls till en tillsynsmyndighet, vilket promemorian föreslår ska bli Integritetsskyddsmyndigheten.

Vi bedömer att åtgärden att anmäla all användning är tillräcklig för att möta rimliga behov i sammanhanget. Promemorian pekar på den enskildes rätt att få sin personuppgiftsbehandling prövad, en rätt som redan föreligger med stöd av 4 kap. 9 § brottsdatalogen. I många fall där tekniken har använts inom ramen för utredning, lagföring och verkställighet kommer det att vara uppenbart att så skett.

Som skäl för en underrättelseskyldighet anför promemorian (s. 106) också att den skulle kunna ha en återhållande verkan och bidra till en mer noggrann prövning av tillståndsfrågan. Vi har svårt att se en sådan effekt; de grundläggande kraven i lagen är tydligt avgränsande, liksom kraven på synnerliga skäl och proportionalitet. Den möjlighet till överblick och granskning som tillsynsmyndigheten får måste vara väsentligt viktigare i det perspektivet.

Åklagarmyndigheten har betydande erfarenhet av hanteringen av underrättelseskyldigheten vid hemliga tvångsmedel. Trots att ett stort och resurskrävande arbete har lagts ned på att utveckla vårt ärendehanteringssystem för att stödja underrättelseprocessen är uppgiften fortfarande mycket betungande för vår operativa verksamhet. Det är ett viktigt skäl till att man inom ramen för en pågående översyn av regelverket fått i uppgift att överväga om det finns anledning att ändra regleringen, exempelvis på så sätt att endast tillsynsmyndigheten underrättas om tvångsmedelsanvändningen (dir. 2025:12).

12.3 Användningen ska anmälas

Utredningen har inte presenterat några skäl för varför skyldigheten att anmäla användningen till Integritetsskyddsmyndigheten ska läggas på olika myndig-

heter utifrån syftet med användningen av tekniken. Vi menar att anmälningsskyldigheten bör läggas på en aktör och att det bör vara polisen.

Ett säkert och effektivt system för anmälan kräver åtgärder för att inkorporera det aktuella verktyget i it-systemen och för att skapa trygga och enhetliga handlägningsrutiner. En ordning där två myndigheter får denna uppgift skapar risker för kvalitetsbrister i rapporteringen, exempelvis när åtgärden vidtas såväl i ett underrättelseskede som i förundersökning beträffande samma sak. Också som mottagande tillsynsmyndighet bör det vara en fördel om anmälningarna kommer från ett håll.

Enligt vår bedömning bör anmälningsskyldigheten anförtros Polismyndigheten. Polisen är den verkställande myndighet som har de bästa uppgifterna om själva användningen av tekniken och som därmed är mest skickad att svara upp mot de behov som tillsynsmyndigheten har.

13.2 AI-system [...] inom det internationella straffrättsliga samarbetet

Mot bakgrund av att den grova brottsligheten ofta är gränsöveröverskridande finns det ett klart behov av att tekniken kan användas för att lokalisera och identifiera personer i utlandet eller Sverige, såväl i jakt på den som ska utlämnas eller överlämnas som när det sker som ett led i bevisinhämtning.

Promemorian (s. 119 f.) föreslår att lagarna om överlämnande och utlämning kompletteras med regler som uttryckligen gör den nu aktuella tekniken tillgänglig i det internationella straffrättsliga samarbetet. En liknande fråga diskuterades i ett tidigare lagstiftningsärende (prop. 2023/24:108 s. 45 f.). Som vi uppfattar det menade regeringen då att – i den mån dessa lagar inte angav annat – de nationella verktygen alltid är tillgängliga för att leta efter den som eftersöks. I konsekvens med det bör det inte heller nu finnas skäl att införa särskilda regler i dessa lagar om användning av AI-system för ansiktsigenkänning. En sådan reglering skulle tvärtom riskera att läggas till grund för en motsatsvis tolkning beträffande tillgången till nationella verktyg.

På tidigare här ovan (se bl.a. avsnitt 7) anförda skäl menar vi att det saknas anledning att föreskriva att rättshjälpsförfrågningar ska föregås av domstolsprövning. Även här bör besluten om förhandstillstånd kunna fattas av åklagare.

14.2 Förslagen är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter

I det rådande samhällsläget där barn begår grova brott eller själva blir utsatta för sådana brott finns det ett klart behov att kunna lokalisera och omhänderta dessa barn. Åklagarmyndigheten instämmer i promemorians slutsatser om att användningen av AI är förenlig med barnkonventionen och tillstyrker att denna teknik ska kunna användas för att lokalisera och identifiera barn. Det framgår inte helt klart av promemorians förslag att tekniken även ska kunna användas mot barn som misstänks för brott. Det är därför särskilt viktigt att lagstiftaren är tydlig med att användningen av tekniken är tillåten även då målpersonen är ett barn som är misstänkt för brott (jfr LUL 31 §).

16.2 Ekonomiska konsekvenser

Utifrån Polismyndighetens uppskattning av antal ärenden och antagandet om att domstol i de flesta fall kommer att besluta om tillstånd, har utredningen bedömt att förslagen endast kommer att ha ringa påverkan på Åklagarmyndighetens kostnader.

Denna bedömning tar dock endast i beaktande de kostnader som förväntas uppstå när tekniken är på plats. Åklagarmyndigheten vill därför särskilt framhålla att förslagen innebär helt nya arbetsuppgifter för åklagare. Det kommer att finnas ett stort behov av it-stöd för ärendehandläggningen och – som förslaget nu ser ut – för en omfattande och utdragen underrättelseprocess. Vid bedömningen behöver man således beakta de kostnader som följer med att utveckla och etablera ett sådant stöd.

Detta yttrande har beslutats av riksåklagaren Katarina Johansson Welin efter föredragning av kammaråklagaren Kevin Öksuz. I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén och överåklagaren Lennart Guné deltagit. Byråchefen Per Hedvall har medverkat i beredningen.

Katarina Johansson Welin

Kevin Öksuz

Kopia till

Kommunikationsavdelningen

Rättschefen

Biblioteket