



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

Promemorian (Ds 2025:32) Polisens och Tullverkets användning av AI för biometrisk fjärridentifiering i efterhand

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

Sammanfattning

Åklagarmyndigheten

- instämmer i promemorians bedömningar av innebörden av artikel 26.10
- tillstyrker att det är åklagaren som för svenskt vidkommande ska vara den rättsliga myndighet som ska besluta om tillstånd enligt artikeln
- efterfrågar att den svenska lagen tydligare ska redovisa det huvudsakliga innehållet i artikeln
- efterlyser fler exempel i de kommenterande texterna till stöd för den praktiska tillämpningen.

Inledning

Film- och bildmaterial utgör ofta en viktig del av underlaget i en brottsutredning och inhämtas regelmässigt vid utredningen av många olika typer av brott. Samhällsutvecklingen har medfört att omfattningen av sådant material har ökat, med effekt att genomgång och analys av materialet kan dra stora utredningsresurser och ta lång tid. Det är därför mycket angeläget att kunna använda AI-verktyg för att i efterhand kunna analysera film- och bildmaterial och Åklagarmyndigheten välkomnar därför att förslaget säkerställer det.

Även om AI-förordningen lämnar ett stort utrymme att använda tekniken för biometrisk fjärridentifiering utan krav på tillstånd, är kanske de mest avgörande inslagen sådant som kräver en prövning av en rättslig myndighet, för

Sveriges del enligt förslaget en åklagare. Det behöver därför göras så klart som möjligt

- a) i vilka fall det krävs tillstånd,
- b) vad som krävs för att få tillstånd,
- c) i vad mån tekniken kan användas i avvaktan på åklagarens tillstånd,
- d) och om den tekniska lösning som ska användas omfattas av kravet på tillstånd.

Det framstår som tveksamt om någon av dessa saker har fått en tillräckligt klar reglering genom promemorians överväganden och förslag. Att resultatet av otillåten användning ska raderas och inte får användas till nackdel för enskild, är omständigheter som förstärker olägenheten av oklarheterna.

I vilka fall krävs tillstånd?

Enligt artikel 26.10 krävs tillstånd från en rättslig myndighet för målinriktad sökning av en person som misstänks ha begått ett brott eller som har dömts för att ha begått ett brott utom när AI används ”för den inledande identifieringen av en potentiell misstänkt på grundval av objektiva och verifierbara fakta med direkt anknytning till brottet”.

Som promemorian framhåller (s. 28) finns det inte någon närmare förklaring till vad som utgör en inledande identifiering till skillnad från en tillståndspliktig sökning. Även om tolkningen ytterst är en fråga för EU-domstolen, vore från den enskilda rättstillämparens perspektiv bra om lagstiftaren sökte ge lite närmare ledning om hur man uppfattar tillståndskravet.

För Åklagarmyndigheten framstår det som angeläget att undvika diskussioner om i vad mån resultatet av användningen av AI får användas eller inte. I en rättsordning som tillämpar principen om fri bevisföring är ju förordningens regler i den delen en anomali. Det leder oss till slutsatsen att AI-användningen bör prövas av åklagare så snart det framstår som tveksamt om den ryms inom det tillståndsfria området. Som vi tolkar artikeln skulle det exempelvis innebära följande:

Om man i ett kameramaterial ser ett antal personer agera på brottsplatsen – vare sig de håller vakt, kör en flyktbil eller något annat – bör man utan krav på tillstånd kunna använda AI för att med hjälp av referensmaterial försöka identifiera dem. Men så snart man behöver söka efter varifrån de kom och vart

de försvann (exempelvis för att se vilka som i övrigt kan ha varit inblandade i brottet) så är det fråga om en sådan målinriktad sökning som kräver tillstånd.

Det krävs inte tillstånd och användningen är tillåten

Vi instämmer helt i promemorians tolkning att användningen av AI kan ske utan tillstånd för en målinriktad sökning av målsägande och vittnen under förutsättning att sökningen sker inom ramen för en brottsutredning och är i enlighet med övrigt regelverk om dataskydd. Likaså instämmer vi i bedömningen att tillstånd inte krävs vid i övrigt tillåten användning inom ramen för underrättelseverksamhet.

Det är alltid otillåtet

Enligt artikelns tredje stycke får tekniken under inga omständigheter användas för brottsbekämpande ändamål på ett icke målinriktat sätt, utan koppling till ett brott, ett straffrättsligt förfarande, ett verkligt och aktuellt eller verkligt och förutsebart hot om ett brott eller sökning efter en specifik försvunnen person. Vi instämmer i promemorians slutsats att AI inte får användas som allmän övervakning, utan att användningen måste syfta till att söka efter en specifik person.

Vad krävs för att få tillstånd?

Enligt artikel 26.10 ska tekniken inte användas i vidare mån än vad som är absolut nödvändigt för att utreda ett specifikt brott. Därutöver krävs att skälen för åtgärden uppväger de men som åtgärden innebär för motstående intressen, varvid bl.a. den geografiska och tidsmässiga omfattningen på det material som ansökan avser ska beaktas. I övrigt sägs inte mer än att de ska avse en målinriktad sökning av en person som misstänkts för eller har dömts för brott.

Kan tekniken användas i avvaktan på tillstånd?

Av artikel 26.10 framgår att tekniken kan användas utan föregående tillstånd, men att tillstånd ska begäras utan dröjsmål och senast inom 48 timmar. Vi instämmer i att en tillståndsprövning ska ske även i sådana fall där användningen har avslutats inom 48 timmar (jfr s. 47).

Omfattas den använda tekniken av tillståndskravet?

AI-förordningen träder i nu aktuella delar i tillämpning den 2 augusti 2026. I den mån AI-system för biometrisk fjärridentifiering har släppts ut på marknaden eller tagits i bruk före det datumet, omfattas AI-systemet dock inte med mindre det efter ikraftträdandet har ”förändra[t]s betydligt när det gäller sin utformning.” System som per den 2 augusti 2026 finns på marknaden kan alltså

enligt förordningen utan tillstånd användas för målinriktad sökning efter brottsmisstänkta, dock längst till den 2 augusti 2030.

Ger den föreslagna lagen tillräckligt klara besked?

AI-förordningen är direkt tillämplig i Sverige. För att undvika dubbelreglering har promemorian i mycket hög utsträckning valt att hänvisa till artikel 26.10 i förordningen. Effekten har blivit att lagen inte ens ger huvudsakliga besked om utrymmet för att använda tekniken eller om när sådan användning förutsätter tillstånd. Inte heller framgår där att det är tillåtet att påbörja användningen i avvaktan på tillstånd och vad som gäller i sådana fall.

Åklagarmyndigheten menar att man här i högre grad bör kunna använda samma lagstiftningsteknik som i lagen för användning av tekniken i realtid, alltså att den kompletterande lagen redovisar det huvudsakliga innehållet i EU-förordningen.

Istället för att stanna för att i lagens andra paragraf kort ange

I artikel 26.10 i AI-förordningen finns bestämmelser om att viss användning av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand kräver tillstånd.

kunde lagen ange

Målinriktad sökning i efterhand med AI-system för biometrisk fjärridentifiering av en person som misstänks ha begått ett brott eller som dömts för att ha begått ett brott kräver enligt vad som närmare framgår av AI-förordningens artikel 26.10 tillstånd.

I anslutning därtill kunde lagen ange

Av artikeln framgår vidare att sådant tillstånd inte krävs för den inledande identifieringen av en potentiell misstänkt på grundval av objektiva och verifierbara fakta med direkt anknytning till brottet.

På samma sätt vore det lämpligt att lagen pekade på artikelns krav på att tillståndet ska begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att utreda ett specifikt brott, utöver den nu föreslagna proportionalitetsregeln.

Genom att i lagen, exempelvis som ett tillägg till föreslagna 4 §, ange att användning som påbörjas utan förhandstillstånd utan dröjsmål och senast inom 48 timmar ska lämnas för prövning av åklagare, skulle det bli tydligt att tillstånd kan sökas i efterhand. Föreslagna 6 § ger visserligen en indikation på att det är möjligt, men det riskerar att förbises.

Också det sätt på vilket ikraftträdandet har reglerats öppnar för en osäkerhet om i vilka fall det krävs tillstånd. Läst för sig självt förefaller all användning av tekniken efter den 1 januari 2027 kräva åklagares beslut. Vid vilken tidpunkt tekniken kräver tillstånd regleras dock av artikel 111.2, och mycket talar för att den tidpunkten för svenskt vidkommande ligger betydligt längre fram. Även här kunde tillämpningen förenklas genom att övergångsbestämmelsen kort hänvisade till artikel 111.2 och dess huvudsakliga innehåll.

5.3 Beslut om tillstånd ska fattas av allmän åklagare

Vi instämmer helt i promemorians beskrivning av åklagare som rättslig instans och anser att den svarar väl mot vår roll som en objektiv och självständig rättslig myndighet med omfattande judiciella uppgifter och befogenheter. Vi tillstyrker därför att samtliga beslut om tillstånd ska fattas av åklagare.

5.6 Det saknas behov av underrättelseskyldighet

Vi tillstyrker att det inte ska införas någon underrättelseskyldighet och instämmer i promemorians motivering till varför sådan underrättelseskyldighet inte ska införas.

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

Enligt den föreslagna 16 b § i utlämningslagen får AI-system för biometrisk ansiktsgenkänning i efterhand användas i syfte att verkställa frihetsberövandet för någon som är anhållen eller häktad i ett utlämningsärende. Motsvarande bestämmelse föreslås för de europeiska- och nordiska arresteringsorderlagarna.

Den nya paragrafens placering i utlämningslagen kan ge uppfattningen att det krävs att en utlämningsframställning har inkommit för att AI-system för biometrisk ansiktsgenkänning i efterhand ska få användas. Samtidigt torde det vara i inledningen av ett utlämningsärende, innan en utlämningsframställning har inkommit, som det är mest aktuellt att använda sig av systemet för identifiering.

Det bör därför förtydligas att AI-system för biometrisk ansiktsgenkänning i efterhand får användas även före det att en utlämningsframställning har kommit in. Detsamma gäller för hemlig dataavläsning.

8 Konsekvenser av förslagen

Som vi har konstaterat i yttrandets inledning förekommer film- och bildmaterial i en stor del av brottsutredningarna och att AI-utvecklingen kommer att leda till vi kan använda verktyget i fler ärenden i takt med utvecklingen. Detta kommer att innebära ökade kostnader för Åklagarmyndigheten eftersom åklagaren utses till att vara beslutsfattare i alla ärenden, oberoende av om polisen i övrigt kunnat vara förundersökningsledare, men också när verktyget ska användas inom ramen för underrättelseverksamhet.

Det finns inga skäl för att ifrågasätta Polisens grova uppskattning om 50–100 beslut i veckan och vi instämmer helt i bedömningen att det kommer att leda till ökade personalkostnader för Åklagarmyndigheten. Härvid bör också beaktas att det under en uppbyggnadsfas kommer att uppstå ytterligare kostnader i form av it-stöd, rättsligt stöd, utbildning, m.m.

Sett isolerat har Åklagarmyndigheten inga invändningar mot slutsatsen att hanteringen av beslutsfunktionen bör kunna rymmas inom Åklagarmyndighetens befintliga ekonomiska ramar. Det här är dock bara en av en rad tillkommande uppgifter som på kort tid läggs på åklagarfunktionen. Sett i stort är det välkomna förändringar som är ägnade att bidra till en mer framgångsrik brottsbekämpning, men sammantaget är det en betydande utmaning att snabbt och effektivt omhänderta lagstiftarens intentioner.

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

Områdescheferna genom samordnande områdeschef

It-utvecklingsenheten