



Datum

2021-06-24

Diariernr (åberopas)

A300.684/2021

Saknr

000

Er referens

I2021/01304

Infrastrukturdepartementet

i.remissvar@regeringskansliet.se

i.esd.remissor@regeringskansliet.se

Europeiska kommissionens förslag COM(2021)206 final till förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens – AI-förordningen

Sammanfattning

Polismyndigheten anser att EU-kommissionens förslag från den 21 april i år om en AI-förordning (COM(2021) 206 final) kommer att få stor påverkan på Polismyndigheten och till viss del även begränsa myndighetens möjligheter att utöva brottsbekämpande verksamhet. Det är av största vikt att avvägningen mellan dess syfte – att fastställa en rättslig ram för utveckling, saluföring och användning av artificiell intelligens – och iakttagande av hänsyn till allmänintresset såsom hög skyddsnivå för hälsa, säkerhet och grundläggande rättigheter inte urholkar brottsbekämpande myndigheters möjligheter att stävja grov brottslighet och terrorism både i en nationell och internationell kontext.

Polismyndigheten noterar för det första att EU-kommissionen i nuläget inte beaktat brottsbekämpande myndigheters perspektiv i förslaget riskavvägning samtidigt som regleringen i stort likställer AI och AI-system som används av brottsbekämpande myndigheter med de som används av kommersiella aktörer. Polismyndigheten anser att brottsbekämpande verksamhet lämpligen inte bör omfattas av förslaget då det finns en stor risk för tolknings- och tillämpningsproblem då regleringen träffar olika verksamheter som bedrivs i helt skilda syften, kommersiella jämfört med brottsbekämpande. Polismyndigheten anser att bestämmelser som påverkar brottsbekämpande myndigheters verksamhet bör regleras på ett sätt som beaktar dess särskilda karaktär. För det andra, föreslås en reglering av AI-teknik snarare än förmågan och användningen av AI tillsammans med en alltför vid definition av vad som utgör AI. Detta gör att exempelvis applikationer och lösningar som egentligen inte borde omfattas av regelverket kommer att göra det. För det tredje begränsar förslaget Polismyndighetens möjligheter att använda AI-applikationer i realtid inom vissa områden. För det fjärde, ser Polismyndigheten att myndigheten kommer behöva ökade resurser för att hantera de föreslagna administrativa kraven och kraven om övervakning av användningen av AI och AI-system.

Polismyndighetens synpunkter

1. Tillämpningsområde

Polismyndigheten anser att förslaget till AI-förordning lämpligen inte bör omfatta brottsbekämpande verksamhet då syftet med förslaget är att förbättra den inre marknads funktion och inte att harmonisera frågor inom straffrättsligt samarbete och polissamarbete. Dessa områden anses vara av särart och bör därmed regleras separat, såsom exempelvis gjorts genom dataskyddsdirektivet (2016/680).¹ Det finns stor risk att det uppstår tolknings- och tillämpningsproblem då förordningen utformats i syfte att förbättra den inre marknads funktion i förhållande till kommersiella intressen och inte i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott och förebygga och hindra hot mot den allmänna säkerheten. Om brottsbekämpning ska omfattas av förordningen krävs att en fullständig och relevant riskavvägning i förhållande till de brottsbekämpande myndigheternas perspektiv görs, vilket saknas i motiveringen till förslaget.

I det fall brottsbekämpande myndigheter trots allt ska omfattas av förordningen efterlyser Polismyndigheten en bättre balans i förslaget mellan hur skyddet för individens integritet ställs i relation till brottsbekämpande myndigheters ansvar för att upprätthålla trygghet och säkerhet i samhället. Dessa intressen måste relateras på ett sätt som skapar en legitimitet för exempelvis polisens förmåga att använda sig av relevant ny teknik i sitt uppdrag. Det är inte rimligt att ensidigt fokusera på riskerna med ny teknik utan att ställa dessa i relation till riskerna som det innebär att inte använda tekniken. Om brottsbekämpande verksamhet ändå ska omfattas av en övergripande reglering av det nu aktuella slaget anser Polismyndigheten att de regler som rör AI-system i brottsbekämpande syften bör samlas i ett eget kapitel i förordningen. Detta för att kunna tydliggöra de behov som ska tillgodoses.

Vidare är det försvårande för tolkningen av förslaget till AI-förordning att det saknas en tydlig definition av vilka kriterier som ska uppfyllas för att ett system ska klassas som högrisk-AI, vilket är grundläggande för tillämpning av förslaget.

2. Definition av AI

Polismyndigheten ser generella problem med att förordningen bygger på att reglera tekniken snarare än förmågan vid användningen och tillämpningen av AI. AI-teknik finns snart i alla allmänt tillgängliga programvaror (Photoshop, Office med flera) och gör det därför olämpligt att reglera på en teknisk nivå. Tyngdpunkten bör snarare ligga på att reglera tillämpningen av och användningsområdena för artificiell intelligens. Som exempel kan ansiktsgenkänning nämnas vilket är en teknik och en förmåga som redan finns och som kommer

¹ Se skäl 10, med hänvisning till förklaring 21 i Lissabonfördraget, och skäl 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF, OJ L 119, 4.5.2016, p. 89–131.

att utvecklas och bli bättre. Detta är en naturlig utveckling som inte bör hindras. Däremot bör tillämpningen regleras på ett sådant sätt att exempelvis massövervakning inte främjas samtidigt som det för brottsbekämpande myndigheter måste finnas möjligheter att söka efter en försvunnen eller efterlyst person vid grov brottslighet då det allmänna intresset väger tyngre. Detta exempel kan generaliseras på andra AI-förmågor som röstigenkänning, textanalys etc. Här bör även regleringen ta sikte på att förmågan i kombination med tillämpning ska vara validerad för det specifika ändamålet. Vidare bör regleringen ta sikte på i vilken utsträckning AI-tekniken får fatta automatiserade beslut eller om den endast får användas för att sälla, filtrera och sortera material i syfte att effektivisera t.ex. brottsförebyggande, brottsbekämpande verksamhet. Förslaget bör även ta hänsyn till vad alternativet är till användning av AI-teknik.

Polismyndigheten anser att den definition som föreslås i förordningen är allt för omfattande, otydlig och svårtolkad. I förslagets artikel 3 definieras ett AI-system såsom en mjukvara som innehåller en eller flera av teknikerna i Annex 1 som i sin tur istället innehåller en lista av tekniker. Punkt (c) i Annex 1 omnämner ”Statistiska metoder” vilket exempelvis skulle kunna innefatta mjukvara i en enkel termostat. Risken med den definition som föreslås är att begreppet AI blir urvattnat och kan komma att omfatta en betydande mängd system. Vidare undantas hårdvara helt, vilket kan ifrågasättas om det är avsiktligt.

Definitionen skapar vidare följdproblem genom hela lagförslaget eftersom den leder till att applikationer och lösningar som egentligen inte borde omfattas av regelverket kommer att göra det. Polismyndigheten förespråkar istället den definition som är framtagen inom ramen för EU-kommissionens expertgrupp för AI som på ett betydligt bättre sätt inkluderar relevanta förmågor och teknik. Formuleringen innehåller en mer teknikagnostisk del och en exemplifierande del där man inkluderar de mest uppenbara tillämpningarna som exempel utan att begränsa sig till dem.²

3. Förbud

Polismyndighetens möjligheter att inom vissa områden använda AI-applikationer i realtid begränsas i och med förordningen på ett negativt sätt för myndigheten. Polismyndigheten anser att detta i sin tur riskerar medföra att myndigheten inte kan använda tekniska landvinningar som har potential att effektivisera polisiärt arbete. Istället för ett förbud bör man fokusera på säkerhetsmekanismer för att förhindra att tekniken tillämpas på ett oönskat vis (exempelvis för systematisk övervakning av allmänheten i stort).

² Independent High-Level Expert Group on Artificial Intelligence set up by the European Commission - A definition of AI: Main capabilities and scientific disciplines - Definition developed for the purpose of the AI HLEG’s deliverables, 8 april 2019, sid 1: “Artificial intelligence (AI) refers to systems that display intelligent behaviour by analysing their environment and taking actions – with some degree of autonomy – to achieve specific goals. AI-based systems can be purely software-based, acting in the virtual world (e.g. voice assistants, image analysis software, search engines, speech and face recognition systems) or AI can be embedded in hardware devices (e.g. advanced robots, autonomous cars, drones or Internet of Things applications).”

4. Administration och övervakning – arbetsbörda för Polismyndigheten

Polismyndigheten ser att en effekt av förslaget till AI-förordning är att den administration och övervakning som omgärdar användning av AI och AI-system kommer att öka. Detta leder med största sannolikhet till ökade kostnader och större tidsåtgång för Polismyndigheten vid införande av moderna lösningar. Detta blir särskilt påtagligt givet den breda definitionen av AI. Den effektiviseringsvinst som kan komma med ny AI-teknik riskerar att snabbt konsumeras av den ökade kostnaden för efterlevnaden av kravet på övervakning under hela AI-produktens livscykel.

För att kunna efterleva de högt ställda kraven i förslaget gällande övervakningar ser Polismyndigheten att dess utvecklare av AI-system behöver ha möjlighet att se samma information som slutanvändare när ett fel uppstår. Då generella AI-förstärkta förmågor har potential att användas mycket brett i myndighetens verksamhet kan det bli fråga om ovanligt stor insyn i många olika system och delmängder av information.

Vidare ser Polismyndigheten en utmaning med övervakning i förhållande till inköpta system där leverantören enligt förslaget å ena sidan bär ansvaret för kvalitetssäkringen av modellerna i systemet, men å andra sidan, ur dataskyddssynpunkt inte får ha tillgång till data som används i systemet. Detta kan innebära att Polismyndigheten inte kan undersöka orsakerna till att modeller börjar prestera dåligt i förhållande till en viss typ av produktionsdata då myndigheten inte har full access till den underliggande tekniken som skapar felet. Kommersiella leverantörer vill normalt inte uppge exakt vilken teknik de använder, vilket försvårar utredningen/felsökningen för myndigheten samtidigt som de kommersiella leverantörerna inte kan se myndighetens data för att undersöka problemen från deras sida.

5. Exempel – Polismyndighetens system och verktyg

Polismyndigheten har kommit långt med att införa en mycket efterlängtat förmåga som ger en stor effektivitetshöjning i flera olika tillämpningar genom det så kallade ALFA-ramverket för bildanalys. Bedömningen är att ALFA inte hade kunnat genomföras om AI-förordningen, så som den nu är utformad, hade varit tillämplig. Detta då arbetsinsatsen hade varit alltför stor samt att vissa delar möjligen inte bedömts vara tillåtna. Idag används ALFA för att hjälpa utredare att hitta rätt objekt i stora mängder videodata (exempelvis registreringsskyltar på fordon, specifika klädesplagg etc). Alternativet är att leta manuellt i materialet vilket är mycket tidskrävande och bland annat förlänger tiden till dess man kan få tag i en misstänkt gärningsperson. Polismyndighetens bedömning är att risken med att inte använda ALFA är större för allmänintresset än vad användningen av applikationen är. Det är en bedömning som också delats av Integritetsskyddsmyndigheten, IMY, som gett sitt godkännande för användning.

Automatiserad biometrisk sökning efter misstänkta gärningspersoner i Polismyndighetens kameraplattform har potential att ge värdefull information i utredningsarbetet. Med rätt utformning bör en balans kring den personliga in-

tegriteten och rättsväsendets behov av att effektivisera och hushålla med allmänna resurser kunna uppnås.

Härutöver kan nämnas andra exempel inom Polismyndighetens verksamhet som kommer att påverkas, även vid en smalare definition av AI. Av dessa kommer hela eller delar dessutom att klassas som hög-risk system vilka kommer att regleras mycket strikt enligt nu liggande förslag om AI-förordning.

- Talarjämförelser, utförs idag av NFC med hjälp av mjukvara som innehåller AI-komponenter.
- Digital-mediaområdet påverkas, exempelvis bildjämförelser, äkthetsundersökningar, sökning i signalementsregister, sökning i bild- och videomaterial, hörbarhetsförbättringar, klassning av språk, bestämning av plats, hastighetsuppskattningar, längdmätningar etc.
- IT-forensiska området påverkas, exempelvis analys av data från mobiltelefoner, chattloggar, servrar, twitter-flöden, sociala medier etc.
- Definitionen påverkar den brottsoperativa verksamheten direkt i och med att många av verktygen och applikationerna som idag är automatiserade skulle klassas som högrisk användning. I praktiken omöjliggörs en inhämtning och effektiv analys av existerande öppna data på internet, darknet osv. Det är inte endast IT-forensik utan även utredningsgrupper som avser använda/använder dessa tekniska förmågor.
- Operativ verksamhet påverkas i form av kameraplattformen, kroppsburna kameror och hantering av material från dessa. Andra exempel är sensorplattformar i bilar, helikoptrar och UASer (Unmanned Aircraft System – drönare) m.m.
- Alla former av forensiska analyser som bygger på statistik (vilket är en betydande del då användning av statistiska data utgör ett grundfundament inom forensisk verksamhet), alltifrån klassning av narkotika till dokumentjämförelser.
- Befintliga IT-system, i de fall de endast innehåller äldre enkla tekniker för exempelvis sökning eller uppmarkering omfattas och skulle behöva genomlysas i sin helhet.
- Polismyndigheten utvecklar och utvärderar idag generella lösningar för språk- och textanalys. Detta kan komma att tillämpas i en mycket stor del av myndighetens verksamhet och på information som kommer från en omfattande mängd system och dokumentlagringsytor som innehåller mänskligt språk i talad, skriven eller avbildad form. Det är därför rimligt att anta att det med tiden kommer att bli fråga om en stor mängd riskbedömningar och efterkontroller av tillämpningar att genomföra enligt lagförslagets relativt omfattande procedurer.

- Många av de system som används inom NFCs verksamhet idag kommer att klassas som högrisk-AI-system då de exempelvis använder statistiskt underlag eller är så kallade expertsystem. Systemen omfattas redan idag av en gedigen kontroll men det kan inte uteslutas att denna i framtiden kan komma att bli mer krävande. Alla former av forensiska analyser som bygger på statistik (vilket är en betydande del då användning av statistiska data utgör ett grundfundament inom forensisk verksamhet), allt från klassning av narkotika till dokumentjämförelser.
- Vad gäller kraven om övervakning som föreslås, bör de ses i förhållande till de många olika modeller som behöver tas fram inom ramen för Polismyndighetens språk- och textanalys och hur de presterar avseende språk av olika typer. Dessa modeller behöver förändras över tid och detta kräver djupgående kompetens i statistik, maskininlärningsmetoder och polisär domänkunskap. En konsekvens av förslaget är därmed att färdigutvecklade AI-system endast får förvaltas av de personer som själva har kompetens att utveckla, träna och utvärdera AI-modeller vilket medför ökade krav på kompetens inom myndigheten.
- De idag helt manuella processerna för rättslig granskning och beslutsfattande gällande tillgång till information kommer sannolikt behöva göras om och strömlinjeformas för att rättsavdelningen och beslutsfattare inte ska översvämmas med ärenden.

Genomförande- och delegeradeakter

Polismyndigheten anser att förslaget om att ge EU-kommissionen befogenhet att vid behov anta genomförandeakter för att säkerställa en enhetlig tillämpning av förordningen eller delegerade akter för att uppdatera eller komplettera förteckningarna i bilagorna I–VII ger medlemsstaterna en alltför begränsad möjlighet att exempelvis påverka definitionen av AI och därmed förordningens tillämpningsområde.

Konsekvenser för Polismyndigheten

EU-kommissionens förslag om en generellt tillämplig AI-förordning kommer att påverka Polismyndigheten i hög grad. I första hand i förhållande till den AI-teknik och de AI-system som idag används och som i framtiden kan komma att användas i myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Härutöver tillkommer en omfattande administration för Polismyndigheten vad gäller dataförvaltning, dokumentation, arkivering, transparens och tillhandahållande av information till användare och mänsklig tillsyn. I jämförelse kan nämnas att med anledning av dataskyddsreformen krävdes en resursförstärkning bara på rättsavdelningen med ca 15 heltidstjänster för att hantera personuppgiftsfrågor. Förslaget om en AI-förordning har ett än bredare anslag än dataskyddsregleringen vilket därför kan komma att kräva än mer omfattande personalresurser inom exempelvis det juridiska området, språk-, text-, bild- och dataanalys samt inom teknik, it men också i form av exempelvis utvecklare och projektledare då utvecklingsprojekten blir mer komplicerade. De omfattande kraven på efterkontroll för system som bedöms som hög-risk innebär även ett behov av en

delvis annan organisation än den som finns idag och även en utökad arbetsbörda.

Detta yttrande har beslutats av avdelningschefen Gunilla Hedwall efter fördragning av juristen Maria Wiberg.

POLISMYNDIGHETEN

Gunilla Hedwall

Ida Forss på uppdrag
av Maria Wiberg

Kopia till:

Justitiedepartementet (PO)
Arbetsstagarorganisationerna
Rikspolischefens kansli