

Remiss av PM, Ds 2025:32, Polisens och Tullverkets användning av AI för biometrisk fjärridentifiering i efterhand (Ju2025/02805)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i promemorian "Polisens och Tullverkets användning av AI för biometrisk fjärridentifiering i efterhand" (Ds 2025:32). Journalistförbundet lämnade även remissvar på promemorian "Polisens användning av AI för ansiktsgenkänning i realtid" (Ds 2025:7).

Ansiktsgenkänning som används av rättsvårdande myndigheter har många likheter med hemliga tvångsmedel och är nära besläktat kameraövervakning. För Journalistförbundets medlemmar är det frågor som är viktiga ur källskyddsperspektiv. Journalistförbundet har därför på ett principiellt plan ett stort intresse av att lagstiftningen lever upp till högt ställda krav på rättssäkerhet och lämnar därför vissa synpunkter som syftar till att öka rättssäkerheten för det fall att regeringen går vidare med förslagen i promemorian.

I promemorian föreslås två nya sekretessbestämmelser som ska tillämpas i verksamhet där AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand används. Journalistförbundet avstyrker förslagen om nya sekretessbestämmelser, men för det fall att regeringen väljer att gå vidare med förslagen tillstyrker Journalistförbundet att meddelarfriheten föreslås ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelserna.

Allmänna synpunkter

Ansiktsgenkänning innebär ett stort ingrepp i den personliga integriteten, vilket är anledningen till att ansiktsgenkänning i realtid i princip är förbjudet. Ansiktsgenkänning som används för brottsbekämpande ändamål har många likheter med hemliga tvångsmedel och är nära besläktat med kameraövervakning. För Journalistförbundets medlemmar är det frågor som är viktiga ur källskyddsperspektiv. En journalists kommunikation med en källa har ett särskilt skydd i rättegångsbalken genom till exempel avlyssningsförbudet och även vid kameraövervakning finns det ett intresse av att värna källskyddet. Detta görs även genom att olika rättssäkerhetsgarantier upprätthålls och efterlevs. Journalistförbundet har därför på ett principiellt plan ett stort intresse av att lagstiftningen uppfyller högt ställda rättssäkerhetskrav.

5.1 En ny lag med bestämmelser som kompletterar AI-förordningen ska införas

I promemorian föreslås att det ska införas en ny lag som reglerar tillståndsförfarandet för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets användning av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand enligt artikel 26.10 i AI-förordningen. Lagen ska komplettera AI-förordningen. Av promemorian framgår att tekniken som den nya lagen ska reglera används redan idag. Det mest konkreta exemplet på hur den nya lagen ska tillämpas kommer från Tullverket:

"De situationer när Tullverket behöver kunna använda tekniken uppstår normalt i myndighetens brottsutredande verksamhet, särskilt när det gäller smugglingsbrott. Smuggling av t.ex. narkotika, vapen och explosiva varor sker i betydande omfattning. Det är angeläget att kunna utreda misstänkta smugglingsbrott snabbt och effektivt. Ett exempel på när tekniken skulle vara ett värdefullt verktyg i en utredning är när ett smugglingsbrott uppdagas först när den aktuella varan befinner sig inne i landet och det finns en misstanke om att en viss person har fört varan över gränsen. För att kunna styrka ett smugglingsbrott behöver varans väg in i landet spåras bakåt. Det kan då krävas bl.a. att material från övervakningskameror vid gränspassager granskas för att kunna identifiera både varan och personen som smugglat in varan. I dag görs sökningar i material från övervakningskameror manuellt. Eftersom materialet ofta kan vara omfattande är sådana manuella genomgångar mycket tidskrävande. Det är Tullverkets erfarenhet att identifieringen av misstänkta personer ofta misslyckas på grund av dagens ineffektiva utredningsmetoder. Det finns därför ett stort värde i att Tullverket kan använda sig av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand i sin brottsutredande verksamhet."

Promemorian innehåller en genomgång av de positiva effekter som användning av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand innebär. Inte minst det faktum att polisen sparar in många arbetstimmar i form av manuell granskning lyfts fram som en stor fördel. Det finns dock inte på samma sätt en genomgång av de negativa aspekter som tekniken medför, vilket får anses vara en brist. Det finns till exempel när det gäller AI-system en viss felmarginal. AI-systemen kan också innebära risker ur källskyddsperspektiv, om övervakning till exempel sker på en plats som är skyddad mot intrång (RB 27 kap. 22 a § 2 p.).

De senaste åren har regeringen infört så kallade preventiva tvångsmedel. Det handlar om till exempel hemlig kameraövervakning enligt RB, 27 kap. 20 c §, vilket innebär att hemlig kameraövervakning i vissa fall kan användas för att "fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet eller brotten, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen". Enligt Journalistförbundet kan det ifrågasättas om den typen av uppgifter som inte har samma tydliga koppling till någon misstänkt person ska kunna användas i AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand.

5.2 Användningen måste vara proportionerlig

Förslaget i promemorian innebär att det för att få tillstånd att använda AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand ska krävas att skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktas mot eller för något annat motstående intresse. All användning av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand måste enligt artikel 26.10 i AI-förordningen uppfylla samma höga krav: "Varje användning ska begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att utreda ett specifikt brott." Enligt Journalistförbundet får det anses vara ett högre krav än att åtgärden är proportionell. Enligt promemorian behöver begränsningen "absolut nödvändigt" inte framgå av lagtexten eftersom det står i AI-förordningen. Det är dock en slutsats som kan ifrågasättas. Huvudregeln är enligt förordningen att biometrisk fjärridentifiering i efterhand är ett AI-system med hög risk som kräver särskilt tillstånd. Förordningen öppnar alltså upp för undantag i nationell lag men undantaget ska begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att utreda ett specifikt brott. Enligt Journalistförbundet ligger det därför närmare till hands att tolka förordningen så att det åligger varje medlemsland att utforma eventuella undantag i enlighet med förordningen.

5.3 Beslut om tillstånd ska fattas av allmän åklagare

I promemorian föreslås att allmän åklagare ska pröva en begäran om tillstånd från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket, när ett sådant krävs enligt artikel 26.10 i AI-förordningen. Ett beslut om tillstånd ska gälla omedelbart.

Beslut om att använda AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand har många likheter med beslut om att godkänna användning av hemliga tvångsmedel. Enligt Journalistförbundet är det viktigt att en domstol fattar beslut om såväl användning av hemliga tvångsmedel som tillstånd att använda AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand. Att det är domstol som fattar besluten är viktigt ur rättssäkerhetsperspektiv eftersom det minskar risken för att felaktiga beslut fattas, inte minst eftersom ett offentligt ombud närvarar vid besluten. Det i sin tur gör att beslut som äventyrar källskyddet kan undvikas. Enligt nuvarande lagstiftning fattas beslut om inhämtning av uppgifter av åklagare trots att EU-domstolen har slagit fast att denna typ av beslut ska fattas av en oberoende myndighet och att åklagare inte kan anses oberoende (se Prokuratuur-målet från 2021). För att öka rättssäkerheten bör regeringen, enligt Journalistförbundet, överväga om inte domstolsbeslut där offentligt ombud närvarar bör krävas vid så väl beslut om inhämtning av uppgifter som vid beslut om tillstånd att använda AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand.

5.4 Beslutets innehåll

I promemorian föreslås att ett beslut om tillstånd att använda AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand ska innehålla uppgift om vilken person och vilket eller vilka brott eller brottsmisstankar, samt vilket material tillståndet gäller. Enligt Journalistförbundet är det viktigt att beslutet även innehåller en motivering till varför beslutet anses proportionerligt, samt varför det är absolut nödvändigt för att utreda det specifika brottet.

6.1 Det krävs ändringar i offentlighets- och sekretesslagen

I utredningen föreslås att sekretess ska gälla för uppgift som hänför sig till angelägenhet som avser användning av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. I promemorian föreslås att den nya regeln ska införas i 18 kap 1 § OSL, det vill säga i den bestämmelse som reglerar förundersökningssekretess. Enligt Journalistförbundet framstår det inte som ett bra alternativ att den nya regeln som framför allt avser uppgifter om personer som begått brott inryms i en bestämmelse som handlar om förundersökning. Journalistförbundet avstyrker därför förslaget.

I promemorian föreslås vidare att sekretess ska gälla "för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan

att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i (...) angelägenhet som avser användning av AI-system enligt lagen (2026:000) om viss användning av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand för brottsbekämpande ändamål." Bestämmelsen har ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att sekretess är huvudregel. Journalistförbundets erfarenhet av omvänt skaderekvisit är att det i praktiken tillämpas som absolut sekretess och att insynen därmed är kraftigt begränsad. Enligt Journalistförbundet finns det ett stort allmänintresse i ärenden som rör biometrisk fjärridentifiering i efterhand. Det är viktigt att det finns möjlighet för såväl allmänhet som journalister att granska verksamheten för att upptäcka eventuella fel och brister. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget. För det fall att regeringen avser att gå vidare med förslaget anser Journalistförbundet att bestämmelsen istället bör ha ett rakt skaderekvisit, det vill säga att offentlighet bör vara huvudregel.

I promemorian föreslås att den tystnadsplikt som följer av de föreslagna sekretessbestämmelserna inte ska begränsa meddelarfriheten. För det fall att regeringen går vidare med de föreslagna sekretessbestämmelserna tillstyrker Journalistförbundet förslaget om att inte inskränka meddelarfriheten.

*Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet*