

Remissvar – promemorian Polisens och Tullverkets användning av AI för biometrisk fjärridentifiering i efterhand (Ds 2025:32), J2025/02805

1. Sammanfattning av universitetets ställningstagande

Örebro universitet har beretts tillfälle att yttra sig över departementspromemorian Polisens och Tullverkets användning av AI för biometrisk fjärridentifiering i efterhand (Ds 2025:32). Universitetet tar del av promemorian med utgångspunkt i sin roll som oberoende akademisk institution med forskningskompetens inom bland annat offentlig rätt, dataskydd, EU-rätt och mänskliga rättigheter.

Universitetet tillstyrker i huvudsak förslaget att införa en ny lag om tillståndsförfarandet vid viss användning av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand, som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1689 (AI-förordningen). Det framgår av promemorian att Polismyndigheten redan använder tekniken i sin brottsbekämpande verksamhet med stöd av det dataskyddsrättsliga regelverket och att ett behov av nationell reglering föreligger för att möjliggöra fortsatt och framtida användning i enlighet med artikel 26.10 i AI-förordningen.

Universitetet anser dock att det finns ett antal oklarheter och aspekter i lagförslaget som bör belysas närmare eller förtydligas innan lagstiftningen antas. Synpunkterna utvecklas nedan.

2. Sammanfattning av lagförslagets syfte och huvudsakliga innehåll

Promemorian föreslår en ny lag som reglerar tillståndsförfarandet för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets användning av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand när ett tillstånd krävs enligt artikel 26.10 i AI-förordningen. Den nya lagen är avsedd att komplettera AI-förordningen, som är direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Av promemorian framgår att tekniken redan används av Polismyndigheten för bland annat registerslagningar och bildanalys av bild- och videomaterial, och att den har bedömts spara tusentals timmar av manuellt granskningsarbete. Även Tullverket har framfört ett behov av att kunna använda tekniken, särskilt vid utredning av smugglingsbrott.

Tillståndskravet i artikel 26.10 gäller enligt promemorian när en brottsbekämpande myndighet ska använda AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand inom ramen för en utredning för målinriktad sökning av en person som misstänks ha begått eller har dömts för att ha begått ett brott. Tillstånd krävs dock inte för den inledande identifieringen av en potentiell misstänkt på grundval av objektiva och verifierbara fakta med direkt anknytning till brottet.

Lagförslagets centrala bestämmelser innebär i korthet att allmän åklagare ska pröva begäran om tillstånd, att användningen måste vara proportionerlig, att beslutet ska innehålla uppgifter om den person, de brott eller brottsmisstankar och det material som tillståndet avser, samt att beslutet gäller omedelbart. Vidare föreslås ändringar i offentlighets- och sekretesslagen, att Integritetsskyddsmyndigheten utses till marknadskontrollmyndighet, och att tekniken ska kunna användas inom ramen för det internationella straffrättsliga samarbetet. Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

3. Analys av rättsliga och praktiska konsekvenser

3.1 Proportionalitetsbedömningen

Universitetet noterar att den föreslagna proportionalitetsbestämmelsen (3 §) stadgar att tillstånd får medges om 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.

Promemorian anger att samtliga relevanta omständigheter ska beaktas vid avvägningen och nämner exempel som brottslighetens typ, eventuellt utdömd påföljd samt materialets geografiska och tidsmässiga omfattning.

Universitetet anser att proportionalitetsbestämmelsen i sig är ändamålsenlig men noterar att dess tillämpning i praktiken kommer att ställa höga krav på den prövande åklagaren. Vidare noterar universitetet att enligt skäl 95 till AI-förordningen får biometrisk fjärridentifiering i efterhand endast användas om det är nödvändigt. Något som inte kommer till uttryck i den föreslagna lagstiftningen. Universitetet kommer i avsnitt 4 och 5 utveckla sin uppfattning i denna del mer i detalj.

Promemorian konstaterar att artikel 26.10 inte innehåller någon begränsning i fråga om vilka brott tekniken får användas för att utreda, till skillnad från regleringen av biometrisk fjärridentifiering i realtid (jfr artikel 5 (2-7)). Promemorian väljer att inte föreslå en uttrycklig brottskatalog utan överlämnar detta till proportionalitetsbedömningen i det enskilda fallet. Det kan medföra risk för en oenhetlig tillämpning, särskilt under lagens initiala tillämpningsperiod. Universitetets rekommendation i denna del utvecklas i avsnitt 5.

3.2 Prövningsinstans och rättssäkerhetsgarantier

Promemorian föreslår att allmän åklagare ska pröva begäran om tillstånd. Som skäl för detta val anføres bland annat att åklagare i svensk och EU-rättslig kontext är att betrakta som en rättslig myndighet, att åklagare agerar självständigt och ska vara objektiva, samt att en domstolsprövning bedöms medföra en mer tidskrävande process. Vidare konstateras i promemorian att åklagarens beslut om tillstånd inte ska kunna överklagas, med hänvisning till att det inte uppställs ett sådant krav i artikel 26.10 när beslutet meddelas av en rättslig myndighet.

Universitetet noterar att valet av åklagare som prövningsinstans är förenligt med det krav som uppställs i AI-förordningen. Det kan dock konstateras att frågan om huruvida en oberoende domstolsprövning borde ha övervägts mer ingående inte behandlas uttömmande i promemorian. Den nuvarande ordningen innebär att den myndighet som i det aktuella ärendet ofta fungerar som förundersökningsledare samtidigt beslutar om tillståndet. Promemorian noterar att de situationer där tillstånd kan väntas begäras typiskt sett är av sådant slag där allmän åklagare redan har en aktiv roll i ärendet. Universitetet anser att de rättssäkerhetsaspekter som denna dubbelroll aktualiserar bör belysas ytterligare.

Vad gäller avsaknaden av överklagandemöjlighet konstaterar universitetet att promemorian hänvisar till möjligheten för enskilda att enligt brottsdatalagen begära rättelse, radering eller begränsning av personuppgiftsbehandlingen samt att begära ersättning för skada. Det bör dock noteras att dessa åtgärder avser personuppgiftsbehandlingen som sådan och inte tillståndsbeslutet att använda tekniken. Den faktiska möjligheten för en enskild att i efterhand granska och ifrågasätta tillståndsbeslutet framstår som begränsad.

3.3 Integritetsskydd och dataskydd

Universitetet noterar promemorians redogörelse för att biometriska uppgifter enligt 2 kap. 12 § brottsdatalagen endast får behandlas om det är särskilt föreskrivet och absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Promemorian anger att dessa dataskyddsrättsliga krav gäller parallellt med det tillståndsförfarande som föreslås. Vidare konstateras att den dataskyddsrättsliga regleringen utgör ett omfattande skydd för den enskildes personliga integritet.

Universitetet anser att det är positivt att promemorian betonar att det dataskyddsrättsliga regelverket gäller vid sidan av tillståndsförfarandet. Promemorian konstaterar att kravet på tillstånd i artikel 26.10 innebär ett skärpt krav på användningen i vissa fall jämfört med dagens reglering, vilket ytterligare stärker den enskildes rättssäkerhet. Det bör dock framhållas att AI-systemet vid sin behandling bearbetar uppgifter om en potentiellt stor mängd människor som inte själva är föremål för utredningen, vilket promemorian också nämner. Hur integritetsintrånget för dessa tredjepersoner hanteras och begränsas bör förtydligas.

3.4 Frågan om underrättelseskyldighet

Promemorian bedömer att det saknas behov av en generell underrättelseskyldighet för den som har varit föremål för ett tillstånd. Som skäl anförs att användning av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand inte kan jämföras med ett hemligt tvångsmedel utan är ett utredningsverktyg som framför allt medför effektivitetsvinster. Vidare anges att det redan finns en allmän informationsskyldighet enligt brottsdatalagen som implementerar artikel 13 i dataskyddsdirektivet.

Universitetet noterar att skälen för denna bedömning redovisas i promemorian men anser att frågan förtjänar ytterligare analys. Promemorian beskriver tekniken som förmögen att analysera omfattande mängder bild- och videomaterial, och anger att under 2025 har cirka fyra års filmmaterial analyserats varje månad av Polismyndigheten. Mot bakgrund av omfattningen av denna behandling och den potentiella mängd personer som berörs, kan det ifrågasättas om den befintliga allmänna informationsskyldigheten enligt brottsdatalagen ger ett tillräckligt individuellt underrättesskydd. Frågan om proportionaliteten i avsaknaden av underrättelseskyldighet skulle kunna bedömas annorlunda i takt med att teknikens användningsområde växer.

3.5 Gränsdragningen mellan tillståndspliktig och icke tillståndspliktig användning

Promemorian redogör för att tillstånd enligt artikel 26.10 inte krävs för den inledande identifieringen av en potentiell misstänkt på grundval av objektiva och verifierbara fakta med direkt anknytning till brottet. Det konstateras i promemorian att någon närmare förklaring av vad som utgör en inledande identifiering till skillnad från en tillståndspliktig sökning inte finns i AI-förordningen och att det kommer att bli de rättstillämpande myndigheternas, och ytterst EU-domstolens, ansvar att klargöra var gränsen går.

Universitetet anser att denna oklara gränsdragning utgör en rättslig osäkerhetsfaktor som kan vara problematisk ur rättssäkerhetssynpunkt. Det ligger utanför promemorians uppdrag att lösa en tolkningsfråga som ytterst tillkommer EU-domstolen, men universitetet vill framhålla vikten av att det utarbetas vägledande kriterier på nationell nivå som stöd för de tillämpande myndigheternas bedömningar. Utan sådana kan risken för oenhetlig tillämpning bli påtaglig, med konsekvenser för såväl den enskildes rättssäkerhet som för brottsbekämpningens effektivitet.

3.6 Sekretess och insyn

Promemorian föreslår ändringar i offentlighets- och sekretesslagen som innebär att uppgifter hänförliga till användningen av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand ska skyddas av sekretess. Enligt 18 kap. 1 § tillämpas ett rakt skaderekvisit (presumption för offentlighet) och enligt 35 kap. 1 § tillämpas ett omvänt skaderekvisit (presumption för sekretess) för uppgifter om enskildas personliga förhållanden.

Universitetet bedömer att sekretessbehovet är väl motiverat i promemorian med hänsyn till att uppgifter om de kan äventyra syftet med användningen av tekniken och pågående brottsutredningar. Universitetet noterar vidare att promemorian bedömer att det inte är motiverat att låta sekretessen begränsa meddelarfriheten, till skillnad från vad som föreslås beträffande biometrisk fjärridentifiering i realtid. Denna åtskillnad framstår som rimlig med hänsyn till den lägre risknivå som promemorian tillskriver biometrisk fjärridentifiering i efterhand jämfört med realtidsidentifiering.

3.7 Konsekvenser för barn

Promemorian konstaterar att AI-förordningen inte innehåller något förbud mot att tillåta användning av tekniken för att utreda brott begångna av barn eller för att hitta barn som dömts för brott, och föreslår inte heller någon sådan begränsning. Promemorian anger att de ökade riskerna för intrång i barns privatliv och personliga integritet vägs upp av det angelägna ändamålet att utreda brott, och hänvisar till samhällsutvecklingen där barn i större utsträckning begår allvarliga brott.

Universitetet konstaterar att promemorians behandling av barnrättsaspekterna är relativt kortfattad. Med hänsyn till att barnkonventionen sedan den 1 januari 2020 gäller som svensk lag och att artikel 3 stadgar att barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn, hade en mer utförlig analys av hur teknikanvändningen förhåller sig till barnkonventionens krav varit önskvärd. Exempelvis nämner promemorian att en bedömning av barnets bästa ska göras, men redovisar inte hur denna bedömning konkret bör komma till uttryck i tillståndsprövningen när det rör barn.

4. Bedömning av balansen mellan brottsbekämpning och enskildas intressen

Universitetet delar promemorians grundläggande utgångspunkt att det finns ett legitimt och angeläget behov av effektiva utredningsverktyg för brottsbekämpande myndigheter. Promemorian beskriver hur tekniken har möjliggjort utredningar som annars hade krävt avsevärt mer resurser eller kanske inte hade kunnat genomföras, och anger att den bland annat var avgörande i utredningen av mordet i Almedalen 2022.

Promemorian konstaterar att lagförslaget innebär ett skärpt krav jämfört med dagens ordning, genom att tillståndsförfarandet i artikel 26.10 i AI-förordningen och de kompletterande nationella bestämmelserna tillkommer utöver det befintliga dataskyddsrättsliga regelverket. Härtill kommer krav på dokumentation, rapportering till marknadskontrollmyndigheten och dataskyddsmyndigheten samt att beslut med negativa rättsliga följder för en person inte får fattas enbart på grundval av utdata från AI-systemet.

Universitetet anser sammantaget att promemorian i huvudsak presenterar en rimlig avvägning mellan effektiv brottsbekämpning och skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Universitetet anser dock att som en följd av skäl 95 till AI-förordningen och artikel 26.10 så bör det uttryckligen i lagtexten krävas att åtgärden är nödvändig för att få vidtas. Därefter bör det ske en proportionalitetsbedömning där den enskildes intresse vägs mot det allmännas intresse. En sådan tydlig tvåstegsmodell skulle stärka de skyddsmekanismer som promemorian redan har identifierat i det dataskyddsrättsliga regelverket och i AI-förordningens egna bestämmelser.

Det bör vidare noteras att avvägningens hållbarhet över tid är beroende av att de mekanismer för tillsyn, insyn och kontroll som finns i systemet faktiskt fungerar effektivt. Universitetet vill i detta sammanhang framhålla betydelsen av att Integritetsskyddsmyndighetens roll som marknadskontrollmyndighet ges tillräckliga resurser, oaktat promemorians bedömning att uppdraget ryms inom befintliga anslag.

5. Rekommendationer

Med beaktande av ovan anförd analys lämnar Örebro universitet följande rekommendationer.

5.1 Förtydligande vägledning om proportionalitetsbedömningen

Universitetet rekommenderar att det i förarbetena eller genom myndighetsvägledning närmare konkretiseras vilka omständigheter som bör tillmätas särskild vikt vid proportionalitetsbedömningen enligt 3 § i den föreslagna lagen. I promemorian nämns bland annat brottslighetens art, utdömd påföljd och materialets omfattning som relevanta faktorer. En mer strukturerad redogörelse för dessa bedömningskriterier skulle kunna bidra till en enhetlig tillämpning och stärka rättssäkerheten, inte minst under den inledande tillämpningsperioden.

Vidare bör vad som uttalas i skäl 95 till och artikel 26.10 AI-förordningen beaktas uttryckligen i lagstiftningen. Så som den föreslagna lagtexten nu är utformad kan den tolkas som att det är tillräckligt med övervägande skäl för att vidta åtgärden. Nödvändighet är enligt Örebro universitets uppfattning ett betydligt strängare rekvisit. Regeln borde utformas så att nödvändighet utgör en grundläggande förutsättning för att vidta åtgärden, varefter en proportionalitetsbedömning görs i ett andra steg. Universitetet anser att lagtexten kan få följande lydelse:

”3§ Tillstånd får endast medges *om det är nödvändigt för den brottsbekämpande verksamheten och om 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.*”

5.2 Klargörande av gränsdragningen mellan inledande identifiering och tillståndspliktig sökning

Universitetet noterar att promemorian konstaterar att gränsen mellan inledande identifiering och tillståndspliktig sökning enligt artikel 26.10 i AI-förordningen är oklar och att det ytterst ankommer på EU-domstolen att klargöra den. Universitetet rekommenderar att det på nationell nivå utarbetas vägledande kriterier eller riktlinjer för de tillämpande myndigheterna som stöd i denna bedömning, i syfte att minska risken för oenhetlig tillämpning.

5.3 Förstärkt analys av barnrättsaspekterna

Universitetet rekommenderar att den fortsatta beredningen av lagförslaget innehåller en mer utförlig analys av hur barnkonventionens krav, särskilt principen om barnets bästa i artikel 3, konkret ska beaktas vid tillståndsprövningen i ärenden som rör barn. Det bör övervägas om det i förarbetena kan anges specifika riktlinjer för hur proportionalitetsbedömningen ska utföras när den berörda personen är ett barn.

5.4 Övervägande av frågan om underrättelseskyldighet

Universitetet rekommenderar att frågan om en underrättelseskyldighet för den som varit föremål för ett tillstånd enligt den nya lagen övervägs ytterligare i den fortsatta beredningen. Även om promemorians argument att tekniken inte kan jämföras med ett hemligt tvångsmedel har bäring, bör det beaktas att omfattningen av den biometrisk behandling kan vara betydande.



För det sagda talar också de krav som ställs i skäl 95 till AI-förordningen avseende nödvändighetskravet. Det talar för att AI-förordningen bygger på att den här typen av åtgärder per sin natur är mycket ingripande. En fortsatt utvärdering av behovet av underrättelseskyldighet i takt med att teknikens användning utvecklas och eventuellt utvidgas framstår som motiverad.

5.5 Beaktande av rättssäkerhetsaspekter avseende prövningsinstansen

Universitetet rekommenderar att den fortsatta beredningen närmare belyser de rättssäkerhetsaspekter som aktualiseras av att den åklagare som prövar tillståndsfrågan i många fall redan har en aktiv roll i det berörda ärendet. Promemorian anger att detta är de situationer som typiskt sett kommer att uppstå. Utan att ifrågasätta valet av åklagare som prövningsinstans, som framstår som förenligt med AI-förordningens krav, anser universitetet att det kan finnas skäl att överväga om det bör ställas krav på att tillståndsbeslutet fattas av en annan åklagare än den som leder förundersökningen, alternativt att det införs andra former av extern kontroll.

5.6 Ekonomiska konsekvenser och resurstilldelning

Promemorian bedömer att kostnaderna för samtliga berörda myndigheter ryms inom befintliga anslag. Universitetet noterar att Polismyndighetens grova uppskattning innebär att det kan bli aktuellt att begära tillstånd för cirka 50–100 ärenden per vecka, och att Tullverkets uppskattning pekar mot upp till 1 000 ansökningar per år inom en treårsperiod. Det framstår som angeläget att de resursmässiga konsekvenserna, inte minst för Åklagarmyndigheten, följs upp för att säkerställa att tillståndsprocessen inte äventyrar vare sig kvaliteten i prövningen eller övrig åklagarverksamhet.

6. Avslutande synpunkter

Örebro universitet tillstyrker i huvudsak lagförslaget i Ds 2025:32 och anser att det svarar mot ett reellt behov av nationell reglering som möjliggör användning av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand i enlighet med AI-förordningen. Universitetet noterar att lagförslaget innebär ett skärpt krav på användningen jämfört med dagens ordning och att de skyddsmekanismer som finns i AI-förordningen och det dataskyddsrättsliga regelverket sammantaget ger ett omfattande skydd.

Universitetet framhåller dock att de oklarheter och aspekter som identifierats i detta remissvar bör beaktas i den fortsatta beredningen, för att säkerställa att lagstiftningen uppnår en fullgod balans mellan effektiv brottsbekämpning och skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter, integritet och rättssäkerhet.

Remissvaret har utarbetats av Institutionen för beteende, social- och rättsvetenskap vid Örebro universitet.