

# YTTRANDE ÖVER DS 2024:11 – FÖRBÄTTRADE MÖJLIGHETER FÖR POLISEN ATT ANVÄNDA KAMERABEVAKNING

## SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders *avstyrker* samtliga utredningens förslag, undantaget förslaget om att det ska införas en begränsning av vilka personuppgifter som får användas i kamerabevakning på platser som allmänt används för motortrafik av fordon, samt för vilka ändamål och hur länge användningen får ske. Generellt riktas kritik mot att en heltäckande översikt inte har gjorts över pågående och nyligen införd lagstiftning som berör kamerabevakning och annan övervakning. För att tillse att inte oproportionerliga inskränkningar av integritetsskyddet sker eller att regleringen blir för svårtillämpad måste en översyn över den nationella dataskyddsregleringen ske. Vidare framhåller Civil Rights Defenders att förslagen i sak minskar skyddet för den personliga integriteten och riskerar att strida mot Sveriges internationella åtaganden.

Om förslagen i utredningen ändå ska införas, *föreslår* Civil Rights Defenders att ett antal åtgärder vidtas i syfte att säkerställa skyddet för den personliga integriteten. För en närmare beskrivning av dessa åtgärder, se nedan.

## ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang i ljuset av Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. Civil Rights Defenders har endast kommenterat de delar av utredningen där vi har synpunkter.

Generellt vill Civil Rights Defenders framhålla kritik mot att de behovsbedömningar som genomförs i utredningen genomgående saknar stöd i forskning. Behovet av ytterligare kamerabevakning uppges bero på det ökade antalet våldsbrott i Sverige. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har dock inte funnit något samband mellan minskade våldsbrott och ökad kamerabevakning.<sup>1</sup> För att lagstiftning som inskränker på grundläggande fri- och rättigheter ska vara förenlig med Sveriges internationella åtaganden måste de behovsanalyser som motiverar kränkningen vara välgrundade. Flertalet av förslagen i utredningen framstår ej som ändamålsenliga i förhållande till det uppgivna syftet och bör därför inte genomföras.

## NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

### 6 PÅGÅENDE LAGSTIFTNINGSBETE

---

<sup>1</sup> Brottsförebyggande rådet, [Fungerar kamerabevakning brottsförebyggande? \(bra.se\)](https://www.bra.se) s. 15, 2018.

Det pågår en stor mängd lagstiftningsarbete som påverkar den svenska dataskyddsregleringen. Vidare har redan stora förändringar på detta område införts de senaste åren. För att säkerställa att regleringen är ändamålsenlig, förutsägbar och systematisk måste en genomgripande översyn av området genomföras snarast. Civil Rights Defenders delar i detta avseende de synpunkter Kammarrätten i Stockholm lyfter i sitt remissvar. Att utvärdera huruvida nuvarande förslag är proportionerliga kan svårligen göras utan en sådan översyn.

I utredningen anges också att uppdraget har inrymt ett flertal frågor av inte helt enkel natur som måste lösas på en förhållandevis kort tid. Utredningens förutsättningar framstår ha lett till att vissa frågor inte har kunnat utredas på ett tillfredsställande vis. Civil Rights Defenders vill i detta avseende uppmana regeringen att iakttäta erforderliga tidsgränser och resurser i framtida kommittédirektiv.

## 11 ÖVERVÄGANDEN

### 11.2. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska få bedriva kamerabevakning på platser som allmänt används för trafik med motorfordon utan att den föregås av en dokumenterad intresseavvägning

- *Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ges möjlighet att bedriva kamerabevakning på vägar, gator, torg och annan led eller plats som allmänt används för trafik med motorfordon utan krav på att en dokumenterad intresseavvägning ska göras innan kamerabevakningen påbörjas.*

Inledningsvis bör framhållas att Civil Rights Defenders delar utredningens bedömning av att en sådan kamerabevakning som förslaget berör innebär en omfattande insamling av personuppgifter, även från personer som inte har någon koppling till brottslig verksamhet. Kamerabevakning utgör ett intrång i rätten till privatliv och måste därför vara proportionerlig, ändamålsenlig och tydligt reglerad i lag. Kamerabevakning utgör även en särskilt integritetskränkande åtgärd vilket medför högre krav på åtgärder som begränsar intrångets omfattning.<sup>2</sup>

Att genomföra en intresseavvägning för att bedöma intrångets proportionalitet i ett enskilt fall syftar till att säkerställa att övervakningen sker på ett sätt som är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter.<sup>3</sup> Kravet på en dokumenterad intresseavvägning har därför en särskilt stark preventiv verkan. Vidare medför det rådande kravet på dokumentation större möjligheter för enskilda samt tillsynsmyndigheter att i efterhand kontrollera om kamerabevakningen varit laglig.

Enligt utredningen skulle en slopad intresseavvägning innebära att kamerabevakning kan påbörjas snabbare när behov uppstår. Det anges även att befintlig dataskyddsreglering är tillräcklig för att utforma en proportionerlig reglering som tar erforderlig hänsyn till skyddet för den personliga integriteten. Slutsatsen måste dock kontrasteras mot de effektivitetsvinster som utredningen bedömer kommer ske genom lagändringen. Om den ändamålsenlighetsbedömning som ska ske enligt dataskyddsregleringen är lika omfattande som den som idag sker genom tillämpning av 14 a och 14 b §§ kamerabevakningslagen (2018:1200) torde inga större effektivitetsvinster förekomma. Förslaget innebär alltså antingen

---

<sup>2</sup> SOU 2017:55 s. 245 och s. 252.

<sup>3</sup> United Nations General Assembly, *Promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, UN Doc A/69/397, 23 September 2014.

att endast en smärre effektivitetsvinst uppnås i förhållande till Polisen och Säkerhetspolisens uppgivna behov eller att skyddet för den personliga integriteten minskar. Utredningens slutsats om att förslaget uppfyller såväl syftet med regleringen samt tillgodoser skyddet för den personliga integriteten måste därför ifrågasättas.

Civil Rights Defenders delar dock utredningens bedömning av att karaktären av personuppgifter som får samlas in, syftet med insamlingen samt lagringstiden bör begränsas för det fall att förslaget antas. Särskilt viktigt är att personuppgifter i form av bilder av enskilda inte bör samlas in med stöd av den föreslagna 14 c § st. 4 kamerabevakningslagen. Att regleringen tillåter insamling i syfte att förebygga eller förhindra brott ställer sig Civil Rights Defenders likväl kritiska till. Formuleringen möjliggör för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att bedriva kamerabevakning vid i förslaget angivna platser utan konkret brottsmisstanke. Med förståelse för myndigheternas behov av effektiv brottsbekämpning kan inte en sådan möjlighet anses väga tyngre än enskildas rätt till skydd för sitt privatliv- och integritet. Även om insamlingen av personuppgifter begränsas till fordonsuppgifter innebär insamlingen fortfarande ett stort intrång i den personliga integriteten, exempelvis genom att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ges möjlighet att kartlägga enskilda personers förflyttningar.<sup>4</sup> Åtminstone i fall där konkret brottsmisstanke saknas bör därför en dokumenterad intresseavvägning enligt 8 § kamerabevakningslagen fortsatt ske innan kamerabevakning bedrivs.

I vilket fall som helst anser Civil Rights Defenders att förslaget kommer leda till ett ökat behov av att genomföra konsekvensbedömningar samt förhandssamråd med Integritetsskyddsmyndigheten. Förslaget får även antas leda till ett ökat antal klagomål från enskilda (samt fler fall av olaglig kamerabevakning). Det kommer i sin tur innebära en större arbetsbörda för Integritetsskyddsmyndigheten, vilket föranleder behov av ökade tillskott till myndigheten.<sup>5</sup>

### **11.3 Inget avskaffat krav på upplysning om kamerabevakning på platser som allmänt används för trafik med motorfordon**

Civil Rights Defenders delar utredningens bedömning att inget ytterligare undantag från kravet på upplysning om kamerabevakning bör genomföras.

### **11.4 Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får i vissa fall ges tillstånd att använda system för biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmän plats för brottsbekämpningsändamål**

- *Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ges möjlighet att i vissa fall få tillstånd att använda system för biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmän plats för brottsbekämpningsändamål. Tillstånd ska få ges endast i den mån sådan användning är absolut nödvändig.*

Civil Rights Defenders är djupt kritiska mot utredningens förslag att ge Polismyndigheten och Säkerhetspolisen möjlighet att i vissa fall få tillstånd att använda system för biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmän plats för brottsbekämpningsändamål. Att använda artificiell intelligens (AI) för ansiktigenkänning utgör en allvarlig inskränkning av rätten till privatliv och

---

<sup>4</sup> Prop. 2003/04:145 s. 90 och 103.

<sup>5</sup> Jmf: [Yttrande över SOU 2024:27 Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se)

integritet. Användningen av AI i samband med att brottsbekämpande myndigheter får utökade befogenheter att övervaka enskilda kan även få negativa effekter på tilliten till samhället samt utövandet av våra grundlagsskyddade opinionsfriheter.<sup>6</sup> Tillämpningen av föreslagen lagstiftning riskerar även att på ett oproportionerligt sätt drabba minoriteter och särskilt utsatta grupper i samhället.<sup>7</sup>

Om den föreslagna lagstiftningen ändå genomförs bör den, med hänsyn till lagstiftningens karaktär och de omfattande förändringar som pågår inom ramen för kamerabevakningsregleringen, tidsbegränsas för att möjliggöra utvärdering av hur lagstiftningen har använts.

Det framstår som uppenbart att val av lämplig tillståndsmyndighet, marknadskontrollmyndighet samt regleringen av användning av systemen grundligt måste utredas innan den föreslagna lagstiftningen kan vara på plats. Lagstiftningen bör inte genomföras innan sådana kontrollfunktioner finns på plats.

Det enda som framgår av förslaget är att Sverige ska utnyttja möjligheterna att tillämpa AI-förordningen på det mest extensiva vis som förordningen medger. Utifrån den komparativa analys som presenteras i utredningen samt ovannämnda risker rekommenderar Civil Rights Defenders att denna ståndpunkt revideras.

I vilket fall vill Civil Rights Defenders framhålla följande synpunkter som bör uppmärksammas vid utformning av de kompletterande bestämmelser som kommer krävas för att införliva förslaget.

Lagstiftaren bör tillse att den myndighet som får i uppgift att ge tillstånd för användningen av AI-systemen kompletteras med en särskild oberoende tillsynsmyndighet, för att säkerställa att svensk lag är förenlig med rekommendationerna från FN:s högkommissionär för mänskliga rättigheter samt den europeiska konventionen till skydd för de mänskliga fri- och rättigheterna (EKMR).<sup>8</sup> Av yttersta vikt är att lagstiftaren tillser att båda myndigheter har resurser och befogenhet att utreda och granska verkställande myndigheter samt fullgod tillgång till produkterna som används för att genomföra övervakningen. Tillsynsmyndigheten bör även ha befogenhet att utfärda kännbara sanktioner som är proportionerliga i förhållande till intrånget som insamlingen av data utgjort, för de myndigheter och privata aktörer som inte följer regleringen.<sup>9</sup> Möjligheten att överklaga dessa beslut måste även tillgodoses. I det kommande utredningsarbetet bör även de pågående rättsprocesserna mot Integritetsskyddsmyndigheten

---

<sup>6</sup> United Nations General Assembly, Human Rights Council, *The right to privacy in the digital age*, A/HRC/39/29, 3 augusti 2018.

<sup>7</sup> Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, 28 May 2019, UN Doc. A/HRC/41/35, para 12; Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the right to privacy in the digital age, 13 September 2021, UN Doc. A/HRC/48/31, para 33. Se även UN High Commissioner for Human Rights report on the Promotion and Protection of the Human Rights and Fundamental Freedoms of Africans and of People of African Descent Against Excessive Use of Force and Other Human Rights Violations by Law Enforcement Officers, A/HRC/47/53, para 2

<sup>8</sup> Big Brother Watch v. the United Kingdom; Zoltán Varga v. Slovakia, app. No 58361/12 and 2 others; Centrum för Rättvisa v. Sweden.

<sup>9</sup> United Nations General Assembly, Human Rights Council, *The right to privacy in the digital age*, A/HRC/39/29, 3 augusti 2018.

iaktas för att tillse att möjligheten till ansvarsutkrävande vid kränkningar lever upp till EU-rätten.<sup>10</sup>

Vidare anser Civil Rights Defenders att åtgärder måste vidtas för att förebygga att etnisk och/eller ras-profilering eller diskriminering uppstår som en konsekvens av tillämpningen av biometrisk fjärridentifiering. Risken för diskriminering vid användning av ansiktsgenkännings-teknologi har uppmärksamats av bland annat FN:s särskilda rapportörer.<sup>11</sup> Vid användning av ansiktsgenkänning måste därför tillses att AI-verktyget tränas med ett underlag som är representativt utifrån etnisk härkomst och kön för att garantera att verktyget inte får en lägre träffsäkerhet som leder till diskriminerande profilering baserat på etnicitet och/eller ras samt kön.<sup>12</sup> Detta måste givetvis genomföras utan att ytterligare integritetskränkande åtgärder vidtas vid insamling av denna data.

Vidare bör lagstiftaren överväga möjligheten att införa liknande rättssäkerhetsgarantier som finns i Nederländerna, där tre oberoende experter granskar den matchning som AI-systemet producerat. Civil Rights Defenders rekommenderar vidare att lagstiftaren förtydligar vilka ingripanden som en matchning av AI-systemet kan rättfärdiga. Även i detta avseende kan jämförelse göras med Nederländerna, där ett frihetsberövande aldrig kan göras endast på grundval av en ansiktsjämförelse som har gjorts med hjälp av AI.

I lag bör det vidare vara tydligt reglerat att och hur enskilda kan ta tillvara sina rättigheter om diskriminering eller felaktiga ingripanden förekommit som en konsekvens av användning av biometrisk fjärridentifiering. Eftersom verktyget kommer användas av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen förutsätter detta exempelvis att diskrimineringslagens tillämpningsområde utökas till att omfatta även brottsbekämpande verksamhet.

Civil Rights Defenders anser även att kraven för upphandling av de AI-system som kommer användas av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen behöver utredas. Det kan få till följd att ny reglering behöver införas för att tillse att den privata aktör som tillhandahåller systemet uppfyller kraven på bland annat hantering av personuppgifter samt kvalitet på AI-systemet. Brist på rättsliga ramverk för denna typ av upphandlingar i förening med bristfälliga rättssäkerhetsgarantier i övrigt kan leda till att möjligheter till ansvarsutkrävande går förlorade.<sup>13</sup>

Slutligen vill Civil Rights Defenders återigen framhålla att förslaget ej bör genomföras med hänsyn till de stora risker som användning av biometrisk fjärridentifiering innebär. Synliggörande i detta avseende är de flertal städer och delstater runt om i världen som valt att

---

<sup>10</sup> Se exempelvis: [noyb takes Swedish DPA to court for refusing to properly deal with complaints](#).

<sup>11</sup> Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, 28 May 2019, UN Doc. A/HRC/41/35, para 12; Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the right to privacy in the digital age, 13 September 2021, UN Doc. A/HRC/48/31, para 33. Se även UN High Commissioner for Human Rights report on the Promotion and Protection of the Human Rights and Fundamental Freedoms of Africans and of People of African Descent Against Excessive Use of Force and Other Human Rights Violations by Law Enforcement Officers, A/HRC/47/53, para 2.

<sup>12</sup> Joy Buolamwini, Unmasking the bias in facial recognition algorithms, 13 December 2023, Utdrag från boken "Unmasking AI: My Mission to Protect What Is Human in a World of Machines," Joy Buolamwini (2023), Penguin Random House LLC, tillgänglig: <https://mitsloan.mit.edu/ideas-made-to-matter/unmasking-bias-facial-recognition-algorithms>. Se även: Larry Hardesty, Study finds gender and skin-type bias in commercial artificial-intelligence systems, MIT News, 11 February 2018, <https://news.mit.edu/2018/study-finds-gender-skin-type-bias-artificial-intelligence-systems-0212> and <https://www.nist.gov/speech-testimony/facial-recognition-technology-frt-0>

<sup>13</sup> Privacy International, <https://privacyinternational.org/learn/public-private-surveillancepartnerships>

förbjuda tekniken efter att den införlivats nationellt. Förbuden har föranletts av ökad förekomst av diskriminering, felaktiga frihetsberövanden och en stor mängd felaktiga matchningar. I en studie fann brittiska forskare exempelvis att 81 % av AI-verktygets matchningar varit felaktiga.<sup>14</sup> Oavsett bör förslaget inte genomföras förrän de nödvändiga kompletterande bestämmelser som omnämns i utredningen har utretts.

### **11.5 Användning av teknik som extraherar information i bildmaterial från kamerabevakning**

Civil Rights Defenders delar utredningens bedömning att användning av teknik som innebär att bildmaterial från kamerabevakning regelmässigt behandlas genom att viss information om innehållet i materialet extraheras inte kan anses förenlig med den dataskyddsrättsliga regleringen eller AI-förordningen.

### **11.6 En utvidgad uppgiftsskyldighet för Transportstyrelsen avseende uppgifter från trängselskattkameror och infrastrukturkameror**

- *Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att Transportstyrelsen på begäran av Polismyndigheten eller SÄPO utan dröjsmål ska lämna ut uppgifter om trängselskatt eller infrastrukturavgift som gäller passager av en betalstation eller kontrollpunkt om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett brådskande fall för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda brott för vilket det är föreskrivet fängelse i tre år eller mer eller ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott.*

Civil Rights Defenders anser att förslaget om att utvidga Transportstyrelsens uppgiftsskyldighet ej bör genomföras. Befintliga sekretessbestämmelser infördes för att värna om den personliga integriteten. De hindrar inte att uppgifter om trängselskatt eller infrastruktur delas med annan myndighet, utan idag ska detta ske utan dröjsmål om det följer av offentlighets- och sekretesslagen. Utredningens förslag innebär dock att kravet på genomförandet av en sekretessprövning tas bort.

I utredningen anges att sekretessprövningen förhindrar ett mer rutinmässigt utlämnande av personuppgifter. Civil Rights Defenders delar denna bild och vill framhäva att detta är just syftet med den befintliga sekretessregleringen. För att leva upp till de krav som rättighetslagstiftningen ställer på en proportionerlig och ändamålsenlig behandling av personuppgifter kan inte utlämnandet av personuppgifter ske utifrån en löpande eller rutinmässig bedömning. Tvärtom ska hanteringen av personuppgifter vara proportionerlig i varje enskilt fall. Det kvalifikationskrav som utredningen föreslår kan inte på ett ändamålsenligt sätt anses motsvara gällande

---

<sup>14</sup> San Francisco <https://www.eff.org/deeplinks/2019/05/san-francisco-takes-historic-step-forward-fight-privacy>; Oakland <https://www.eff.org/deeplinks/2019/07/victory-oakland-city-council-votes-ban-government-use-face-surveillance>; Boston <https://www.eff.org/deeplinks/2020/06/victory-boston-bans-government-use-face-surveillance>; Virginia [https://www.washingtonpost.com/local/public-safety/facial-recognition-system-halted/2021/05/18/af2d19e2-b737-11eb-a6b1-81296da0339b\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/local/public-safety/facial-recognition-system-halted/2021/05/18/af2d19e2-b737-11eb-a6b1-81296da0339b_story.html); Vermont <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2022/H.195>; the US State Illinois has banned the use of FRT by private companies. <https://www.nbcnews.com/tech/security/one-us-state-stands-restricting-corporate-use-biometrics-illinois-rcna2049>; Islington (UK) council <https://www.biometricupdate.com/202407/london-district-calls-on-police-to-stop-live-facial-recognition-use>; Haringey (UK) council <https://london-post.co.uk/haringey-says-no-to-facial-recognition-surveillance/>; Newham (UK) council <https://www.mylondon.news/news/east-london-news/councillor-calls-ban-facial-recognition-25990803>

sekretessprövningsbestämmelse, i synnerhet inte när kvalifikationskravet även innefattar preventiva åtgärder såsom att upptäcka straffbar underlåtenhet att avslöja ett brott.

Vidare anser Civil Rights Defenders inte att det är lämpligt att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen själva får avgöra om det föreligger en sådan situation som bestämmelsen omfattar innan en begäran om utfående av uppgifter görs. Med hänsyn till den begränsning av skyddet för den personliga integriteten som förslaget innebär bör en oberoende myndighet granska åtminstone förutsättningarna för informationsdelningen.

### **11.7 Uppgifter från kamerabevakning ska kunna göras gemensamt tillgängliga**

- *Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att uppgifter som samlats in genom kamerabevakning med stöd av kamerabevakningslagen (2018:1200) eller annan författning ska få göras gemensamt tillgängliga.*

Civil Rights Defenders ställer sig slutligen kritiska till utredningens förslag om att uppgifter som samlats in genom kamerabevakning med stöd av kamerabevakningslagen (2018:1200) eller annan författning ska göras gemensamt tillgängliga.

När personuppgifter görs gemensamt tillgängliga riskerar hanteringen av uppgifterna att bli oproportionerlig. Det beror bland annat på att sannolikheten att uppgifterna kommer användas i ett annat syfte än det som inledningsvis motiverade datainsamlingen ökar. Civil Rights Defenders delar även utredningens bedömning att risken för intrång ökar ju fler personer som har omedelbar tillgång till personuppgifter samt att direktåtkomst kan minska möjligheterna att kontrollera den vidare användningen av uppgifterna.

Om förslaget ska införas bör därför vidare utredning ske avseende förutsättningarna för att bedriva en effektiv tillsyn över informationsdelningen. Exempelvis borde behovet av utökade dokumentationskrav över myndigheternas bedömning av vilka tjänstemän som omfattas av bestämmelsen utredas innan förslaget antas.

Generellt vill Civil Rights Defenders även framhäva att utredningen bör beakta de konsekvenser som pågående lagstiftningsarbete kan få på förslaget. Bland annat den nyligen presenterade utredningen om utökad informationsdelning mellan myndigheter (SOU 2024:63) framstår kunna få konsekvenser för nuvarande överväganden. En helhetsöversikt över konsekvenserna av förändringar i offentlighet- och sekretesslagstiftningen måste genomföras för att kunna bedöma proportionaliteten i nuvarande förslag. Det är även viktigt att en översikt genomförs för att tillse att regleringen är systematisk och lever upp till legalitetsprincipens krav på tydlighet och förutsägbarhet.

Remissvaret har beretts av Tella Liinason, jurist

Stockholm som ovan,

*Aida Samani*

Biträdande Chefsjurist