

Remissvar Förbättrade möjligheter för Polisen att använda kamerabevakning (Ds 2024:11)

Ju2024/01351

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över promemorian **Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning (Ds 2024:11)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

Sammanfattning

Institutet delar oron över den gängrelaterade och organiserade brottslighetens utveckling, som ligger bakom förslaget att ge Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (Säpo) utökade möjligheter att använda kamerabevakning. Institutet ser att åtgärder måste vidtas för att bekämpa och förebygga brott samt skapa förutsättningar för att öka tryggheten i samhället. Institutet vill dock betona att det är av yttersta vikt att de åtgärder som vidtas är förenliga med de svenska grundlagarna och de internationella konventioner för mänskliga rättigheter som Sverige är bundet av.

De rättigheter som framför allt är aktuella i detta sammanhang är rätten till privat- och familjeliv och skyddet för den personliga integriteten. Dessa rättigheter är dock inte absoluta, utan undantag kan göras.

Institutet har valt att kommentera endast på förslaget att Polisen och Säpo ska kunna ges tillstånd att använda sig av biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmän plats för brottsbekämpande ändamål. Institutet anser inte att denna åtgärd

uppfyller kriterierna för undantag i förhållande till rätten till privatliv eller skyddet för den personliga integriteten. Institutet **avstyrker** detta förslag.

Vad gäller mer övergripande synpunkter bedömer institutet att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet är angeläget att bedöma vilka konsekvenser förslagen får för åtnjutande av andra mänskliga rättigheter såsom yttrandefriheten samt mötes- och demonstrationsfriheten. Detta utifrån risken för en så kallad ”chilling effect”, vilket kan göra människor mer medvetna om vad de säger och gör, vilket kan påverka deras yttrande -och demonstrationsfrihet. Institutet vill även betona risken för den så kallade ändamålsglidningen som kan leda till att användningsområdet för kamerabevakningen kan tendera att utökas allt eftersom de används.

Institutet vill avslutningsvis uppmärksamma att det pågår flera utredningar kring kamerabevakning och biometri vilket gör att det är viktigt att genomgående se de sammanlagda konsekvenserna för dessa förslag.

Övergripande synpunkter

Gångkriminaliteten och den organiserade brottsligheten bidrar till att samhället ställs inför stora utmaningar och kräver att staten agerar på olika sätt. När så sker, om det är genom påtryckningar utifrån eller när samhället står inför en kris, är det än viktigare att värna om de mänskliga rättigheterna. Detta nämndes redan i förarbetena till den utvidgade regeringsformen 1976.¹ Vikten av att värna de mänskliga rättigheterna, framför allt när den demokratiska samhällsordningen utsätts för tryck utifrån eller hotas av anti-demokratiska påfrestningar, är högst relevant för de utmaningar samhället står inför idag, men det är även relevant framgent.

Det är därför i sammanhanget viktigt att betona att användningen av biometrisk fjärridentifiering i realtid kan få konsekvenser även framöver för andra rättigheter än rätten till privatliv och skyddet för den personliga integriteten. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (FN:s högkommissarie) kallar detta för en ”chilling effect”.² När kameror sätts upp finns risken att människor blir mer medvetna om vad de säger och gör, vilket kan innebära att de begränsar sig själva. På så sätt kan yttrandefriheten eller mötes -och demonstrationsfriheten hotas. Institutet ser allvarligt på detta och är bekymrade över att denna fråga i

¹ Prop. 1975/76:209, sid 26-27.

² The right to privacy in the digital age: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 04 August 2022, UN Doc. No. A/HRC/51/17.

princip inte alls berörs i utredningen. Institutet föreslår därför att det fortsatta lagstiftningsarbetet ska belysa vilka konsekvenser förslagen får för åtnjutande av andra mänskliga rättigheter såsom yttrandefriheten samt mötes- och demonstrationsfriheten.

Institutet vill också betona vikten av risken för så kallad ändamålsglidning. Kommande bevakningsintressen kan leda till att användningsområdet för kamerabevakning kan komma att utökas och behoven av ansiktsigenkänning kan komma att utvidgas. Institutet noterar att behoven hela tiden utvecklas men vill starkt betona vikten av att sådana åtgärder alltid måste vara förenliga med Sveriges människorättsförpliktelser enligt grundlag och internationell rätt.

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

I promemorian föreslås att tillstånd ska kunna ges till Polisen och Säpo att använda biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmän plats i brottsbekämpande syfte. För att reglera detta föreslås en ny bestämmelse i lag (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område (polisens brottsdatalog). Denna bestämmelse hänvisar till artikel 5. 1 (h) i EU:s förordning om artificiell intelligens. Utgångspunkten för artikeln är att biometrisk fjärridentifiering i realtid är förbjudet, men det kan tillåtas om det är absolut nödvändigt och för vissa angivna typer av brott. Vidare under artikel 5 anges ytterligare villkor som krävs för att sådan användning ska vara tillåten.

Polisens användning av biometrisk fjärridentifiering i realtid innebär ett allvarligt intrång i den personliga integriteten och rätten till privatliv. Automatiserad ansiktsigenkänning är ett område som innebär stora risker och det europeiska nätverket för nationella oberoende institut för mänskliga rättigheter (ENNHRI) har avrått från att använda det i brottsbekämpande syfte annat än i undantagsfall. I ett mål som nyligen avgjorts i Europadomstolen angavs att skyddet av personuppgifter är en avgörande del av en persons rätt till privatliv och nödvändiga rättssäkerhetsgarantier måste finnas på plats i nationell rätt för att denna rätt ska kunna vara uppfylld. Behovet av rättssäkerhetsgarantier är också

särskilt viktigt när de används genom automatisk bearbetning med mer och mer avancerad teknik, och särskilt av polis.³

Den personliga integriteten skyddas i 2 kap. 6 § andra punkten regeringsformen och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) i artikel 8. Dessutom skyddas rätten till privat -och familjeliv i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), artikel 7 i EU:s rättighetsstadga och artikel 16 i FN:s konvention för barnets rättigheter (barnkonventionen). Det är av vikt att betona betydelsen av dessa rättigheter i sig själva, men det bör också betonas att de hänger nära samman med åtnjutandet av andra rättigheter såsom yttrandefriheten, demonstrations -och mötesfriheten samt religionsfriheten.⁴

Dessa rättigheter är dock inte absoluta utan kan begränsas. Enligt regeringsformen får en begränsning aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen, eller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.⁵ Vid proportionalitetsbedömningen måste lagstiftaren tydligt redovisa vilka avvägningar som gjorts.⁶ Enligt Europakonventionens artikel 8.2 måste en inskränkning ha stöd av lag, och den får enbart göras om den i ett demokratiskt samhälle är nödvändig med hänsyn till ett uppräknat godtagbart syfte, som förebyggande av brott eller skydd eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

I promemorian konstateras att förslaget om användning av biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmän plats är nödvändigt och proportionerligt. Institutet delar inte denna bedömning och **avstyrker** förslaget. Institutet anser att förslaget varken uppfyller kriteriet om att vara ”föreskriven i lag” eller ”nödvändig i ett demokratiskt samhälle”.

För att en bestämmelse ska vara ”föreskriven i lag” har Europadomstolen angett att den behöver vara tydlig, förutsebar och i tillräcklig utsträckning tillgänglig.⁷ I

³ Glukhin mot Ryssland, 4 juli 2023, nr 11519/20, p. 75.

⁴ FRA, Council of Europe and EDPS (2018), Handbook on European data protection law. 2018 edition, Luxembourg, Publications Office, June 2018, p. 19.

⁵ 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen.

⁶ Prop. 2009/10:80 s.176 f.

⁷ Silver and Others v. the United Kingdom, 1983, p 87 ff, Big brother watch and others v. the United Kingdom, 58170/13, 62322/14 and 24960/15, 25 maj 2021.

ett nyligen avgjort fall om ansiktsgenkänning har Europadomstolen uttalat att detaljerade bestämmelser behövs för omfattningen och tillämpningen av åtgärderna samt att starka rättssäkerhetsgarantier behövs för att undvika missbruk och godtycklig användning. Rättssäkerhetsgarantierna ansågs särskilt viktiga när ansiktsgenkänning i realtid används.⁸ Även FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har betonat vikten av att lagstiftning som tillåter övervakning ska regleras i ett tydligt, exakt, tillgängligt, heltäckande och icke-diskriminerande regelverk.⁹

Det svenska lagförslaget hänvisar endast till artikel 5.1.h i EU:s förordning om artificiell intelligens (AI förordningen). Artikel 5 är dock en ganska omfattande artikel som dessutom har fler villkor som sätts upp i framför allt punkterna 2, 3 och 5. Institutet ställer sig tveksamt till att endast hänvisningen till denna artikel i AI förordningen uppfyller de krav på tydlighet och förutsebarhet som bland annat föreskrivs i artikel 8.2 i Europakonventionen. Detta särskilt eftersom Europadomstolen nyligen bedömt att detaljerade bestämmelser behövs tillsammans med starka rättssäkerhetsgarantier. Det finns flera bestämmelser som skulle behöva förtydligas genom svensk lagstiftning såsom vilka skyddsåtgärder som gäller samt vilka begränsningar som ska gälla vad avser tid, plats och den personkrets som användningen skulle avse. Vidare saknas förtydligande kring hur systemen ska användas och övervakas. I utredningen hänvisas till att ytterligare bestämmelser behövs, och föreskrifter nämns då som formen för reglering, men det hänvisas endast till föreskrifter om relevanta myndigheter som till exempel ska utfärda tillstånd. Det lämnas till regeringen att bestämma när sådan föreskrift ska träda i kraft. Det kan noteras att just legalitetsprincipen berörs i en statlig utredning från 2023 angående registrering av biometriska uppgifter där det ansågs att reglering i lag behövdes för att regleringen ska vara förutsebar och transparent.¹⁰

Mot bakgrund av Europadomstolens och FN:s högkommissaries uttalande om vikten av tydliga bestämmelser på detta område anser institutet inte att den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 4 a § polisens brottsdatalog uppfyller kriteriet av att vara förutsebart och tydligt.

Institutet anser vidare att det inte framgår av promemorian att de föreslagna åtgärderna är **nödvändiga och proportionerliga** i förhållandet till det

⁸ Glukhin v. Ryssland, 2023, p. 82-83.

⁹ The right to privacy in the digital age: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 30 juni 2014, UN Doc. No. A/HRC/27/37.

¹⁰ Biometri – för en effektivare brottsbekämpning (SOU 2023:32).

förväntade syftet. Att en åtgärd måste vara nödvändig framgår bland annat av artikel 8.2 i Europakonventionen. Detta innebär att åtgärderna inte får vara mer ingripande än nödvändigt för att uppnå syftet, eftersom det kränker individens mänskliga rättigheter. Det finns inget underlag för ett resonemang kring vilka andra mindre ingripande åtgärder som kan användas eller om ansiktsigenkänning är en effektiv åtgärd för att uppnå syftet. FN:s högkommissarie har även lyft detta som viktigt, nämligen att all begränsning i rätten till privatliv måste vara den minst ingripande åtgärden.¹¹

För att bedöma nödvändigheten och proportionaliteten av förslaget är det även viktigt att lyfta de risker som kommer i och med biometrisk fjärridentifiering i realtid. Sådana risker har även påtalats av ett flertal aktörer.¹² Riskerna handlar framför allt om hur AI modellerna ska användas och de konsekvenser dess användning kan få för åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Flera risker handlar om själva AI modellen för ansiktsigenkänning och hur den kommer att ”tränas” och användas, samt de begränsningar som följer i och med dess användning.¹³

Begränsad information finns i promemorian kring resonemang hur riskerna ska undvikas. Till exempel hur ska det säkerställas att informationen som AI modellen ”tränas” på avser alla typer av människor så att utfallet inte leder till diskriminering.¹⁴ Utredningen anger att så kallad ospecificerad skrapning av information på nätet är förbjudet, men vilken typ av information som AI modellerna kommer att tränas på framgår inte.

Mot bakgrund av resonemanget ovan anser inte institutet att lagförslaget uppfyller kriterierna om nödvändighet och proportionalitet. Förslagen är

¹¹ Human Rights Committee, general comment No. 31 (2004), para. 6; A/HRC/27/37, para. 22, and A/HRC/39/29, para. 10.), och CJEU, Joined cases C-293/12 and C-594/12, Digital Rights Ireland Ltd v. Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others and Kärntner Landesregierung and Others, 8 April 2014.

¹² Europeiska dataskyddsstyrelsen, Europeiska nätverket för nationella människorättsinstitutioner (ENNHRI).

¹³ The right to privacy in the digital age: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 30 juni 2014, UN Doc. No. A/HRC/27/37, paras. 18-20.

¹⁴ Se även Committee on the Elimination of Racial Discrimination, general recommendation No. 36 (2020), p. 35.

dessutom inte tillräckligt utredda för att ligga till grund för lagstiftning som skulle medföra omfattande intrång i människors fri- och rättigheter.

Institutet vill avslutningsvis påminna om att flera utredningar inom liknande frågor pågår samtidigt, till exempel om kamerabevakning och biometri i brottsbekämpningen. Det är angeläget att möjliga förslags sammanlagda konsekvenser för mänskliga rättigheter bedöms och utreds.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av ställföreträdande direktören Charlotte Palmstierna och föredragits av utredaren/juristen Amelie Sällfors. I den slutliga beredningen har även utredaren Jonas Karlsson och enhetschef Eva Glückman deltagit.

Charlotte Palmstierna

Ställföreträdande direktör