

Diarienummer:
IMY-2024-7905

Ert diarienummer:
Ju2024/01351

Datum:
2024-09-23

Yttrande över Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning (Ds 2024:11)

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har granskat förslaget huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter.

1. Sammanfattning

IMY anser att kamerabevakning på vägar och andra platser som allmänt används för trafik för motorfordon medför sådana integritetsrisker att det behöver ställas krav på en intresseavvägning innan bevakningen inleds. IMY avstyrker därför förslaget till undantag från kravet på dokumenterad intresseavvägning i dess nuvarande utformning. IMY anser dock att det finns alternativ som kan skapa en tillräcklig balans mellan intresset av brottsbekämpning och integritetsintresset, vilket utvecklas i avsnitt 2.

IMY bedömer att förslaget till bestämmelse om biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmänna platser för brottsbekämpningsändamål inte kan läggas till grund för lagstiftning utan kompletterande bestämmelser i lag som begränsar integritetsintrånget, vilket utvecklas i avsnitt 3.

När det gäller förslaget att uppgifter från kamerabevakning ska kunna göras gemensamt tillgängliga anser IMY att lagringstiden för uppgifterna inte ska överskrida tre månader för att förslaget ska uppfylla kravet på proportionalitet. Vidare anser IMY att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver förtydligas vilka särskilt angivna tjänstemän som ska kunna få tillgång till uppgifterna. Detta utvecklas i avsnitt 4.

2. En ny reglering för kamerabevakning på platser som allmänt används för trafik med motorfordon – avsnitt 11.2

IMY avstyrker förslaget till undantag från kravet på dokumenterad intresseavvägning i dess nuvarande utformning.

Postadress:
Box 8114
104 20 Stockholm

Webbplats:
www.imy.se

E-post:
imy@imy.se

Telefon:
08-657 61 00

Förslaget omfattar kamerabevakning av en sammantaget stor geografisk yta och riskerar att leda till en generell och odifferentierad insamling av personuppgifter.¹ De fordonsuppgifter som samlas in genom kamerabevakningen är integritetskänsliga och ger en möjlighet att kartlägga enskilda personers förflyttningar och lokalisering i hela landet.² Förslaget omfattar vidare många olika typer av platser där integritetsintresset skiljer sig åt beroende på platsens karaktär.³ Exempel på detta är att enskildas intresse av att inte bli bevakade är särskilt starkt i anslutning till deras hem.⁴ Integritetsintresset på en gata i en stadsmiljö eller på ett torgområde där valstugor finns eller demonstrationer pågår kan också väga tungt. De stora integritetsriskerna som detta medför ställer höga krav på regleringens utformning för att det ska uppfylla det krav på proportionalitet som gäller vid rättighetsbegränsande lagstiftning (se 2 kap. 21 § regeringsformen och artikel 52 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna).

De befintliga undantagen från kravet på dokumenterad intresseavvägning i kamerabevakningslagen är av mindre omfattning, och gäller till exempel bevakning vid automatisk hastighetsövervakning och av gränsnära områden. De undantag som hittills gjorts är sådana att lagstiftaren kan bedöma att sådan bevakning som undantas som utgångspunkt är proportionerlig, vilket möjliggör mer summariska bedömningar i det enskilda fallet.⁵ Det nu aktuella förslaget är däremot av sådan omfattning att det inte är möjligt att göra en sådan proportionalitetsbedömning i lagstiftningen som innebär att det inte behövs en intresseavvägning i det enskilda fallet.

IMY ser visserligen positivt på den föreslagna begränsningen av det insamlade bildmaterialets vidarebehandling till att avse brott för vilket det är föreskrivet fängelse i tre år eller mer. En sådan begränsning är nödvändig för att uppfylla kravet på proportionalitet. Den föreslagna begränsningen kommer dock inte att ha effekt på insamlingen utan först på den behandling som sker efter avskiljandet av de aktuella uppgifterna om motorfordon. Såvitt IMY förstår kommer 2 kap. 1 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag) att bli tillämplig vid insamlingen. I kombination med förslaget om undantag från kravet på intresseavvägning i 14 c § 4 kamerabevakningslagen riskerar det att leda till en generell och odifferentierad insamling av integritetskänsliga personuppgifter. IMY bedömer därför att promemorians förslag inte uppfyller det krav på proportionalitet som gäller vid rättighetsbegränsande lagstiftning.

IMY har samtidigt förståelse för de skäl som ligger bakom förslagen. Att bekämpa den organiserade brottsligheten är ett tungt vägande allmänt intresse. IMY ser möjliga vägar framåt som kan underlätta för brottsbekämpningen och samtidigt tillgodose kravet på proportionalitet. Ett alternativ är att begränsa undantaget från dokumenterad intresseavvägning till tydligt avgränsade geografiska områden, exempelvis motorvägar. En annat alternativ är att i stället för ett krav på dokumenterad intresseavvägning, enligt de specifika kriterierna i kamerabevakningslagen, införa ett krav på intresseavvägning innan kamerabevakningen inleds som inte är lika specificerat. Ett sådant krav skulle kunna införas i den föreslagna 2 kap. 1 a § polisens brottsdatalag.

¹ Jfr EU-domstolens dom Tele2 den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15, punkt 103 och 112, EU:C:2016:970.

² Jfr prop. 2003/04:145 s. 90 och 103.

³ Jfr kammarrättens dom den 11 januari 2024 i mål nr 3012-23.

⁴ Se prop. 2017/2018:231 s. 145.

⁵ Jfr SOU 2024:27 s. 391.

När det gäller utformningen av förslaget till ändring av polisens brottsdatalag konstaterar IMY att uttrycket "med stöd av 14 c § 4 kamerabevakningslagen" används i 2 kap. 1 a § och 3 kap. 2 §. Detta uttryck är missvisande eftersom bestämmelsen i kamerabevakningslagen inte ger stöd för insamling, utan är en bestämmelse om undantag från kravet på dokumenterad intresseavvägning.

2023 års kamerabevakningsutredning presenterade nyligen förslag till ny lagstiftning som föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.⁶ Förslaget innebär väsentliga förändringar bland annat avseende intresseavvägningen samt 14 c § kamerabevakningslagen. IMY förutsätter att beredningen av förslagen samordnas.

3. Biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmänna platser för brottsbekämpningsändamål och användning av teknik som extraherar biometrisk information i bildmaterial – avsnitt 11.4 och 11.5

I promemorian föreslås att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i vissa fall får ges tillstånd att använda system för biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmän plats under de förutsättningar och för de syften som anges i artikel 5.1 h i AI-förordningen⁷. IMY anser att förslaget inte kan läggas till grund för lagstiftning utan kompletterande bestämmelser som begränsar integritetsintrånget.

Som konstateras i promemorian krävs ytterligare bestämmelser som kompletterar förslaget, till exempel om hur systemen och utdata från dessa får användas. IMY anser att det även behöver utredas om det behövs bestämmelser om hur länge bevakningen får pågå vid varje tillfälle som tillstånd ges, hur många gånger en och samma person kan eftersökas utifrån ett givet tillstånd samt hur stort geografiskt område som får omfattas. Vidare behöver det utredas om det bör införas bestämmelser om specificering av vilka personer som ska ha möjlighet att utföra sökningar, om hur systemen ska övervakas samt om hur upplysning om bevakningen ska lämnas. Först när ett sådant kompletterande utredningsarbete har genomförts, är det möjligt att bedöma förslagets förenlighet med proportionalitetsprincipen. IMY bedömer att regleringen omfattas av skyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, vilket innebär att även de kompletterande föreskrifterna som begränsar integritetsintrånget behöver meddelas genom lag för att uppfylla kravet i 2 kap. 20 § regeringsformen.

IMY instämmer i bedömningen i promemorian att användning av teknik som extraherar biometrisk information i bildmaterial, s.k. krunchning, inte kan anses förenlig med den dataskyddsrättsliga regleringen.⁸

⁶ Se SOU 2024:27.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1689 av den 13 juni 2024 om harmoniserade regler för artificiell intelligens och om ändring av förordningarna (EG) nr 300/2008, (EU) nr 167/2013, (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 och (EU) 2019/2144 samt direktiven 2014/90/EU, (EU) 2016/797 och (EU) 2020/1828 (förordning om artificiell intelligens).

⁸ Se beskrivning av den berörda tekniken i departementspromemorian s. 183 f. samt artikel 5.1 e i AI-förordningen.

4. Uppgifter från kamerabevakning ska kunna göras gemensamt tillgängliga samt längsta tid för behandling – avsnitt 11.7 och 11.8

IMY har förståelse för att det i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet kan finnas ett behov av att hantera kameramaterial mer samlat, men anser att det inte är proportionerligt med en så lång lagringstid för sådant material som sex månader. För att förslaget ska uppfylla kravet på proportionalitet vid rättighetsbegränsande lagstiftning bedömer IMY att lagringstiden behöver sänkas till i vart fall tre månader. IMY anser också att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver förtydligas vilka särskilt angivna tjänstemän som ska kunna få tillgång till uppgifterna. Skälen för IMY:s bedömning är följande.

Förslaget innebär att ett mycket omfattande material som kan ha samlats in i olika syften och av olika aktörer, och som dessutom kan vara helt obearbetat, kan göras gemensamt tillgängligt. Den ökade spridningen av materialet är förknippad med större integritetsrisker, t.ex. risk för intrång och felaktigt nyttjande. I promemorian framgår att det är oundvikligt att kamerabevakning omfattar personuppgifter som inte är relevanta för det ändamål som kamerabevakningen bedrivs, eftersom de inte kan separeras från uppgifter som är relevanta.

En jämförelse kan också göras med bevakning av gränsnära områden. Enligt utredningen om bevakning i gränsnära områden bör behandling av obearbetat videomaterial under längre tid än två månader i regel inte vara tillåten.⁹ Det nu aktuella förslaget kommer att omfatta betydligt mer kameramaterial än vad som kan samlas in i gränsnära områden. Gränsnära områden är dessutom strategiskt mycket viktiga platser för arbetet med att bekämpa den gränsöverskridande brottsliga verksamheten, vilket kan motivera större intrång i den enskildes fri- och rättigheter. Det nu aktuella förslaget är däremot inte begränsat till platser där det brottsbekämpande intresset gör sig särskilt starkt gällande.

Vidare riskerar en behandling med stöd av den föreslagna bestämmelsen att inte uppfylla kraven på att behandling endast får ske för särskilda ändamål enligt 2 kap. 3 § brottsdatalagen (2018:1177) och aldrig under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen enligt 2 kap. 17 § brottsdatalagen.

5. En ny rättslig grund för vidarebehandling – avsnitt 11.9

IMY anser att det är positivt att det tydliggörs med vilken rättslig grund privata aktörer kan lämna uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

IMY noterar att det tidigare har lämnats ett mer generellt utformat författningsförslag som omfattar denna typ av vidarebehandling.¹⁰ I det fortsatta lagstiftningsarbetet är det nödvändigt att analysera hur förslagen förhåller sig till varandra.

⁹ Se SOU 2021:92 s. 376.

¹⁰ Se SOU 2023:69.

6. Förslagens konsekvenser för IMY

I promemorian framgår att förslagen kan innebära att IMY kommer att behöva utöva tillsyn i viss utökad utsträckning samt att det även kan tänkas att det behöver ske fler samråd. IMY bedömer att förslagen innebär ett behov av utökning av tillsynsverksamhet samt hantering av förhandssamråd och klagomål. Enligt IMY motsvarar detta behov två årsarbetskrafter (2,8 mnkr).

Detta yttrande har beslutats av vikarierande generaldirektören David Törngren efter föredragning av juristen Anna Lindgren. Vid den slutliga handläggningen har även tillförordnade rättschefen Cecilia Agnehall, enhetscheferna Jenny Bård och Jonas Agnvall samt juristen Lisa Zettervall medverkat.

David Törngren, 2024-09-23 (Det här är en elektronisk signatur)