

Dnr Ju2024/00910

Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER SOU 2024:27 KAMERABEVAKNING I OFFENTLIG VERKSAMHET – LÄTTNADER OCH UTÖKADE MÖJLIGHETER

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders har ombetts lämna synpunkter på rubricerat betänkande.

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att kravet på tillstånd helt ska avskaffas i kamerabevakningslagen. Civil Rights Defenders anser att förslaget innebär en inskränkning av skyddet för den personliga integriteten och saknar erforderliga rättssäkerhetsgarantier för att garantera respekten för grundläggande fri- och rättigheter.

Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att utöka möjligheterna för brottsbekämpande verksamheter att bedriva kamerabevakning och att det ska införas fler undantag från att tillämpa intresseavvägningen samt nya undantag från att i förväg upplysa allmänheten om att kamerabevakning bedrivs. Vi anser att förslagen varken har grundats i forskning och erfarenhet eller kan anses vara ändamålsenliga. För att lagändringar som inskränker integritetsskyddet ska anses vara proportionerliga krävs ett tydligt stöd för att det är en effektiv åtgärd för att uppnå syftet med lagstiftningen. Vi anser inte att utredningen har visat detta.

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att en anmälningsskyldighet inte bör införas. Civil Rights tillstyrker dock förslagen om ett förteckningskrav för de aktörer som idag omfattas av tillståndsskyldigheten och ett dokumentationskrav för samtliga verksamheter. Vi bedömer att en förhandskontroll är av stor vikt för att tillse att kamerabevakning sker på ett rättsenligt sätt. Om regeringen ändå avser att gå vidare med förslaget att inte införa en anmälningsskyldighet, anser Civil Rights Defenders att det är lämpligt att införa ett förteckningskrav och ett dokumentationskrav.

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.

Kamerabevakning utgör ett intrång i rätten till privatliv och skyddet för den personliga integriteten och måste därför vara proportionerlig, ändamålsenlig och kunna rättfärdigas. De förslag som presenteras i utredningen riskerar emellertid att leda till alltför långtgående

inskränkningar i den enskildes personliga integritet, som inte uppfyller de nyssnämnda kraven på rättighetsbegränsande lagstiftning. Detta gäller särskilt förslagen om avskaffandet av tillståndsplikten och de utvidgade möjligheterna för kamerabevakning i brottsbekämpande verksamhet.

Nyttjandet av kamerabevakning kan visserligen fylla ett legitimt syfte i brottsbekämpande myndigheters arbete med att bekämpa allvarlig brottslighet. Det finns emellertid begränsat forskningsunderlag som visar metodens effektivitet och nytta i detta avseende. Civil Rights Defenders anser att utredaren borde ha beaktat detta i större utsträckning, särskilt eftersom flera förslag baseras på de brottsbekämpande verksamheternas behovsbeskrivningar.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

11 Ett avskaffat tillståndsförfarande och visa processuella följdfrågor

- *Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att kravet på tillstånd för att kamerabevaka på plats dit allmänheten har tillträde tas bort för samtliga aktörer som omfattas av det.*

Civil Rights Defenders ställer sig kritiska till ett avskaffat tillståndskrav för kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra än myndigheter som utför uppgifter av allmänt intresse. Vi anser att det finns flera skäl som talar för att ett krav på tillstånd fortsatt ska gälla för berörda aktörer.

De skäl som motiverade att en tillståndsplikt infördes var bland annat att övervakning möjliggjorde insamling av en stor mängd information om enskilda och kunde medföra särskilda integritetsrisker.¹ Civil Rights Defenders anser att dessa argument alltjämt gör sig gällande, särskilt med tanke på att teknikutvecklingen har inneburit att det har blivit lättare att kamerabevaka i stor skala och att behandla insamlat material. I förarbetena till kamerabevakningslagen uttalades även att kamerabevakning betraktas som en särskilt integritetskränkande åtgärd och att skyddet för den personliga integriteten i Europakonventionen och regeringsformen således motiverade ett tillståndskrav.² Mot denna bakgrund och då tillståndskravet är ett viktigt skydd för enskildas personliga integritet ifrågasätter Civil Rights Defenders förslaget om att avskaffa tillståndskravet.

Enligt utredningen innebär tillståndsplikten en administrativ börda. Civil Rights Defenders har förståelse för att tillståndsförfarandet kan vara administrativt betungande för berörda aktörer. Vi menar dock att den administrativa bördan för aktörerna bör kunna minskas på andra sätt, exempelvis genom ökade ekonomiska anslag till Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) för att påskynda handlägningsprocessen.

Utredningens förslag innebär att myndigheter och andra än myndigheter som utför uppgifter av allmänt intresse själva ska göra den intresseavvägning som idag utförs av IMY. Civil Rights Defenders anser att förslaget riskerar att försämra skyddet för enskildas personliga integritet, eftersom kamerabevakning medför svåra avvägningar mellan bevakningsintresset och enskildas grundläggande rättigheter. Detta särskilt för aktörer som saknar tillräckliga resurser

¹ Prop. 1975/76:194 s. 14–16.

² SOU 2017:55 s. 245 och s. 252.

eller kompetens för att göra sådana bedömningar, vilket även utredningen konstaterar. Därutöver kan förslaget innebära att allmänheten inte i lika hög grad kan förlita sig på att kamerabevakningen bedrivs på ett rättsenligt sätt.

Vidare anser Civil Rights Defenders att risken för godtycklighet minskar med en expertmyndighet som bedömer om en tilltänkt kamerabevakning är i linje med lagstiftningen och skyddet för mänskliga rättigheter. Som utredningen själv påpekar finns det en risk att aktörernas vilja och behov av att bedriva kamerabevakning innebär att de inte i tillräcklig utsträckning beaktar integritetsskyddet vid intresseavvägningen. Vi menar att IMY har särskild kompetens på området och kan som en oberoende tillståndsmyndighet förebygga och förhindra kränkningar av den enskildes personliga integritet.

Utredningen konstaterar att ett avskaffat tillståndskrav kan genomföras under förutsättning att kamerabevakningslagen fortsatt innehåller integritetsskyddande åtgärder och omgärdas av rättssäkerhetsgarantier. Vi anser dock att de integritetshöjande åtgärder som föreslås inte är tillräckliga i förhållande till de risker för integritetsskyddet som ett slopande av tillståndsplikten innebär.

Om tillståndskravet tas bort kommer även processregler som återfinns i kamerabevakningslagen upphöra att gälla, däribland bestämmelsen om kommunernas rätt att yttra sig. Civil Rights Defenders ställer sig tveksamma till förslaget om att avskaffa kommunernas rätt till inflytande i en sådan angelägen fråga. Vi är bekymrade över att förslaget innebär minskade möjligheter för kommuninvånare att få information och insyn i den kamerabevakning som bedrivs av andra inom en viss kommun eftersom enskilda inte har några rättsliga möjligheter att yttra sig eller överklaga beslut om kamerabevakning.

14.3 Utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla ordning och säkerhet

- *Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla ordning och säkerhet.*

Civil Rights Defenders delar utredningens bedömning att samhället idag står inför flera utmaningar vad gäller allvarlig brottslighet. Mot bakgrund av befintlig forskning och erfarenheter som finns avseende kamerabevakning är vi dock tveksamma till att utökad kamerabevakning är tillräckligt effektivt för att rättfärdiga de rättighetsinskränkningar som ökad och mindre kontrollerad kamerabevakning innebär. Studier som Brå har låtit göra visar inget stöd för att kamerabevakning skulle ha några signifikanta effekter på våldsbrott och störningar av allmän ordning. I stället indikerar studien att kamerabevakning haft viss inverkan på narkotikabrott, fordonsrelaterade brott och egendomsbrott,³ vilket inte är den typ av brottslighet som de föreslagna åtgärderna i utredningen huvudsakligen syftar till att bekämpa. Värt att nämna i detta sammanhang är att internationella studier visar att ökad kamerabevakning kan ha en negativ

³ Se t.ex., Brottsförebyggande rådet, *Fungerar kamerabevakning brottsförebyggande: Resultat från en metastudie samt reflektioner om metoder och resultat*, 2018, [Fungerar kamerabevakning brottsförebyggande? \(bra.se\)](https://www.bra.se/utredningar/brottsförebyggande/).

inverkan på förtroendet för myndigheter. Mot denna bakgrund ser vi en risk med att ökad kamerabevakning kan få kontraproduktiva konsekvenser.⁴

Den särskilda intresseavvägningen som utredningen presenterar innebär att brottsbekämpande myndigheter kan göra en framåtblickande riskbedömning av behovet av kamerabevakning och att bevakningsintresset kan väga tyngre på fler platser, exempelvis platser av "strategisk betydelse." Civil Rights anser att dessa utvidgade möjligheter till kamerabevakning utgör ett omotiverat intrång i den enskildes personliga integritet. Utredningen saknar också en gedigen proportionalitetsbedömning av de nya bedömningsgrunderna. Detta är särskilt oroande då de föreslagna bedömningsgrunderna riskerar att leda till ett alltför utvidgat tillämpningsområde.

Enligt utredningen ska det finnas "faktiska omständigheter" som innebär en risk för allvarlig brottslighet eller omfattande brottslighet. Trots utredningens försök att klargöra vad som avses med en framåtblickande riskbedömning, anser Civil Rights Defenders att förslaget inte är tillräckligt avgränsat och tydligt och därför riskerar att påtagligt försämra integritetsskyddet.

Att brottsbekämpande myndigheter ska få möjlighet att kamerabevaka platser av strategisk betydelse är en stor förändring jämfört med vad som gäller i dagsläget. Civil Rights Defenders anser att formuleringarna "platser av strategisk betydelse" och "brott som har samband med sådan brottslighet" inte är tillräckligt tydliga och tillfredställande utifrån ett förutsebarhetsperspektiv. Det finns en uppenbar risk för att förslaget leder till alltför omfattande och obefogad användning av kameraövervakning och möjliggör omfattande inskränkningar i rätten till personlig integritet. De föreslagna åtgärderna kan därför inte anses vara vare sig nödvändiga eller ändamålsenliga.

14.4 Lättnader – undantag från intresseavvägningen

- *Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om nya och utvidgade tillfälliga undantag från kravet på att tillämpa den särskilda intresseavvägningen.*

Utredningen föreslår att det ska införas nya och utvidgade tillfälliga undantag från kravet på att tillämpa den särskilda intresseavvägningen. Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning att nya eller utvidgade undantag måste vara avgränsade och proportionerliga. Vi anser därför att det är anmärkningsvärt att utredningen föreslår även att mindre allvarlig brottslighet ska omfattas av undantag från intresseavvägningen. Som utredningen själv konstaterar har i förarbetena framförts att tillfälliga undantag för andra brott än allvarliga skulle innebära ett heltäckande undantag, även om de skulle vara tidsbegränsade. Civil Rights Defenders ifrågasätter därför utredningens slutsats om att föreslagna undantag ändå kan anses vara proportionerliga.

Likt vad som anförts ovan anser Civil Rights Defenders att formuleringen "brott som har samband med sådan brottslighet" saknar en tydlig definition och avgränsning, vilket riskerar att leda till ett brett tillämpningsområde för undantaget i fråga.

Utredningen konstaterar att samtliga undantag i lagstiftningen ska gälla alla brottsbekämpande myndigheter i syfte att säkerställa en effektiv brottsbekämpning vid samverkan mellan

⁴ Jfr Stjärnered, Per-Olof, *Det visar forskningen om övervakningskameror*, SVT Nyheter, 2 februari 2023, [Det visar forskningen om övervakningskameror | SVT Nyheter](#), hämtad 7 juni 2024.

myndigheterna. Samtidigt konstaterar utredningen att vissa brottsbekämpande myndigheter har större behov av undantag än andra. Med hänsyn till att kamerabevakning är en åtgärd av ingripande karaktär anser Civil Rights Defenders att det inte är befogat att tillåta samtliga brottsbekämpande myndigheter att vidta en sådan åtgärd, i synnerhet när ett påtagligt behov av att tillämpa undantagen saknas.

14.5 Lättnader – undantag från upplysningskravet och rätten till information

- *Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att det ska införas utökade undantag från upplysningskravet och rätten till information.*

Enligt utredningens förslag kommer brottsbekämpande myndigheter i större utsträckning kunna bedriva kamerabevakning utan att i förväg upplysa allmänheten. Civil Rights Defenders delar utredningens uppfattning att upplysningskravet och rätten till information är en möjlighet för enskilda att ta tillvara sina rättigheter vid kamerabevakning och att det är angeläget att ökade undantag utformas på ett väl avgränsat sätt. I detta avseende identifierar Civil Rights Defenders ett antal brister i utredningens förslag.

Utredningen menar att förslaget motiveras av behovet för brottsbekämpande myndigheter att kunna bedriva kamerabevakning på ett ändamålsenligt sätt eftersom det exempelvis kan vara svårt att få upp skyltning för bevakning via luftfartyg. Civil Rights Defenders ifrågasätter dock om förslagen är proportionerliga.

Civil Rights Defenders vill även betona vikten av en klar gränsdragning mellan kamerabevakning och hemlig kameraövervakning. Detta eftersom den föreslagna ordningen riskerar att suddas ut gränserna mellan bevakning enligt kamerabevakningslagen och hemlig kameraövervakning enligt preventivlagen eller 27 kap. rättegångsbalken.

Civil Rights Defenders är kritiska till att brottsbekämpande myndigheter ska få bedriva kamerabevakning från ett civilt fordon. Vi instämmer i att brottsliga angrepp mot fordon som ingår i brottsbekämpande verksamheter ska förhindras. Däremot anser Civil Rights Defenders inte att skälen som utredningen presenterar är tillräckliga för att motivera kamerabevakning från civila fordon. Av den anledningen anser vi att den presenterade åtgärden inte väger tyngre än det integritetsintrång som sker för allmänheten.

Slutligen vill vi erinra om att det är av vikt att se till helheten och de möjligheter till undantag som idag finns i kamerabevakningslagen. I en tidigare utredning, som resulterade i att tillståndskravet för brottsbekämpande myndigheter togs bort, framhölls att upplysningskravet utgör ett skydd för den personliga integriteten vid en avskaffad tillståndsplikt.⁵ Mot denna bakgrund får det således anses att utökade undantag från upplysningskravet och rätten till information kan utgöra betydande integritetsintrång då tillståndsförfarandet för brottsbekämpande myndigheter inte längre finns på plats.

⁵ SOU 2018:62 s. 195

15 Rättsliga verktyg för en effektiv tillsyn

- *Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att en anmälningsplikt inte bör införas.*
- *Civil Rights Defenders tillstyrker förslagen om ett företeckningskrav för de aktörer som idag omfattas av tillståndsplikten och ett dokumentationskrav för samtliga verksamheter.*

Som utredningen noterar kommer ett avskaffat tillståndskrav medföra ökad användning av kamerabevakning som inte är förenlig med dataskyddsregleringen och därmed en högre risk för integritetsskyddet. Civil Rights Defenders delar därför inte utredningens bedömning om att behovet av en anmälningsplikt utifrån en integritetssynpunkt inte är särskilt påtagligt.

För det fall att regeringen ändå avser att gå vidare med utredningens förslag att inte införa en anmälningsplikt, anser Civil Rights Defenders att det är angeläget att ett företeckningskrav och ett dokumentationskrav införs i lagstiftningen. Vidare ser vi positivt på att det i utredningen givits ett förtydligande avseende vad som bör anges i dokumentationen. Vi vill emellertid understryka att de föreslagna åtgärderna inte kan anses tillräckliga, i synnerhet när det bland annat kommer åligga tillsynsverksamheten att själva begära ut en förteckning från en bevakande aktör. För att IMY ska kunna ingripa krävs alltså att tillsynsmyndigheten känner till att kamerabevakningen äger rum. Civil Rights Defenders anser därför att mycket talar för att den föreslagna ordningen kommer innebära svårigheter för IMY att bedriva effektiv tillsynsverksamhet.

Avskaffandet av tillståndsplikten kommer ställa högre krav på tillsynsverksamheten och det är viktigt att tillräckliga resurser avsetts för denna verksamhet. Civil Rights Defenders saknar dock en grundlig utvärdering av hur det rådande tillsynsarbetet förhåller sig till de presenterade åtgärderna och huruvida IMY har tillräckliga resurser för att genomföra efterhandskontroller i syfte att säkerställa att människors rätt till integritet inte kränks.

17 Konsekvenser

Kamerabevakning innebär en ingående kartläggning av den enskildes personliga förhållanden och påverkar alla som befinner sig på den övervakade platsen. Möjligheterna att bedriva kamerabevakning bör mot den bakgrunden inte vara alltför långtgående och inskränka individens personliga integritet mer än nödvändigt.

Utredningen framhåller att förslagen inte innebär några utökade möjligheter för kamerabevakning i verksamhet som inte är brottsbekämpande. Civil Rights Defenders anser emellertid att detta visar på en bristfällig analys av förslagets konsekvenser, eftersom en praktisk konsekvens av att ta bort tillståndskravet är en överhängande risk att aktörer, på grund av bristande resurser eller kompetens att genomföra nödvändiga proportionalitetsbedömningar bedriver kamerabevakning i större utsträckning än idag. Civil Rights Defenders anser därför att utredningen inte tillräckligt har beaktat den försämring av integritetsskyddet som avskaffandet av tillståndsplikten innebär. Vi uppmanar därför regeringen att i den fortsatta beredningen av förslaget analysera dess inverkan på människors integritet och behovet av integritetsskyddande åtgärder ytterligare.

Vad gäller de utökade möjligheterna till kamerabevakning för brottsbekämpande myndigheter, menar Civil Rights Defenders att förslagen påverkar skyddet för den personliga integriteten i

mycket hög grad och vi delar inte utredningens bedömning att integritetsskyddet i allt väsentligt kommer förbli lika starkt som idag.

Remissvaret har beretts av Serena Teklay.

Stockholm som ovan,

John Stauffer
Chefsjurist