

Justitiedepartementet

Remissvar över Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter (SOU 2024:27)

Ju2024/00910

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet **Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter (SOU 2024:27)**. 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 införa lättnader i kamerabevakningen. Institutet ser att åtgärder måste vidtas för att bekämpa och förebygga brott samt skapa förutsättningar för att öka tryggheten i samhället. I detta arbete är det av yttersta vikt att de åtgärder som vidtas är förenliga med de svenska grundlagarna och de internationella konventioner för mänskliga rättigheter som Sverige är bunden av.

Rätten till privat -och familjeliv och skyddet för den personliga integriteten är de rättigheter som är mest relevanta för utredningen. Dessa rättigheter är inte absoluta, utan undantag kan göras. Av de förslag som institutet tittat på, anser institutet att kriterierna för undantag inte är uppfyllda framför allt eftersom förslagen inte står i proportion till det intrång i den personliga integriteten som de innebär.

Mer konkret innebär detta att:

- Institutet **avstyrker** förslaget att tillståndskravet slopas för myndigheter och andra än myndigheter som utför uppgifter av allmänt intresse
- Institutet **avstyrker** förslagen om utvidgningen av bevakningsgrunderna för brottsbekämpande myndigheter i kamerabevakningslagen

Vad gäller mer övergripande synpunkter föreslår institutet att:

- Det fortsatta lagstiftningsarbetet belyser vilka konsekvenser förslagen får för åtnjutande av andra mänskliga rättigheter såsom yttrandefriheten samt mötes -och demonstrationsfriheten, och
- Om lagförslagen går igenom, att de utvärderas efter en viss tid för att bedöma om de fått avsedd effekt

Institutet avstår från att kommentera övriga förslag i betänkandet.

Övergripande synpunkter

Gängkriminaliteten och den organiserade brottsligheten bidrar till att samhället ställs inför stora utmaningar och kräver att staten agerar på olika sätt. Det behöver dock påminnas om att det är just i sådana här situationer, när samhällets ställs inför påtryckningar utifrån, står inför en kris eller en större samhällsutmaning, som det är än viktigare att värna om de mänskliga rättigheterna. Detta nämndes redan i förarbetena till den utvidgade regeringsformen 1976.¹ Här betonades att ett grundlagsskydd för fri -och rättigheter har sin största betydelse när den demokratiska samhällsordningen hotas av anti-demokratiska påfrestningar eller utsätts för tryck utifrån och att det vid sådana situationer finns risk för att de demokratiska institutionerna sviktar i omsorgen om medborgarfriheterna. Detta är högst relevant för de utmaningar samhället står inför idag, men det är även relevant framgent. Kommande bevakningsintressen kan leda till att användningsområdet för kamerabevakning kan komma att utökas. Institutet noterar att behoven hela tiden utvecklas men

¹ Prop. 1975/76:209, sid 26-27.

vill starkt betona vikten av att sådana åtgärder alltid måste vara förenliga med Sveriges människorättsförpliktelser enligt grundlag och internationell rätt.

De mänskliga rättigheter som primärt berörs i denna utredning är rätten till skydd för den personliga integriteten och rätten till privat -och familjeliv. Det är dock viktigt att betona att kamerabevakningen kan få konsekvenser även för andra rättigheter. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter 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 deras yttrandefrihet eller deras mötes -och demonstrationsfrihet hotas. Institutet ser allvarligt på detta och är bekymrade över att denna fråga 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 att själva direktivet till utredningen har en förhållandevis snäv utformning. Redan i direktivet anges att en utgångspunkt för författningsförslagen är att tillståndskravet för kommuner och regioner tas bort. Institutet anser att detta är problematiskt och tycker i stället att ansatsen borde ha varit mer övergripande där utredningen borde ha tittat på en bredd av lösningar för att möta utmaningarna med de långa handläggningstiderna.

17.3 Konsekvenser för den personliga integriteten

Utredningen föreslår att tillståndskravet för kamerabevakning ska tas bort för myndigheter (som till exempel kommun och region) och andra än myndigheter som utför uppgifter av allmänt intresse. Kravet på intresseavvägning föreslås ligga kvar men bedömningen kommer göras av den aktör som ska inleda kamerabevakningen, exempelvis av en kommun, och inte som idag av Integritetsskyddsmyndigheten (IMY). Intresseavvägningen ska dokumenteras och föras in i en förteckning. IMY behåller sitt tillsynsansvar.

² A/HRC/51/17

Utredningen föreslår vidare att utöka grunderna för när de brottsbekämpande myndigheterna får kamerabevaka. I tillägg till de som redan finns i kamerabevakningslagen ska följande två grunder läggas till inför att en intresseavvägning görs:

- Plats där det med hänsyn till faktiska omständigheter finns risk för allvarlig eller omfattande brottslighet.
- Plats som med hänsyn till faktiska omständigheter har strategisk betydelse för att motverka allvarlig brottslighet eller brott som har samband med sådan brottslighet.

Utredningen föreslår även andra åtgärder. Institutet väljer dock att avstå från att yttra sig över övriga förslag.

Kamerabevakning innebär ett intrång i den personliga integriteten. Den personliga integriteten skyddas i regeringsformen 2 kap. 6 § andra punkten och i 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 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) och artikel 16 i FN:s konvention för barnets rättigheter (barnkonventionen). 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.³ Vid proportionalitetsbedömningen måste lagstiftaren tydligt redovisa vilka avvägningar som gjorts.⁴ 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

³ 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen

⁴ Prop. 2009/10:80 s.176 f.

förebyggande av brott eller skydd eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

I utredningen konstateras att förslaget om det slopade tillståndskravet och förslaget om de utökade grunderna för kamerabevakning för brottsbekämpande myndigheter är proportionerliga och därmed förenliga med bland andra regeringsformen och Europakonventionen. Institutet delar inte denna uppfattning. Institutet **avstyrker** därför förslaget om slopat tillståndskrav och förslaget om de två utvidgade grunderna för kamerabevakning för brottsbekämpande myndigheter.

Institutet **avstyrker** förslaget om att tillståndskravet för kamerabevakning tas bort framför allt eftersom det inte anses proportionerligt i förhållande till inskränkningen i rätten till privat -och familjeliv eller skyddet för den personliga integriteten.

Utredningen anser att ett slopat tillståndskrav kommer åt problemen med de långa handläggningstiderna. Detta anses i sin tur underlätta för kamerabevakning och skapa förutsättningar för att förebygga och bekämpa brott samt bidra till trygghet i samhället. Institutet delar inte denna bedömning, framför allt eftersom det inte framgår av utredningen att de föreslagna åtgärderna är **nödvändiga** i förhållandet till det 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. Institutet ser inte att utredningen utrett andra alternativa, mindre ingripande, åtgärder för att komma åt de långa handläggningstiderna för att få tillstånd till kamerabevakning. Mot bakgrund av detta anser institutet inte att ett slopat tillståndskrav uppfyller kriteriet om nödvändighet.

Vidare anser institutet att det finns stora utmaningar kring vilken **evidens** som finns för att kamerabevakning leder till de effekter som de förväntas ha. Även på denna grund kan nödvändigheten av åtgärden ifrågasättas. Utredningen lyfter att forskningen är begränsad och tar bland annat upp att effekt främst har setts när kamerabevakningen kombineras med andra åtgärder såsom ökad polisnärvaro. Utredningen lyfter också inspel från allmänheten och bedömningar av olika

offentliga myndigheter som argument för att kamerabevakningen har en brottsbekämpande och förebyggande effekt. Institutet anser inte att detta ger tillräcklig evidens för att kamerabevakning är ett verktyg som är effektivt, nödvändigt och står i proportion till de inskränkningar som den medför. Detta bör även ses i sammanhanget av vad FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter uttalat i sin rapport till FN:s råd för mänskliga rättigheter. Där uttrycks att bevakning av personer på allmän plats innebär ett särskilt intrång i den personliga integriteten. Det bör även noteras att barn som vistas på platser som bevakas har ett särskilt skyddsintresse och integritetsskyddet ska därför väga tungt. Sammantaget anser institutet att förslaget om slopat tillståndskrav inte är nödvändigt och därför inte proportionerligt i förhållande till integritetsintrånget.

Institutet anser vidare att det finns en risk för en **rättsosäkerhet** om tillståndskravet försvinner och det i stället för Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) blir ansvariga personer på kommuner, regioner och till exempel privata vårdgivare som kommer att göra intresseavvägningarna enligt kamerabevakningslagen. När olika aktörer kommer fatta beslut om kamerabevakning finns det en risk att bedömningarna blir olika i olika delar av landet och beroende av vilken aktör som fattar besluten. Detta skapar en rättsosäkerhet. Även om IMY behåller sitt tillsynsansvar, och utredningen föreslår att vägledande material ska tas fram, blir det svårt för IMY att bedriva tillsyn och bidra till en enhetlighet i tillämpningen med så många olika aktörer som är involverade.

Institutet **avstyrker** också förslaget om de två ytterligare grunderna för kamerabevakning som föreslås under 14a§ kamerabevakningslagen. I artikel 8.2 i Europakonventionen står att begränsningen av rätten till privat -och familjeliv ska vara grundad i lag. Detta innefattar också ett krav på att lagstiftningen ska vara tydlig och förutsebar så att den enskilde kan förstå omständigheterna för när den offentliga aktören använder en viss åtgärd och vilka konsekvenser det får för den enskilde. Vikten av förutsebarhet i lagstiftningen har uppmärksamats i ett flertal fall i Europadomstolen.⁵ Skrivningarna i punkterna 14a§ c och d är vagt formulerade. Vad avser punkten c är det otydligt hur ”risken” ska bedömas. Det

⁵ Se till exempel: Sunday Times v. United Kingdom, no 6538/74, 26 april 1979; Lambert v. France, no 88/1997/872/1084, 24 augusti 1998; Shimovolos v. Russia, no 30194/09, 28 november 2011.

framgår inte heller hur en plats av ”strategisk betydelse” ska förstås. Detta skapar en risk för att besluten blir godtyckliga och inte enhetliga. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har uttalat i sin rapport att syftet med övervakningen måste svara mot konkreta mål som att till exempel motverka ett specifikt hot mot allmänna säkerheten som är tillräckligt signifikant för att väga tyngre än de konsekvenser för mänskliga rättigheter som det får. Där uttalas att generell övervakning av människor på allmän plats nästan alltid är oproportionerligt, vilket innebär att syftena med övervakningen måste vara mycket tydliga. Åtgärderna behöver vidare vara begränsade och fokuserade på vissa områden och tider när bevis finns för att brott kan komma att ske eller att det finns ett hot mot allmänna ordningen eller säkerheten.⁶ Mot bakgrund av vikten att lagstiftningen är tydlig anser inte institutet att de nya föreslagna grunderna lever upp till kriteriet av förutsebarhet i lagstiftningen.

Avslutande synpunkter

Institutet noterar att lagen inte är tidsbegränsad. Om regeringen väljer att gå vidare med förslagen i utredningen anser institutet att regleringen föreslås med en tidsbegränsning så att lagförslagets effekter kan utvärderas efter en tid.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren/juristen Amelie Sällfors. I den slutliga beredningen har även utredaren/juristen Andreas Ljungholm, utredaren/juristen Anna Rosenmüller Nordlander, ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna och tillförordnad enhetschef Abigail Booth deltagit.

Fredrik Malmberg, direktör

⁶ A/HRC/51/17, p 52.