

# Konstitutionsutskottets yttrande 2019/20:KU3y

## Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande

---

### Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 10 oktober 2019 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2018/19:147 Kamera-bevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande och en följdmotion, i de delar som berör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till att avse frågor om skyddet för den personliga integriteten.

Utifrån de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta har utskottet inget att invända mot att propositionen bifalls och att motion 2019/20:108 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) yrkandena 1–3 avslås.

# Utskottets överväganden

## Propositionen

I propositionen föreslås att kamerabevakningslagen (2018:1200), som trädde i kraft den 1 augusti 2018, ska ändras så att Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket får bedriva kamerabevakning utan tillstånd av Datainspektionen. Syftet är att förbättra möjligheten att bekämpa och lagföra brott med hjälp av kamerabevakning.

När en bevakningskamera fångar en person på bild, på ett sätt som gör att personen kan identifieras, är det fråga om personuppgiftsbehandling.

För att upprätthålla ett starkt integritetsskydd föreslår regeringen att myndigheterna även i fortsättningen ska få bedriva kamerabevakning bara om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Denna intresseavvägning, som enligt nu gällande bestämmelser görs av tillsynsmyndigheten vid tillståndsprövningen, ska enligt förslagen göras av myndigheterna själva och dokumenteras. Datainspektionens tillsyn ska omfatta även de nya regler om intresseavvägning som regeringen föreslår. Vidare föreslås att Datainspektionen ska kunna ta ut en sanktionsavgift av den myndighet som inte gör en dokumenterad intresseavvägning.

Regeringen håller med vissa remissinstanser om att tillståndskravet har vissa fördelar även när det gäller kamerabevakning som bedrivs i brottsbekämpande syfte, men bedömer sammantaget att integritetsskyddet kan upprätthållas även utan en tillståndsplikt. Regeringen anför bl.a. att det i dag finns detaljerade bestämmelser om personuppgiftsbehandling som inte fanns förut och som syftar till att skydda den enskildes personliga integritet samt att regelverket i sig ger ett långtgående integritetsskydd vid kamerabevakning. Vidare bedömer regeringen att integritetsskyddet inte kommer att försvagas på något mer påtagligt sätt om tillståndsplikten tas bort för de berörda myndigheterna.

Regeringen framhåller också att de materiella kraven för att få bevaka platser dit allmänheten har tillträde inte förändras genom förslagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Lagrådet har granskat lagförslagen och lämnade i huvudsak språkliga och redaktionella synpunkter. Regeringen har delvis följt Lagrådets förslag och har gjort vissa språkliga och redaktionella ändringar i förhållande till lagrådsremissens lagförslag.

## Följdmotionen

I kommittémotion 2019/20:108 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) yrkar motionärerna att riksdagen ska avslå propositionen i dess helhet. Vidare yrkas ett tillkännagivande om att regeringen bör göra en översyn av

kamerabevakningslagen ur integritetssynpunkt med utgångspunkten att det som huvudregel ska krävas tillstånd för kamerabevakning. Motionärerna yrkar även ett tillkännagivande om att regeringen bör ge Datainspektionen i uppdrag att förenkla de administrativa rutinerna vid ansökan om tillstånd för kamerabevakning.

Motionärerna anför sammantaget att utvecklingen sedan början av 2000-talet har inneburit att frågor om personlig integritet och mänskliga rättigheter har fått stå tillbaka när lagstiftningsåtgärder har vidtagits med motivering om effektivare brottsbekämpning och ett generellt ökat skydd för invånarna.

Det görs gällande att det bästa sättet att bekämpa brottslighet inte är ökade möjligheter till kameraövervakning och att kamerabevakning endast bör vara ett komplement till andra brottsförebyggande åtgärder, varvid huvudregeln ska vara ett tillståndskrav.

Motionärerna noterar att regeringen instämmer med vissa remissinstanser att tillståndsplikten har vissa fördelar, men att regeringen trots detta föreslår att tillståndskravet slopas för de brottsbekämpande myndigheterna. Det anges att det bärande skälet enligt regeringen är ”krånglig administration vid tillståndsförfarandet”. Motionärerna anser att i förhållande till enskildas rättssäkerhetsintresse är detta inte ett tillräckligt starkt skäl för att avskaffa tillståndskravet. I stället bör de administrativa rutinerna vid ansökan och handläggning om tillstånd för kamerabevakning förenklas.

Motionärerna menar också att ett tillståndsförfarande utgör en garanti för att enskilda människors integritet beaktas och att det är mer rättssäkert att Datainspektionen fattar beslut än att respektive myndighet själv ska avgöra om åtgärden uppfyller dataskyddsreglerna och kamerabevakningslagens krav eller inte.

## Gällande ordning

### **Regeringsformen, Europakonventionen och rättighetsstadgan**

Det allmänna ska enligt 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen (RF) verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden och värna den enskildes privatliv och familjeliv. Var och en är skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket RF).

Begränsningar i detta skydd får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och heller inte sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. (2 kap. 20 och 21 §§ RF)

Enligt artikel 8 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin

korrespondens. En inskränkning i dessa rättigheter får bara göras med stöd av lag och om det är nödvändigt med hänsyn till ändamål som är angivna i artikeln. Sverige har tillträtt Europakonventionen, och den gäller sedan 1995 också som lag i Sverige. Enligt 2 kap. 19 § RF får en lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02) bekräftas de rättigheter som har sin grund i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, Europakonventionen, unionens och Europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Artikel 8 i stadgan reglerar skydd av personuppgifter. Enligt artikeln har var och en rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Sådana uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få dem rättade. En oberoende myndighet ska kontrollera att reglerna efterlevs.

## Dataskyddsreformen

I april 2016 antogs den nya allmänna dataskyddsförordningen<sup>1</sup>, som gäller för behandling av personuppgifter generellt inom EU, och ett nytt direktiv om skydd för personuppgifter på det brottsbekämpande området<sup>2</sup>.

Dataskyddsförordningen ersatte den 25 maj 2018 dataskydds-direktivet<sup>3</sup> och utgör sedan dess den generella regleringen av personuppgifts-behandling inom EU. Trots att dataskyddsförordningen är direkt tillämplig, innehåller den många bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande nationella bestämmelser av olika slag. Förordningen har därmed i vissa delar en direktivliknande karaktär.

Som ett led i dataskyddsreformen föreslog regeringen i proposition 2017/18:105 Ny dataskyddslag att personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PUL, skulle upphävas och att en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning skulle införas. Riksdagen antog regeringens lagförslag, och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning, ofta benämnd GDPR).

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

dataskyddsförordning (dataskyddslagen) trädde i kraft den 25 maj 2018 (bet. 2017/18:KU23, rskr. 2017/18:224).

Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning och möjliggör därmed avvikande bestämmelser i bl.a. sektorsspecifika författningar, s.k. registerförfattningar. I dataskyddslagen förtydligas bl.a. under vilka förutsättningar vissa personuppgifter får behandlas med stöd av dataskyddsförordningen.

EU:s nya dataskyddsdirektiv har genomförts i huvudsak genom brottsdatalagen (2018:1177).<sup>4</sup> Lagen är en ramlag som är generellt tillämplig inom det område som direktivet reglerar, i huvudsak behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Lagen är subsidiär i förhållande till andra lagar och förordningar, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i registerförfattningar.

Det har införts nya lagar om personuppgiftsbehandling på brottsdatalagens område för bl.a. polisen, Tullverket och Kustbevakningen (prop. 2017/18:269, bet. 2018/19:JuU3, rskr. 2018/19:10). De nya lagarna gäller utöver brottsdatalagen och innehåller bestämmelser som innebär preciseringar, undantag eller avvikelser från den lagen.

Grundläggande bestämmelser om krav på behandlingen av personuppgifter finns således – i tillämpliga delar – i dataskyddsförordningen, dataskyddslagen, brottsdatalagen och registerförfattningar. Av regelverket följer bl.a. att för personuppgiftsbehandlingen krävs en rättslig grund. Vidare tillerkänns den registrerade rättigheter och den personuppgiftsansvarige skyldigheter när personuppgifterna behandlas, exempelvis i fråga om behandling för nya ändamål, rättelse, uppdatering och radering, längsta tid som personuppgifter får behandlas, tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder, begränsning av tillgången till personuppgifter, säkerheten för de personuppgifter som behandlas etc.

## **Kamerabevakningslagen**

Kamerabevakningslagen kompletterar de allmänna reglerna om behandling av personuppgifter vid kamerabevakning. När en fråga inte är reglerad i lagen gäller alltså de allmänna bestämmelserna i dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen med anknytande föreskrifter i andra författningar.

I tidigare lagstiftning på kamerabevakningsområdet krävdes tillstånd för kamerabevakning i större utsträckning än vad som är fallet i dag. Omfattningen av tillståndskravet har sålunda begränsats genom bestämmelserna i kamerabevakningslagen, eftersom ett generellt krav på tillstånd inte har bedömts vara förenligt med dataskyddsförordningen (prop. 2017/18:231 s. 50 f.). Kravet på tillstånd gäller därför numera bara i

---

<sup>4</sup> Prop. 2017/18:232, bet. 2017/18:JuU37, rskr. 2017/18:392.

förhållande till myndigheter och andra än myndigheter, t.ex. företag, som utför uppgifter av allmänt intresse.

Enligt 7 § krävs tillstånd bl.a. om kamerabevakningen ska bedrivas av en myndighet och avser en plats dit allmänheten har tillträde. Tillstånd ska ges om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad (8 §). Undantag från tillståndskravet regleras i 9 och 10 §§.

En ansökan om tillstånd till kamerabevakning ska göras skriftligen hos tillsynsmyndigheten (11 §). Datainspektionen är tillsynsmyndighet och prövar alla ansökningar om tillstånd enligt kamerabevakningslagen.

Upplysning om kamerabevakning ska lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid bevakningen ska en särskild upplysning lämnas om detta. Bestämmelser om rätten till information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär finns i EU:s dataskyddsförordning och andra föreskrifter som anges i 6 §. (15 §)

Undantagen från lagens tillämpningsområde anges i 5 §. Där framgår bl.a. att lagen inte gäller vid sådan hemlig kameraövervakning som är reglerad i rättegångsbalken eller lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Lagen gäller alltså bara för sådan kamerabevakning som bedrivs öppet utan att döljas för de som bevakas.

### **Offentlighets- och sekretesslagen**

Enligt 32 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess för sådan uppgift om en enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom kamerabevakning som avses i kamerabevakningslagen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Bestämmelsen har ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en presumtion för att uppgifterna omfattas av sekretess. Den är tillämplig hos alla myndigheter som inhämtar uppgifter med bevakningskameror. Den gäller också hos Datainspektionen i dess tillsynsverksamhet, exempelvis vid granskning av upptaget bildmaterial.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vill inledningsvis betona vikten av att värna den enskildes personliga integritet. Lagförslag bör föregås av en noggrann analys av konsekvenserna för den personliga integriteten och en avvägning måste göras mellan integritetsskyddsintresset och det intresse som motiverar lagförslaget. En inskränkning av skyddet för den personliga integriteten får inte gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Syftet med regeringens förslag är att förbättra möjligheten att bekämpa och lagföra brott med hjälp av kamerabevakning. Kamerabevakning innebär i sig ett ingrepp i den personliga integriteten. Utskottet noterar att regeringens förslag inte innebär ett utökat utrymme för kamerabevakning av platser dit

allmänheten har tillträde utan att innebörden är att tillståndsplikten för de berörda myndigheterna tas bort. Några remissinstanser anser emellertid att förslaget kan leda till omotiverad kamerabevakning eller andra intrång i den enskildes personliga integritet. Även regeringen ger uttryck för att kamerabevakningslagens nuvarande tillståndskrav fyller en funktion som ett skydd för den enskildes personliga integritet och att tillståndskravet har vissa fördelar. Regeringen gör dock bedömningen att det genom förslaget uppnås en väl avvägd balans mellan intresset av kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten och intresset av integritet.

Utskottet konstaterar att regeringen redogör utförligt dels för sina överväganden när det gäller förslagets konsekvenser för den personliga integriteten, dels för den avvägning som har gjorts mellan integritetsintresset och intresset av att förbättra möjligheten att bekämpa och lagföra brott med hjälp av kamerabevakning. Regeringen redovisar det integritetsskydd som finns i dag och de ytterligare åtgärder som den föreslår för att tillgodose integritetsskyddsintresset. Bland annat framhålls myndigheternas skyldighet att dokumentera den intresseavvägning som måste göras innan bevakningen påbörjas eller ändras och tillsynsmyndighetens möjlighet att ta ut en sanktionsavgift av den myndighet som bryter mot kravet. Regeringen framhåller att varken regeringsformen, Europakonventionen eller EU:s rättighetsstadga kräver att det ska finnas ett tillståndsförfarande när det gäller kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde.

Utifrån de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta har utskottet inget att invända mot att propositionen bifalls och att motion 2019/20:108 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) yrkandena 1–3 avslås.

Stockholm den 22 oktober 2019

På konstitutionsutskottets vägnar

*Karin Enström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Ida Karkiaainen (S), Marta Obminska (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Ylivainio (C), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Bengt Eliasson (L), Jonas Eriksson (MP), Erik Öttoson (M) och Per Söderlund (SD).

# Avvikande mening

## **Kamerabevakning i brottsbekämpningen - ett enklare förfarande (V)**

Mia Sydow Mølleby (V) anför:

Sedan början av 2000-talet har utvecklingen inneburit att frågor om personlig integritet och mänskliga rättigheter har fått stå tillbaka när lagstiftningsåtgärder har vidtagits med motivering om effektivare brottsbekämpning och ett generellt ökat skydd för invånarna. Vänsterpartiet har konsekvent motsatt sig denna utveckling.

Regeringen föreslår nu att kamerabevakningslagen ska ändras så att tillståndsplikten för vissa brottsbekämpande myndigheter tas bort. Det bärande skälet för regeringens förslag att helt slopa tillståndskravet för de brottsbekämpande myndigheterna är krånglig administration vid tillståndsförfarandet. I förhållande till enskildas rättssäkerhetsintresse är detta enligt min uppfattning inte ett tillräckligt starkt skäl för att avskaffa tillståndskravet.

Kamerabevakning ska som huvudregel kräva tillstånd från Datainspektionen. Ett tillståndsförfarande utgör en garanti för att enskilda människors integritet beaktas, oavsett vilken myndighet som ansöker om bevakningen. Dessutom är det mer rättssäkert att Datainspektionen fattar beslut än att respektive myndighet själv ska avgöra om åtgärden uppfyller dataskyddsreglerna och kamerabevakningslagens krav eller inte. Ett alternativ till att avskaffa tillståndskravet vore att ge Datainspektionen i uppdrag att förenkla de administrativa rutinerna vid ansökan om och handläggning av tillstånd för kamerabevakning.

Enligt min mening är regeringens förslag ytterligare ett steg i en samhällsutveckling där enskildas personliga integritet får stå tillbaka till förmån för en påstått effektivare brottsbekämpning. Jag står fast vid att det bästa sättet att bekämpa brottslighet inte är ökade möjligheter till kameraövervakning. Kamerabevakningslagen som trädde i kraft för cirka ett år sedan innebar att det blev väsentligt enklare för polis och andra myndigheter att få tillstånd till kamerabevakning. Vänsterpartiet var emot den nya lagen eftersom det redan enligt tidigare gällande reglering fanns goda möjligheter för polis, myndigheter och privata aktörer att få tillstånd till kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde. Vänsterpartiet hänvisade framför allt till integritetsskäl för enskilda människor. Dessa skäl gör sig gällande även i dag. Kamerabevakningslagen bör därför ses över och ändras.

Från de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta anser jag att justitieukskottet bör föreslå för riksdagen att propositionen avslås och att



motion 2019/20:108 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) yrkandena 1–3  
bifalls.