

Konstitutionsutskottets yttrande 2019/20:KU7y

Kamerabevakning i kollektivtrafik och apotek – ett enklare förfarande

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 23 april 2020 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2019/20:109 Kamera-bevakning i kollektivtrafik och apotek – ett enklare förfarande och följdmotioner.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till 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 2019/20:3510 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) yrkandena 1–3 avslås.

I yttrandet finns en avvikande mening (V).

Utskottets överväganden

Propositionen

Regeringen föreslår i propositionen att kamerabevakningslagen (2018:1200) ändras så att kravet på tillstånd till kamerabevakning tas bort för bevakning i färdmedel som används i kollektivtrafik och för stations-, terminal- och hållplatsområden som används för sådan trafik. Kravet på tillstånd tas enligt förslaget även bort för bevakning av vissa platser vid spårområden och av flygplatser. Undantagen från tillståndskravet ska gälla om bevakningen utförs i brottsbekämpande syfte, i syfte att förhindra olyckor eller i ordningshållande syfte.

I propositionen föreslås också att kravet på tillstånd till kamerabevakning tas bort för bevakning i butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet. Undantaget ska i detta fall gälla om bevakningen utförs i brottsbekämpande syfte.

Syftet med undantagen från tillståndsplikten är enligt regeringen att förbättra möjligheterna att använda kamerabevakning och skapa en mer ändamålsenlig reglering.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2020.

Lagrådet har granskat lagförslagen och har inte haft några invändningar mot dem.

Regeringen anför i propositionen att det finns ett stort behov av kamerabevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser, i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor. Brottslig och ordningsstörande verksamhet förekommer enligt regeringen i stor omfattning inom kollektivtrafiken, också i andra färdmedel och på andra platser än i tunnelbanevagnar och på tunnelbanestationer, vilket drabbar både resenärer och personal.

När det gäller kamerabevakning av butikslokaler med apoteksverksamhet gör regeringen bedömningen att apoteksverksamhet innebär utförande av sådana uppgifter av allmänt intresse som innebär att kamerabevakning som bedrivs i apotek vid utförande av apotekens uppgifter omfattas av kamerabevakningslagens krav på tillstånd. Regeringen konstaterar vidare dels att bevakningsintresset i sådana lokaler är stort, särskilt mot bakgrund av att apotek tillhandahåller läkemedel som kan missbrukas och som därför i särskild grad riskerar att vara föremål för tillgreppsbrott, dels att butikslokaler enligt tidigare lagstiftning under vissa förutsättningar kunde kamerabevakas utan tillstånd. Den problembild med framför allt tillgreppsbrottslighet som låg till grund för det generella butiksundantaget i äldre lagstiftning gör sig enligt regeringen fortfarande gällande, även för apotek. Några särskilda överväganden i fråga om tillståndsplikten för apotek gjordes inte när den nuvarande kamerabevakningslagen infördes och butiksundantaget togs bort.

Det finns enligt regeringen således inte något som tyder på att avsikten var att återinföra ett tillståndskrav för kamerabevakning i butiker där det bedrivs apoteksverksamhet.

Tillståndsförfarandet i kamerabevakningsärenden tar enligt regeringen lång tid och kräver omfattande administration, vilket medför att många aktörer avstår från att ansöka om tillstånd, trots att de bedömer att det finns ett behov av kamerabevakning. En ordning med tillståndskrav innebär enligt regeringen visserligen fördelar både för den enskilde och för de aktörer som har ett behov av kamerabevakning. Nackdelarna i form av tidsåtgång och administration är dock enligt regeringen större.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att det inte ska krävas tillstånd för kamerabevakning i kollektivtrafiken och av butikslokaler med apoteksverksamhet enligt följande. Undantaget från tillståndsplikten i kollektivtrafiken ska enligt förslaget gälla om bevakningen utförs i brottsbekämpande syfte, i syfte att förhindra olyckor eller i ordningshållande syfte. För de brottsbekämpande myndigheterna finns ett krav på dokumentation av den intresseavvägning som föregått en kamerabevakning. Regeringen föreslår att det undantag som redan gäller från detta dokumentationskrav vid bevakning i bl.a. tunnelbaneavagnar ska gälla även sådan kamerabevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser som omfattas av de nu föreslagna ändringarna. Undantaget från tillståndsplikten för kamerabevakning av butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet ska gälla om bevakningen utförs i brottsbekämpande syfte.

Skyddet för den personliga integriteten kan, framhåller regeringen, upprätthållas även utan ett tillståndskrav. De allmänna reglerna om behandling av personuppgifter innebär bl.a. att all bevakning som medför att personuppgifter behandlas måste vila på en rättslig grund och ske för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Kamerabevakningslagen innehåller dessutom regler om krav på upplysning om kamerabevakning (15 §) samt om tystnadsplikt för den som tar befattning med uppgifter som inhämtats genom kamerabevakning (22 §). Enligt 32 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, kan också uppgifter om enskildas personliga förhållanden som har inhämtats genom kamerabevakning omfattas av sekretess. De aktörer som enligt förslaget skulle införa kamerabevakning utan krav på tillstånd skulle härutöver fortfarande stå under Datainspektionens tillsyn. Datainspektionen kan vid en felaktig kamerabevakning ingripa genom att exempelvis förelägga om åtgärder, förbjuda fortsatt kamerabevakning eller besluta om sanktionsavgifter.

Följdmotionen

I kommittémotion 2019/20:3510 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) yrkar motionärerna att riksdagen ska avslå propositionen (yrkande 1). Vidare yrkas på ett tillkännagivande om att regeringen bör göra en översyn av kamerabevakningslagen ur integritetssynpunkt med utgångspunkten att det som

huvudregel ska krävas tillstånd för kamerabevakning (yrkande 2). Motionärerna yrkar även på ett tillkännagivande om att regeringen bör ge Datainspektionen i uppdrag att förenkla de administrativa rutinerna vid ansökan om tillstånd för kamerabevakning (yrkande 3).

Motionärerna anför bl.a. 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. Motionärerna gör 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, och då ska huvudregeln vara ett tillståndskrav.

Motionärerna anser att i förhållande till enskildas integritetsskydds- och rättssäkerhetsintresse är administration och tidsåtgång i ett ansökningsförfarande 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 är en garanti för att enskilda människors integritet beaktas.

Gällande ordning

Regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

Det allmänna ska enligt 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen 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 regeringsformen).

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 §§ regeringsformen)

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 § regeringsformen 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 följs.

Dataskyddsreformen

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

Grundläggande bestämmelser om krav på behandlingen av personuppgifter finns – i tillämpliga delar – i dataskyddsförordningen¹, lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen), brottsdatalagen (2018:1177) och registerförfattningar. Av regelverket följer bl.a. att det för en personuppgiftsbehandling 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 samt säkerheten för de personuppgifter som behandlas.

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. Ett generellt krav på tillstånd bedömdes emellertid inte vara förenligt med dataskyddsförordningen (prop. 2017/18:231 s. 50 f.). Kravet på tillstånd gäller därför numera bara i 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 §). En ansökan

¹ 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).

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

Undantag från tillståndskravet gäller bl.a. för bevakning i en tunnelbanevagn eller av en tunnelbanestation om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor (9 § 6 kamerabevakningslagen). Detta s.k. tunnelbaneundantag omfattar även områden innanför stationens spärrlinje som är avsedda för annan spårbunden trafik, exempelvis pendeltåg (prop. 2017/18:231 s. 147).

Undantag från kravet på tillstånd för kamerabevakning gäller sedan den 1 januari 2020 också för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket (se prop. 2018/19:147, bet. 2019/20:JuU5). Konstitutionsutskottet yttrade sig i ärendet (yttr. 2019/20:KU3y). Utifrån de utgångspunkter som utskottet hade att beakta hade utskottet inget att invända mot att propositionen bifölls och en följdmotion avstyrktes. Vänsterpartiet anmälde en avvikande mening.

Offentlighets- och sekretesslagen

Enligt 32 kap. 3 § första stycket OSL 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.

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.

Härutöver finns det enligt utskottet anledning att lyfta behovet av en helhetssyn när det gäller lagstiftningsåtgärder som inskränker den personliga integriteten. Även om en enskild åtgärd i exempelvis brottsbekämpande syfte framstår som godtagbar kan ett flertal sådana åtgärder till slut leda till att den personliga integriteten inskränks i alltför hög grad. Det finns därför enligt utskottet ett behov av att i lagstiftningsarbetet beakta riskerna för sådana sammantagna effekter av integritetsinskränkande åtgärder.

Regeringen redogör i propositionen 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 möjligheterna att med hjälp av kamerabevakning bekämpa brottslighet, förhindra olyckor och hålla ordning. Regeringen redovisar härutöver de integritetsskyddande bestämmelser som finns i dag och som fortfarande ska gälla för all kamerabevakning. Regeringen ger uttryck för att ett tillståndskrav fyller en funktion som ett skydd för den enskildes personliga integritet men menar att det genom förslaget uppnås en väl avvägd balans mellan intresset av kamerabevakning i bl.a. den brottsbekämpande verksamheten och intresset av integritet.

Utskottet konstaterar att syftet med det aktuella förslaget är att förbättra möjligheterna att använda kamerabevakning och skapa en mer ändamålsenlig reglering. Kamerabevakning innebär i sig ett ingrepp i den personliga integriteten. Utskottet konstaterar dock att det nu aktuella förslaget inte innebär ett utökat utrymme för kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde. Innebörden av förslagen är att det i fler situationer än i dag ska råda ett undantag från tillståndsplikten. Samma grundläggande och integritetsskyddande krav ska fortfarande gälla för att kamerabevakning ska få genomföras, såsom att all bevakning som medför att personuppgifter behandlas måste vila på en rättslig grund och ske för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. All kamerabevakning ska också fortsättningsvis vara föremål för Datainspektionens tillsyn.

Utifrån de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta har utskottet inget att invända mot att propositionen bifalls och att motion 2019/20:3510 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) yrkandena 1–3 avslås.

Stockholm den 7 maj 2020

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Mia Sydow Mölleby (V), Mikael Strandman (SD), Andreas Carlson (KD), Kristina Axén Olin (M), Maria Stockhaus (M), Cecilie Tenfjord Toftby (M), Malin Danielsson (L), Ulrika Heie (C), Annelie Karlsson (S), Isak From (S), Lawen Redar (S), Leif Nysmed (S), Angelika Bengtsson (SD), Robert Stenkvist (SD) och Karolina Skog (MP).

Avvikande mening

Kamerabevakning i kollektivtrafik och apotek - ett enklare förfarande (V)

Mia Sydow Mölleby (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 motiveringen att brottsbekämpningen ska bli effektivare och det generella skyddet för invånarna ska öka. Vänsterpartiet har konsekvent motsatt sig denna utveckling.

Regeringen föreslår nu att kamerabevakningslagen ändras så att undantagen från tillståndsplikten blir fler. Det bärande skälet för regeringens förslag är krånglig administration vid tillståndsförfarandet. I förhållande till enskildas rättssäkerhetsintresse är detta enligt min uppfattning inte ett tillräckligt starkt skäl för att göra undantag från tillståndskravet. Ett tillståndsförfarande är 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 aktör själv ska avgöra om åtgärden uppfyller dataskyddsreglerna och kamerabevakningslagens krav eller inte. Ett bättre alternativ än att avskaffa tillståndskravet är att ge Datainspektionen i uppdrag att förenkla de administrativa rutinerna vid ansökan om och handläggning av tillstånd för kamerabevakning. Jag menar dessutom, till skillnad från regeringen, att den omständigheten att frågan om tillståndskrav för butiker med apoteksverksamhet inte berördes när kamerabevakningslagen infördes inte kan antas betyda att avsikten då inte var att införa ett tillståndskrav för sådana butiker.

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. Vänsterpartiet hänvisade redan vid införandet av den nya kamerabevakningslagen framför allt till integritetsskäl för enskilda människor som ett argument mot ökad kamerabevakning och slopade tillståndskrav. Dessa skäl gör sig gällande även i dag. Kamerabevakningslagen bör mot denna bakgrund ses över och ändras så att det som huvudregel ska krävas tillstånd för kamerabevakning.

Från de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta anser jag att justitieukskottet bör föreslå för riksdagen att propositionen avslås och att motion 2019/20:3510 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) yrkandena 1–3 bifalls.