

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm
Diarienummer: Ju2018/04065/L4

YTTRANDE ÖVER KAMERABEVAKNING I BROTTSBEKÄMPNINGEN – ETT FÖRENKLAT FÖRFARANDE (SOU 2018:62)

Sammanfattning

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att ta bort dagens tillståndsplikt för kamerabevakning för de brottsbekämpande myndigheterna Polismyndigheten, Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket. Vi anser att förslaget innebär ett omfattande intrång i rätten till privatliv och skyddet av den personliga integriteten. Civil Rights Defenders har valt att begränsa yttrandet till mer övergripande frågor av väsentlig betydelse för enskildas personliga integritet.

Civil Rights Defenders vill understryka behovet av att tillståndsprövningen görs av en oberoende tillsynsmyndighet som har särskild kompetens att beakta de rättssäkerhets- och integritetsaspekter som kamerabevakningen innebär. Vi är kritiska till att både tillstånds- och anmälningsplikten försvinner, samtidigt som Datainspektionen får en mer tillbakadragen roll vad gäller enskildas integritetsskydd. Civil Rights Defenders delar utredningens bedömning att behovet av kamerabevakning har ökat, men utifrån den forskning och de erfarenheter som finns gällande kamerabevakning är vi ytterst tveksamma till att mer bevakning är det mest effektiva sättet att bekämpa brottslighet. Vi ifrågasätter också om förenklningar i tillståndsgivandet bidrar till att uppnå effektivitet för de brottsbekämpande myndigheterna.

Allmänna synpunkter

CRD har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån ett människorättsperspektiv, samt ur ett demokrati- och medborgarperspektiv. Det finns begränsad forskning vad gäller effektiviteten i att kamerabevaka i brottsbekämpande syften, något vi anser att utredaren kritiskt borde ha förhållit sig till då förslaget främst bygger på de brottsbekämpande myndigheternas behov av kamerabevakning.

För närvarande remissbehandlas flera utredningar som på olika sätt berör avvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och individers personliga integritet (Ds 2018:35, SOU 2018:61, 2018:62, 2018:65 samt direktiven 2017:14 till utredningen En översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen, som ska redovisas 31 januari 2019). Frågor som berör individers rättssäkerhet och integritet är principiellt viktiga i ett demokratiskt rättssystem och varje inskränkning förtjänar en öppen, allsidig och sammanhängande behandling i dialog med alla relevanta samhällsaktörer, inklusive företrädare för det civila samhället. Civil Rights Defenders kan dock konstatera att de framlagda förslagen – oaktat var och en av utredningarnas möjliga förtjänster – knappast kan leda till ökad överskådlighet och dessutom sammantaget riskerar att leda till inskränkningar i rättssäkerheten och individers integritet som är oönskade och alltför långtgående. Utredningarna har också bedrivits med minimal, om ens någon, insyn från det civila samhället.

Civil Rights Defenders framhåller att det vore av stor vikt att samla och behandla frågorna på nytt i en parlamentarisk utredning, som skulle kunna möjliggöra att ta ett helhetsgrepp om dessa och därutöver möjliggöra en bredare förankring med det civila samhället.

Tillståndsplikten tas bort för vissa brottsbekämpande

Civil Rights Defenders är bekymrad över att de brottsbekämpande myndigheterna vill utvidga möjligheterna till att kamerabevaka och inför varje sådant beslut själva väga behovet av bevakning mot enskildas intresse av att inte bli bevakade. Civil Rights Defenders har flera starka skäl till att avstyrka detta förslag.

Tillståndskravet motiverades ursprungligen med bland annat att övervakning gjorde det möjligt att samla in en stor mängd information om enskilda och medföra en särskild risk

från integritetssynpunkt (prop. 1975/76:194 s.14 och 15). Civil Rights Defenders anser att dessa argument är mer aktuella än någonsin, när teknikutvecklingen gjort det enklare att kamerabevaka i stor skala och möjligheterna att idag sammanställa och sprida bildmaterialet är större. Det krävs särskild försiktighet när kamerabevakning görs i verksamheter där den är direkt inriktad på att kontrollera människors beteenden eftersom det medför stora integritetsrisker. Särskilt då det finns lite forskning på hur effektiv kamerabevakningen är, hur det påverkar samhället eller hur materialet kommer användas i framtiden.

Behovet av en utomstående kontrollinstans

Utredningens förslag att ta bort tillståndsplikten leder i praktiken till att de brottsbekämpande myndigheterna får till uppgift att göra både riskbedömningen över brottsligheten för en viss plats/bostadsområde och att själva göra en intresseavvägning. Civil Rights Defenders ifrågasätter rimligheten i detta förfarande, då förslaget riskerar att försämra skyddet för den personliga integriteten och allmänhetens förtroende för huruvida kameraåtgärden skett på rättsenliga grunder.

Civil Rights Defenders anser att riskerna för godtycklighet och maktmissbruk minskar med ett tillståndsförfarande för kamerabevakningen. Vi menar att tillståndsplikten som syftar till att stärka integritetsskyddet kräver noggranna bedömningar och avvägningar. Det är viktiga värden som behöver respekteras och skyddas av det offentliga. Datainspektionen har idag särskild kompetens på området och kan som utomstående myndighet förebygga och förhindra kränkningar av den personliga integriteten.

Enligt Datainspektionen har det tidigare förekommit brister i polisens kamerabevakning (SOU 2018:62, s.121). Om tillståndsplikten försvinner kan sådana brister, om de inte åtgärdas medföra ökade integritetsförluster för enskilda. Även om dataskyddsdirektivet lägger ett stort ansvar på myndigheter, anser Datainspektionen att tillståndskravet ger ett starkare skydd för den personliga integriteten. Civil Rights Defenders delar den uppfattningen. Den administrativa bördan för polisen att ansöka om tillstånd är något som bör lösas med ökade ekonomiska anslag för polisen eller Datainspektionen för att påskynda handläggningen.

Civil Rights Defenders har i tidigare remissvar (se yttrande över polisen och kriminalvården SOU 2015:57) varit kritisk till att det i Sverige saknas opartiska och

oberoende instanser som utreder anklagelser om misshandel och övervåld som begås av polisen. Detta är något som även påpekats av FN:s tortyrkommitté.¹ Internationella övervakningsorgan har rekommenderat Sverige att garantera opartiska och oberoende utredningar vid fall där polisen gör sig skyldiga till människorättskränkningar. Att polisen får ökade möjligheter att kamerabevaka måste således analyseras mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden och den kritik som lyfts fram. Civil Rights Defenders är kritisk till att polisen ges mer befogenheter utan att det skapas förutsättningar för insyn i polisens verksamhet och oberoende instanser som granskar polisens arbete.

Forskning på området

Den forskning som finns gällande kamerabevakningens nytta och effekter är begränsad. De studier som Brottsförebyggande rådet låtit göra visar inget stöd för att kamerabevakningen skulle vara en effektiv metod att använda på särskilt utsatta platser.² Dessa studier visar nämligen att en minskning av brott skett vid bevakning av parkeringshus, men däremot att ingen signifikant minskning av brott i bostadsområden med låg socio-ekonomisk status (4.2.2).

Enligt utredningen kan kameramaterialet användas vid brottsbekämpning i områden som är svårutredda på grund av tystnadskultur. Enligt Civil Rights Defenders visar dessa problem snarare på behovet av att se över lagstiftningen för vittnesskydd och utveckla polisens utredningsinsatser och relationer till människor i dessa bostadsområden. Detta är åtgärder som kan leda till ökad anmälningsbenägenhet och större förtroende för polisen.

Civil Rights Defenders vill understryka att kamerabevakningslagen redan gjort det enklare att få tillstånd en kamerabevakning. Polisen har fått ökade möjligheter att bevaka särskilt i relation till brottsbekämpande ändamål genom den nya lagen, (se § 8). Utredningen En ny kamerabevakningslag (SOU 2017:55 s. 244) ansåg att det inte framkom några grundläggande problem med tillståndsförfarandet. Civil Rights

¹ CAT/OP/SWE/1, para. 14,

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2FC%2FSWE%2FQPR%2F8&Lang=en

² Se Brottsförebyggande rådets slutrapport (2007:29),

https://bra.se/download/18.31d7ffa1504bbf0bc5/1453448148899/2015_21_Kamera%3%B6vervakning_p%3CA5_Stureplan_och_Medborgarplasten.pdf

Defenders är kritisk till att regeringen inte väljer att ge den nya lagen tid, för att analysera dess effekter och därefter utvärdera behovet av mer ingripande åtgärder.

Kommunernas rätt att yttra sig försvinner

När tillståndsplikten tas bort kommer bestämmelsen i kamerabevakningslagen om yttrande av kommunen inte att vara tillämplig. Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att ta bort kommunernas rätt att yttra sig i en sådan viktig fråga. Utifrån ett medborgarperspektiv är det oroande att förslaget i praktiken innebär begränsade möjligheter till information och inflytande för allmänheten och de grupper som blir föremål för ökad bevakning.

Enskilda personer har idag enligt kamerabevakningslagen inga rättsliga möjligheter att yttra sig eller överklaga beslut om kamerabevakning på allmän plats. Av § 12 kamerabevakningslagen framgår det istället att kommunen ska få tillfälle att yttra sig, om det av särskild anledning behövs ett yttrande. Utredningen – brottsbekämpning och integritetsskydd konstaterade att kommunerna sällan hade några särskilda synpunkter när de gavs tillfälle att yttra sig (SOU 2017:55 s. 290). Civil Rights Defenders anser inte att detta är legitimt skäl för att ytterligare inskränka kommunernas rätt att yttra sig.

Bland engagerade föreningar och boende i Husby och Rinkeby där kameror satts upp har kritik lyfts mot att tillståndsförfarandet inte varit transparent och att det inte tagit större hänsyn till integritetsskyddet. De stadsdelar på Järva som kamerabevakas idag är socio-ekonomiskt utsatta, och förtroendet för polisen och andra institutioner är lägre än på andra håll.³ Civil Rights Defenders anser att utredningens förslag inte beaktar dessa sociala utmaningar och förtroendeproblem. Det är missvisande att hävda att endast kriminella personer rör sig på de platser där kamerorna är uppsatta idag. Barnfamiljer, pensionärer och ungdomar av alla slag rör sig dagligen på dessa platser.

Kamerorna nämns i utredningen som en åtgärd som stör kriminella personer på brottsutsatta platser och där droghandel förekommer. Det måste ifrågasättas om det haft den effekten som polisen önskat och om det inte finns mer proportionerliga åtgärder att vidta. Av de vittnesmål som Civil Rights Defenders tagit del av anses

³ Se Utsatta områden - Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen, 2017.

kamerabevakningen vara kränkande och ineffektiv för att motverka brottsligheten. Den droghandel och kriminalitet som polisen menar sker på utsatta platser har inte försvunnit från området trots kamerabevakningen. Den har snarare förflyttat sig och kommit närmare människors bostäder eftersom brotten begås på platser där kamerabevakning inte sker, exempelvis inne i radhusportar, i butiker, vid skolor och fritidsgårdar. Detta har lett till en ökad otrygghet och frustration bland många boenden.

Slutsatsen är att kamerabevakningen kan slå fel och inte förebygga brottsligheten lokalt. Att problemen med brottsligheten bara flyttat runt hörnet är inte skäl för fler ingripande åtgärder. Civil Rights Defenders befarar att förslaget att kamerabevaka i dessa bostadsområden kan öka känslan av stigmatisering och maktlöshet och riskerar att förstärka upplevelserna av etnisk profilering och spä på fördomarna om människor från området.⁴

Polisen måste genom tillgänglig statistik presentera vilken nytta och effekt som kamerorna haft på platser som Husby, Rinkeby och andra utsatta bostadsområden när det gäller lagföring, brottsbekämpning och förebyggande arbete. En ordentlig uppföljning av polisens användning av kamerabevakningen krävs innan föreslagna åtgärder okritiskt implementeras som ett naturligt hjälpmedel i andra utsatta bostadsområden.

Avslutande kommentarer

Kamerabevakning möjliggör en ingående kartläggning av enskildas personliga förhållanden och träffar därtill urskillningslöst alla som vistas på den övervakade platsen. Det är enligt CRD nödvändigt att bevakning på allmän plats måste vara noga reglerad. Ett tillståndskrav för kamerabevakningen garanterar ett viktigt integritetsskydd för enskilda och bör inte tas bort. Kamerabevakning berör centrala frågor om enskildas rättssäkerhet och integritet.

⁴ Se Slumpvis utvald - ras/etnisk profilering i Sverige, Leandro Schclarek Mulinari i samarbete med Civil Rights Defenders, <https://www.criminology.su.se/om-oss/nyheter/slumpvis-utvald-ras-etnisk-profilering-i-sverige-1.361238>.

Stockholm som ovan



John Stauffer
Chefsjurist