

Kommittédirektiv



Kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd

Dir.
2015:125

Beslut vid regeringssammanträde den 26 november 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda vissa frågor om kameraövervakning. Syftet är att säkerställa att kameraövervakning kan användas där det behövs för att bekämpa brott och samtidigt garantera ett starkt skydd för den personliga integriteten.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och utvärdera vad kameraövervakningslagen (2013:460) har inneburit för möjligheterna till kameraövervakning och skyddet för den personliga integriteten,
 - analysera om möjligheterna till kameraövervakning på särskilt brottsutsatta platser och andra platser med förhöjt skyddsbehov, t.ex. asylboenden, medieredaktioner och lokaler som används av religiösa samfund, behöver förbättras,
 - undersöka hur lagens tillämpningsområde förhåller sig till användning av ny teknik, såsom t.ex. kamerautrustade drönare, och bl.a. ta ställning till om det behövs integritetsstärkande eller teknikfrämjande åtgärder,
 - ta ställning till om integritetsskyddet på vissa platser dit allmänheten inte har tillträde, t.ex. arbetsplatser och skolor, behöver förbättras,
 - analysera om integritetsskyddet kan förstärkas genom att Datainspektionen ges föreskriftsrätt när det gäller tillämpningen av kameraövervakningslagen, och
 - lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.
- Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2017.

Uppdraget

Kameraövervakningslagen trädde i kraft den 1 juli 2013. Tidigare reglerades kameraövervakning i två lagar: lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning och personuppgiftslagen (1998:204). Genom kameraövervakningslagen samlades reglerna om kameraövervakning på ett och samma ställe. Syftet med lagen var att modernisera regleringen av kameraövervakning på ett sätt som skulle säkerställa balansen mellan intresset av att använda kameraövervakning för berättigade ändamål och intresset av att skydda den enskildes integritet (proposition En ny kameraövervakningslag, prop. 2012/13:115).

Vad har kameraövervakningslagen inneburit i praktiken?

Enligt kameraövervakningslagen krävs tillstånd från länsstyrelsen vid övervakning av platser dit allmänheten har tillträde, t.ex. gator och torg. Tillstånd ska ges om övervakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset. I dessa avseenden innebar införandet av kameraövervakningslagen inte någon förändring jämfört med vad som gällde tidigare. Lagen innebar dock vissa förändringar när det gäller vilka omständigheter som ska beaktas särskilt vid tillståndsprövningen. En förändring var att behovet av kameraövervakning för att avslöja eller utreda brott numera uttryckligen anges som något som ska beaktas vid bedömningen av övervakningsintresset. Tidigare angavs endast förebyggande av brott. En annan förändring var att användandet av teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska beaktas särskilt vid bedömningen av integritetsintresset. I förarbetena angavs att denna ändring skulle kunna utöka möjligheterna att meddela tillstånd i vissa situationer (prop. 2012/13:115 s. 49).

Vidare innebar införandet av lagen lättnader för viss kameraövervakning genom att tillståndsplikt ersattes med anmälningsplikt. Detta gäller bl.a. övervakning i parkeringshus och tunnelbanan samt viss övervakning i butiker. Integritetsskyddet förstärktes samtidigt genom införandet av bl.a. starkare sekretesskydd, ökade krav på säkerhetsåtgärder och en

skadeståndsbestämmelse som ger enskilda rätt till ersättning för skada och kränkning vid överträdelser av kameraövervakningslagen. Vidare gavs Datainspektionen ett centralt tillsynsansvar i syfte att bl.a. göra länsstyrelsernas praxis mer enhetlig.

Det finns nu anledning att kartlägga tillämpningen av kameraövervakningslagen och bedöma om den fungerar tillfredsställande. Av särskilt intresse i detta sammanhang är vad de förändringar som infördes genom kameraövervakningslagen har inneburit i praktiken. Det är också av intresse att undersöka hur lagens tillämpningsområde förhåller sig till användningen av ny teknik. Ett exempel är användningen av kamerautrustade drönare som har blivit allt vanligare på senare tid. Tekniken används redan i dag och har många potentiella användningsområden inom både offentlig och kommersiell verksamhet. Några exempel är inom skogs- och jordbruk, räddningsarbete och för inspektioner och tillsynsarbete, men också inom tjänsteindustrin. Kamerautrustade drönare kan samtidigt användas på ett sätt som innebär att enskilda skulle kunna utsättas för integritetskränkande övervakning. Det finns i dag viss reglering som kan omfatta fotografering eller spridning av bildmaterial från kamerautrustade drönare, t.ex. förbudet i brottsbalken mot kränkande fotografering och lagen om skydd av landskapsinformation. Rättsläget får i dagsläget dock anses oklart i vilken mån kamerautrustade drönare eller motsvarande annan ny teknik också omfattas av kameraövervakningslagens tillämpningsområde.

Utredaren ska därför

- kartlägga tillämpningen av kameraövervakningslagen,
- analysera vilka konsekvenser lagen har haft för möjligheten att få tillstånd till kameraövervakning,
- bedöma vad de förändringar som infördes genom kameraövervakningslagen har haft för konsekvenser för skyddet av den personliga integriteten,
- utvärdera Datainspektionens centrala tillsynsansvar genom att bl.a. undersöka om länsstyrelsernas rättstillämpning har blivit mer enhetlig,
- undersöka hur lagens tillämpningsområde förhåller sig till användningen av ny teknik, såsom t.ex. kamerautrustade

drönare, och ta ställning till om det behöver vidtas åtgärder för att stärka skyddet för den personliga integriteten eller främja ändamålsenlig användning av ny teknik, och

- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Hur kan möjligheten till kameraövervakning på särskilt brottsutsatta platser och andra platser med ett förhöjt skyddsbehov säkerställas?

På särskilt brottsutsatta platser kan kameraövervakning fungera som ett komplement till andra brottsförebyggande åtgärder. Tekniken kan också underlätta avslöjandet av pågående brott och vara av betydelse i efterföljande utredningar. En effektiv brottsbekämpning kan i sin tur bidra till ett tryggare samhälle. Det är därför angeläget att kameraövervakningslagen inte ställer upp för höga krav för Polismyndighetens eller andra relevanta aktörers möjligheter att få tillstånd till övervakning på särskilt brottsutsatta platser. Det är också viktigt att en ändamålsenlig användning av tekniken inte försvåras genom att tillstånd att övervaka förenas med alltför begränsande villkor. En rätt att inte bara övervaka utan också spela in och bevara material innebär generellt sett ett större integritetsintrång men kan också vara en förutsättning för att kunna utreda vissa brott och lägga fram tillräcklig bevisning i domstol.

I dagens samhälle finns också platser och byggnader som, även om de inte är frekvent utsatta för brott, har en generell hotbild riktad mot sig. Det kan exempelvis handla om asylboenden, medieredaktioner och lokaler som används av religiösa samfund. Kameraövervakning kan utgöra en del i skyddet av sådana platser och byggnader. Det behöver därför säkerställas att det inte finns onödiga hinder för en sådan användning av tekniken.

Det finns alltså anledning att utreda om det finns tillräckliga möjligheter till kameraövervakning på särskilt brottsutsatta platser och andra platser med ett förhöjt skyddsbehov. Det är ur integritetssynpunkt samtidigt viktigt att säkerställa att kameraövervakning inte sker slentrianmässigt. En given utgångspunkt

är därför att kameraövervakning endast ska användas om övervakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset.

Utredaren ska därför

- bedöma om möjligheterna till kameraövervakning på särskilt brottsutsatta platser behöver förbättras,
- analysera om andra relevanta aktörer än brottsbekämpande myndigheter har ändamålsenliga möjligheter till sådan kameraövervakning,
- bedöma om det finns tillräckliga möjligheter att ta hänsyn till hotbilder av mer generellt slag vid tillståndsprövningen, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Kameraövervakning av bl.a. skogs- och lantbruksmaskiner kan behöva underlättas

Behov av en ändamålsenlig kameraövervakning finns även i andra slags miljöer. Jaktlagsutredningen har i ett delbetänkande (SOU 2014:54) föreslagit att kameraövervakning under vissa förutsättningar ska få ske av s.k. vildsvinsätlar utan individuell tillståndsprövning. Enligt förslaget ska det i syfte att underlätta en effektiv jakt i stället vara tillräckligt med en anmälan till länsstyrelsen. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I skogs- och lantbruksverksamhet finns det ofta behov av att tillfälligt lämna kvar maskiner, arbetsbodar m.m. ute i skog och mark. Den utrustning som används är ofta mycket stöldbegärlig och stölder sker inte sällan i organiserad form. Det har ifrågasatts om det finns tillräckliga möjligheter att kameraövervaka utrustning av detta slag. En särskild fråga som väckts är i vilken utsträckning det finns förutsättningar enligt kameraövervakningslagen att ge tillstånd till kameraövervakning av utrustning som tillfälligt placeras på platser som är svåra att precisera i förväg. Denna fråga kan också uppkomma vid andra typer av kameraövervakning, t.ex. övervakning med kameror som är uppsatta på fordon.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om kameraövervakning av maskiner och annan utrustning som används i skogs- och lantbruket behöver underlättas,
- analysera om det finns tillräckliga förutsättningar enligt kameraövervakningslagen att ge tillstånd till övervakning av platser som är svåra att precisera i förväg, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Behöver integritetsskyddet vid kameraövervakning på exempelvis arbetsplatser och skolor förbättras?

Vid kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde garanteras integritetsskyddet bl.a. genom tillstånds- och anmälningsplikt. När det gäller platser dit allmänheten inte har tillträde gäller dock i dag varken krav på tillstånd eller anmälan. Det är Datainspektionen som utövar tillsyn över sådan kameraövervakning men eftersom det saknas krav på anmälan kan det vara svårt för Datainspektionen att få kännedom om vilken övervakning som bedrivs.

I samband med kameraövervakningslagens tillkomst förespråkade flera remissinstanser att det skulle införas en anmälningsplikt för vissa platser dit allmänheten inte har tillträde (prop. 2012/13:115 s. 82). En sådan anmälningsplikt skulle kunna bidra till en bättre bild av kameraövervakningen i samhället, underlätta Datainspektionens tillsynsarbete samt förstärka integritetsskyddet. Enligt regeringen finns det därför anledning att analysera om anmälningsplikt bör införas för kameraövervakning av exempelvis arbetsplatser och skolors inomhusmiljöer. I analysen bör det ingå en bedömning av om det i så fall finns anledning till undantag från anmälningsplikten i vissa fall. Det bör i detta sammanhang även analyseras vilka fördelar respektive nackdelar det skulle innebära att överlåta till Datainspektionen att föreskriva om vilken typ av platser som ska omfattas av en anmälningsplikt.

Kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde får ske antingen med samtycke från den som ska övervakas eller om det bedöms att övervakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset. När det gäller kameraövervakning

av anställda kan det förekomma att ett samtycke visserligen inhämtas men att det inte är givet att detta är giltigt. Det beror på att den anställda ofta befinner sig i ett sådant beroendeförhållande till arbetsgivaren att det kan ifrågasättas om samtycket är frivilligt. Det finns bl.a. med anledning av detta beroendeförhållande skäl att överväga ett förstärkt inflytande för arbetstagarorganisationer i frågor som rör kameraövervakning på arbetsplatser. I kameraövervakningslagen finns redan bestämmelser vars syfte är att särskilt tillvarata arbetstagares integritetsintressen (13 § första stycket 3 och 17 § andra stycket). De aktuella bestämmelserna gäller dock bara för platser dit allmänheten har tillträde. Flera remissinstanser förespråkade att regler som garanterade någon form av inflytande för arbetstagarorganisationer skulle införas också för arbetsplatser dit allmänheten inte har tillträde (prop. 2012/13:115 s. 78–84.). Några sådana regler infördes dock inte. I syfte att garantera ett starkt integritetsskydd för arbetstagare bör frågan nu utredas närmare.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns skäl att låta kameraövervakning på vissa platser dit allmänheten inte har tillträde, exempelvis arbetsplatser och skolors inomhusmiljöer, omfattas av anmälningsplikt,
- bedöma om en eventuell reglering av vilka platser som ska omfattas av anmälningsplikt ska tas in i kameraövervakningslagen eller om det bör överlåtas till Datainspektionen att meddela föreskrifter om detta,
- utreda om det finns skäl att förstärka inflytandet för arbetstagarorganisationer i frågor som rör kameraövervakning på arbetsplatser dit allmänheten inte har tillträde, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

En föreskriftsrätt för Datainspektionen skulle kunna stärka integritetsskyddet

Av förarbetena till kameraövervakningslagen framgår att flera remissinstanser föreslog en föreskriftsrätt för Datainspektionen

när det gäller tillämpningen av lagen (prop. 2012:13/115 s. 132). Någon sådan modell infördes dock inte. En föreskriftsrätt för Datainspektionen skulle kunna leda till en mer enhetlig tillämpning av lagen och vara till värdefull hjälp för myndigheter och enskilda som i dag måste göra relativt svåra egna bedömningar för att följa lagstiftningen. Detta skulle i sin tur kunna leda till ett förstärkt integritetsskydd. Regeringen anser därför att frågan bör analyseras närmare.

Utredaren ska därför

- analysera om Datainspektionen bör ges en föreskriftsrätt när det gäller tillämpningen av kameraövervakningslagen, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Övriga frågor

Utredaren är oförhindrad att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt.

Reformen av EU:s dataskyddsreglering och annat pågående EU-arbete

Den 25 januari 2012 lade kommissionen fram förslag till en genomgripande reform av EU:s dataskyddsreglering. Förslaget består dels av en allmän dataskyddsförordning (KOM2012 11) som ska ersätta det s.k. dataskyddsdirektivet (95/46/EG), dels av ett särskilt dataskyddsdirektiv för de brottsbekämpande myndigheterna (KOM2012 10) som ska ersätta det s.k. dataskyddsrambeslutet (2008/977/RIF). Förhandlingar pågår fortfarande på EU-nivå men när reformen är avslutad kommer det att finnas ett behov av en översyn av kameraövervakningslagen. En sådan översyn förutsågs redan i förarbetena till lagen (prop. 2012/13:115 s. 142). När förhandlingarna är avslutade kommer regeringen därför att ge utredaren tilläggsdirektiv om frågor som rör anpassningen till den nya EU-rättsliga dataskyddsregleringen.

EU-kommissionen har också påbörjat ett arbete med att ta fram ett EU-gemensamt regelverk för drönare. I den s.k. Rigadeklarationen framhålls att europeiska och nationella

dataskyddsmyndigheter ska ta fram riktlinjer och övervakningsmekanismer om befintligt dataskyddsregelverk i relation till drönare. Utredaren bör bevaka och beakta detta arbete.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som läggs fram. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också redovisa förslagets konsekvenser för den personliga integriteten samt förslagets betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och inom EU. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren ha en dialog med och inhämta upplysningar från de myndigheter och andra organisationer som kan vara berörda av aktuella frågor.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2017.

(Justitiedepartementet)