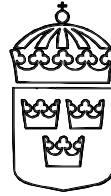


Kommittédirektiv



Möjligheterna till kameraövervakning ska förenklas

Dir.
2017:124

Beslut vid regeringssammanträde den 13 december 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå åtgärder som kan underlätta kameraövervakning som sker i brottsbekämpande syfte. Syftet är att säkerställa att myndigheternas möjlighet att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller att utreda brott och att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten, ska vara flexibel och verksamhetsanpassad. Utredaren ska även analysera förutsättningarna för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga behovet av förenklade regler vid kameraövervakning som sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott,
- kartlägga behovet av förenklade regler vid kameraövervakning som sker i syfte att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten,
- föreslå förenklingar utifrån kartläggningen, med utgångspunkten att tillståndsplikten för kameraövervakning ska tas bort och i första hand ersättas med en anmälningsplikt,
- överväga om det finns skäl för förenklade regler även när det gäller annan kameraövervakning än sådan som de ovan berörda myndigheterna bedriver i brottsbekämpande syfte,
- analysera behovet av integritetsskyddande åtgärder när det blir enklare att använda kameraövervakning,

- analysera vilka effekter förenklade möjligheter till kameraövervakning i brottsbekämpande syfte kommer att få för en effektiv tillsyn,
- analysera om man bör införa ett utökat undantag från tillståndsplikten för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Uppdraget att föreslå åtgärder som kan underlätta kameraövervakning i brottsbekämpande syfte ska redovisas senast den 15 augusti 2018 och uppdraget att analysera möjligheterna till ett utökat undantag från tillståndsplikten för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer ska redovisas senast den 15 februari 2019.

Gällande rätt och kommande förändringar i lagstiftningen

Gällande rätt

Kameraövervakningslagen (2013:460) trädde i kraft den 1 juli 2013. 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. Lagen innebar att alla bestämmelser om allmän kameraövervakning samlades i en lag till skillnad från den tidigare uppdelningen i lagen om allmän kameraövervakning och personuppgiftslagen.

Enligt kameraövervakningslagen gäller som huvudregel att det krävs tillstånd för kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde. I några fall får kameraövervakning bedrivas under högst en månad utan att någon ansökan om tillstånd har gjorts. För kameraövervakning av vissa särskilda platser dit allmänheten har tillträde krävs endast en anmälan. Det gäller under vissa förhållanden bl.a. för kameraövervakning i en tunnelbanevagn eller av en tunnelbanestation.

Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd

I november 2015 fick en särskild utredare i uppdrag att utreda vissa frågor om kameraövervakning (dir. 2015:125). Utredningen tog sig namnet Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd. Det övergripande syftet med utredningen var att säkerställa att kameraövervakning kan användas där det behövs för att bekämpa brott och samtidigt garantera ett starkt skydd för den personliga integriteten. Utredaren skulle mot denna bakgrund bl.a. analysera om möjligheterna till kameraövervakning på särskilt brottsutsatta platser och andra platser med förhöjt skyddsbehov behöver förbättras.

I april 2016 beslutade EU om en omfattande reform av EU:s dataskyddsreglering. Den nya EU-rättsliga dataskyddsregleringen består av en allmän dataskyddförordning, 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 dataskyddförordning), och ett dataskyddsdirektiv för de brottsbekämpande myndigheterna, 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. Dataskyddförordningen ska börja tillämpas den 25 maj 2018 och dataskyddsdirektivet ska vara genomfört senast den 6 maj 2018. Dataskyddsutredningen har föreslagit att dataskyddförordningen kompletteras med en ny övergripande lag och förordning om dataskydd och att personuppgiftslagen upphävs (SOU 2017:39). Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv har föreslagit att direktivet i huvudsak genomförs genom en ny ramlag, brottsdatalagen, och kompletteras med separata registerförfattningar (SOU 2017:29 och SOU 2017:74).

EU:s nya dataskyddsreglering innebär stora förändringar när det gäller utrymmet för nationella bestämmelser om personuppgiftsbehandling, framförallt inom dataskydds-förordningens tillämpningsområde. Med anledning av detta fick Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd i juni 2016 ett tilläggsuppdrag att analysera och lämna förslag på hur regleringen av kameraövervakning skulle anpassas till dataskyddsreformen (dir. 2016:54).

I juni 2017 redovisades resultatet av utredningen i betänkandet En ny kamerabevakningslag (SOU 2017:55). I betänkandet föreslås att en ny lag ska ersätta kamerabevakningslagen. Den nya lagen ska ge ökade möjligheter till kameraövervakning och ett förstärkt skydd av den personliga integriteten. Utredningen, som inte hade i uppdrag att helt slopa det krav på tillstånd till kameraövervakning som gäller i dag, föreslår att den nya kamerabevakningslagen – till skillnad från kamerabevakningslagen – inte ska innehålla något generellt krav på tillstånd för kameraövervakning på platser dit allmänheten har tillträde. Inte heller ska lagen innehålla någon reglering som motsvarar dagens reglering om kameraövervakning som är tillåten efter anmälan. Däremot ska den nya lagen innehålla ett begränsat tillståndskrav. Myndigheter föreslås även fortsättningsvis omfattas av ett krav på tillstånd. Utredningen föreslår dock att det ska bli lättare att få tillstånd till kameraövervakning både för brottsbekämpande ändamål och för andra berättigade ändamål, t.ex. gräns- och tullkontroll. Vidare ska tillstånd kunna ges för övervakning inte bara på platser som redan är brottsutsatta, utan också på platser där det finns risk för angrepp på människors liv, hälsa eller trygghet eller på egendom. Detsamma gäller platser med andra ordningsstörningar. I brådskande fall när det finns risk för allvarlig brottslighet ska polisen få använda kameraövervakning från drönare utan upplysning om bevakningen. Utredningen föreslår inte något utökat undantag från tillståndskravet i kollektivtrafiken.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att underlätta kameraövervakning i brottsbekämpande syfte

Behovet av kameraövervakning i brottsbekämpande syfte

Kravet på tillstånd för kameraövervakning har funnits länge i svensk rätt och syftar till att säkerställa balansen mellan behovet av att använda kameraövervakning för berättigade ändamål och skyddet för den personliga integriteten. Tillgången till information från kameraövervakning är avgörande för polisens möjlighet att förebygga brott, avbryta pågående brottslighet och utreda brott som begåtts. Den senaste tidens händelser, bl.a. på Drottninggatan i Stockholm, men också brottslighet och otrygghet i utsatta områden, har satt kameraövervakningsfrågan i ett nytt ljus.

Den 7 juni 2017 kom regeringen och Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna överens om åtgärder mot terrorism. En del av överenskommelsen är att polisens möjlighet till kameraövervakning ska förenklas. Det konstaterades att om den då pågående utredningen om kameraövervakning inte skulle resultera i en tillräcklig förbättring ur polisens perspektiv ska det finnas beredskap från regeringen att agera.

Polismyndigheten har i sitt remissvar avseende betänkandet En ny kamerabevakningslag bl.a. angett följande:

Förslaget tillgodoser inte Polismyndighetens behov av kameraövervakning. EU:s dataskyddsreform innebär ett stärkt skydd för den personliga integriteten jämfört med nuvarande lagstiftning om skydd för personuppgifter. Den nya dataskyddsregleringen innebär också ökade dokumentationskrav. EU-regleringen innehåller däremot inte några krav på formella tillståndsförfaranden inför kameraövervakning. Det finns inte några vägande skäl för att i nationell rätt ställa upp tillkommande krav på förhandstillstånd från tillsynsmyndigheten inför Polismyndighetens kameraövervakning. För andra typer av personuppgiftsbehandling gäller redan den ordningen att Polismyndigheten själv ansvarar för att följa dataskyddsregleringen utan några förhandstillstånd.

I en tid då internationell samverkan och gränsöverskridande samarbete är av stor vikt för en effektiv brottsbekämpning är det inte ändamålsenligt att svensk polis har sämre förutsättningar för gränsöverskridande samarbete än polisen i övriga EU-länder. Det är angeläget att svensk polis har samma förutsättningar som polis i övriga europeiska länder att inhämta uppgifter genom användning av kameror och att utbyta sådana uppgifter i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Sammanfattningsvis anser Polismyndigheten inte att det lagförslag som presenteras i betänkandet resulterar i en tillräcklig förbättring ur polisens perspektiv.

Kameraövervakning innebär ett effektivt komplement till övrig polisiär verksamhet och det är därför angeläget att polisen har goda möjligheter att använda kameraövervakning där det kan anses befogat. Det har kommit fram att Polismyndigheten anser att tillståndsplikten innebär onödiga hinder och svårigheter för kameraövervakning. Den nuvarande ordningen innebär att polisen som huvudregel måste ansöka om och få tillstånd innan en kamera kan sättas upp. Tillståndsplikten innebär en administrativ börda som förlänger processen från det att polisen upptäcker ett behov av kameraövervakning på en viss plats till dess att kameran kan sättas upp. Det är av stor vikt att polisen har en flexibilitet att vid behov kunna sätta upp kameror.

Det behöver göras en kartläggning av Polismyndighetens behov av ett enklare förfarande så att polisen på ett flexibelt och verksamhetsanpassat sätt kan använda sig av kameraövervakning i sin brottsbekämpande verksamhet. Utifrån kartläggningen ska lämpliga författningsförslag föreslås. En utgångspunkt ska vara att tillståndsplikten ska tas bort och i första hand ersättas med någon form av anmälningsplikt, men även andra åtgärder som kan underlätta kameraövervakning i brottsbekämpande syfte ska övervägas och vid behov föreslås.

Kameraövervakning i brottsbekämpande syfte bedrivs inte bara av Polismyndigheten utan också av andra myndigheter, bl.a. Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen. Det är angeläget att även dessa myndigheter har goda möjligheter att använda kameraövervakning där det kan anses befogat och att detta även kan ske i samverkan med andra myndigheter. Det finns därför anledning att se över om möjligheterna till

kameraövervakning bör förenklas även för någon eller några av de andra myndigheter som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott eller att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten, och som därför använder kameraövervakning.

En brottsbekämpande myndighet kan kameraövervaka även i andra syften, t.ex. för att förhindra eller begränsa verkningarna av olyckor eller i kontrollverksamhet. Vid sådan kameraövervakning är i många fall dataskyddsförordningen tillämplig. Det är viktigt att inte skapa gränsdragningsproblem och att omotiverade skillnader i förutsättningar inte uppstår i de berörda myndigheternas verksamhet. Det finns därför skäl att överväga om även annan kameraövervakning än sådan som sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott och att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten kan förenklas för de berörda myndigheterna.

Utredaren ska därför

- kartlägga behovet av förenklade regler vid kameraövervakning som sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott,
- kartlägga behovet av förenklade regler vid kameraövervakning som sker i syfte att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten,
- föreslå förenklingar utifrån kartläggningen, med utgångspunkten att tillståndsplikten för kameraövervakning ska tas bort och i första hand ersättas med en anmälningsplikt,
- analysera om det finns ett behov av att förenkla möjligheterna till kameraövervakning även för andra myndigheter som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott och att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten och som använder kameraövervakning i något eller några av dessa syften och vid behov föreslå sådana förenklingar,
- analysera möjligheterna för myndigheter att samverka om kameraövervakning och vid behov föreslå förenklingar,

- överväga om det finns skäl för förenklade regler även när det gäller annan kameraövervakning än den som de ovan berörda myndigheterna bedriver i brottsbekämpande syfte, och vid behov föreslå sådana förenklingar, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att överväga eller föreslå ändringar vid hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. rättegångsbalken eller lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Ett förstärkt skydd för personuppgifter och den personliga integriteten

Utgångspunkten är att Polismyndighetens verksamhet med kameraövervakning ska kunna bedrivas snabbt och effektivt samtidigt som personuppgifter skyddas på ett lämpligt sätt och enskildas personliga integritet värnas.

Kameraövervakning innebär ett intrång i den personliga integriteten från det allmännas sida och är dessutom att betrakta som en särskilt integritetskänslig åtgärd. Det är nödvändigt med en väl avvägd balans mellan å ena sidan skyddet för den personliga integriteten och å andra sidan upprätthållandet av allmän säkerhet. Intrång i den personliga integriteten måste alltid stå i rimlig proportion till det intresse som ska tillgodoses med behandlingen av personuppgifterna. I samband med kameraövervakning är denna proportionalitetsbedömning särskilt viktig.

Ett grundläggande krav för att få använda kameraövervakning kommer att vara att den är förenlig med dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet. Den regleringen sätter också gränser för hur inspelat material får hanteras. Både dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet innebär ett starkt skydd för personuppgifter.

För att ett tillräckligt starkt integritetsskydd för personer som blir kameraövervakade ska kunna garanteras vid förenklade möjligheter till kameraövervakning inom den brottsbekämpande sektorn kan ytterligare förstärkande åtgärder behöva vidtas.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av integritetsskyddande åtgärder när det blir enklare att använda kameraövervakning för brottsbekämpande myndigheter, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Utredaren ska även

- analysera behovet av att begränsa åtkomsten till och användningen av material som inhämtats vid kameraövervakning,
- analysera behovet av skärpta regler om säkerhet och gallring vid hantering av material som inhämtats vid kameraövervakning, och
- överväga andra åtgärder för att säkerställa att informations-säkerheten och den interna kontrollen av hanteringen av inspelat material är tillräcklig.

Effektiv tillsyn av kameraövervakning

Datainspektionen har i dag det centrala ansvaret för tillsyn enligt kameraövervakningslagen och utövar dessutom tillsyn över kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde. I betänkandet En ny kamerabevakningslag föreslås att endast Datainspektionen ska vara tillsynsmyndighet.

Förenklade möjligheter till kameraövervakning innebär att det blir viktigare med en snabb, regelbunden och effektiv tillsyn som hindrar att behandlingen av personuppgifter leder till otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. Det finns därför skäl att överväga om värnandet om integritetsskyddet behöver förstärkas i samband med tillsynsverksamheten.

Utredaren ska därför

- analysera vilka effekter förenklade möjligheter till kameraövervakning kommer att få för en effektiv tillsyn,
- analysera hur eventuella negativa effekter kan hanteras och överväga om de förenklade möjligheterna bör kompenseras av ett förstärkt integritetsskydd i tillsynsverksamheten, och lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Uppdraget att analysera ett utökat undantag för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer

Kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer kan ofta vara ett betydelsefullt hjälpmedel för att bekämpa brott och förhindra olyckor. Sådan kameraövervakning är enligt huvudregeln i kameraövervakningslagen normalt tillståndspliktig. Ett särskilt undantag finns dock för viss kameraövervakning i tunnelbanevagnar och tunnelbanestationer, som i stället är tillåten efter en anmälan till länsstyrelsen.

Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd har föreslagit att verksamheter av det aktuella slaget även fortsättningsvis ska omfattas av en tillståndsplikt. Ett sådant krav ska gälla för myndigheter och vissa andra aktörer som utför uppgifter som är av allmänt intresse, exempelvis bedriver kollektivtrafik. Kameraövervakning i tunnelbanan ska enligt förslaget dock även fortsättningsvis vara undantagen.

Utredningen har berört frågan om det aktuella undantaget även bör omfatta andra allmänna transportmedel än tunnelbanan men har, utan att redovisa några mer ingående överväganden, kommit fram till att det inte finns skäl för detta. Flera remissinstanser, däribland Polismyndigheten, har kritiserat förslaget i denna del och menar bl.a. att det inte framstår som motiverat att göra skillnad på kameraövervakning i tunnelbanan och av annan liknande trafik. Denna skillnad framstår enligt remissinstanserna som särskilt inkonsekvent på vissa kombinerade tunnelbane- och järnvägsstationer. Enligt några remissinstanser bör det nuvarande undantaget för tunnelbanan därför utvidgas till att i vart fall avse också annan spårbunden trafik och stationer.

Med anledning av utredningens förslag har dessutom vissa gränsdragningsfrågor uppmärksammats, som skulle kunna innebära osäkerhet om vilka privata aktörer inom den aktuella sektorn som i praktiken kommer att omfattas av den nya lagens tillståndskrav.

Därför bör frågan om ett utökat undantag från tillståndskravet för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer övervägas närmare.

Även vid kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer gör sig kravet på ett starkt integritetsskydd gällande. Ett eventuellt utökat undantag måste därför formuleras på ett sätt som säkerställer balansen mellan behoven av att använda kameraövervakning och skyddet för den personliga integriteten.

Utredaren ska därför

- analysera om man bör införa ett utökat undantag från tillståndsplikten för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Ytterligare frågor som har samband med frågorna som utreds

Under förutsättning att det ryms inom tiden för uppdraget är utredaren oförhindrad att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa 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.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ta hänsyn och förhålla sig till det pågående lagstiftningsarbetet med betänkandena En ny kamera-bevakningslag (SOU 2017:55), Brottsdatalag (SOU 2017:29)

och Ny dataskyddslag - kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (SOU 2017:39). Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta annat 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 att förenkla möjligheterna till kameraövervakning i brottsbekämpande syfte och därmed sammanhängande frågor ska redovisas senast den 15 augusti 2018 och uppdraget att analysera möjligheterna till ett utökat undantag från tillståndsplikten för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer ska redovisas senast den 15 februari 2019.

(Justitiedepartementet)