

Kommittédirektiv

Lättnader för kamerabevakning i vissa verksamheter

Beslut vid regeringssammanträde den 23 mars 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att föreslå åtgärder för att underlätta kamerabevakning för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse. Utredaren ska också se över utformningen av den lagstadgade intresseavvägningen för att den bättre ska svara mot behovet av att kamerabevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och analysera behovet av förenklade regler vid kamerabevakning för kommuner, regioner och andra än myndigheter vid utförande av en uppgift av allmänt intresse,
- med utgångspunkt i kartläggningen och analysen föreslå förenklingar som innebär att tillståndskravet tas bort och i det sammanhanget överväga om någon skillnad bör göras i kravet på tillstånd utifrån i vilket syfte bevakningen sker,
- analysera behovet av utökade möjligheter att kamerabevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2024.

Uppdraget att föreslå lättnader för kamerabevakning i vissa fall

Enklare kamerabevakning för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse

Brottsutvecklingen utgör ett allvarligt hot mot enskilda men också mot hela vårt samhälle. En effektiv brottsbekämpning är av avgörande betydelse för att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället samt för allmänhetens förtroende för rättsväsendet. Uppgiften att bekämpa och lagföra brott är i första hand en fråga för brottsbekämpande myndigheter såsom Polismyndigheten. Även kommunerna har goda förutsättningar att bidra till minskad brottslighet eftersom många av de mest centrala förebyggande verktygen på såväl strategisk nivå som individnivå finns inom den kommunala verksamheten. De har också en viktig roll i upprätthållandet av den allmänna ordningen och säkerheten lokalt. Regionerna har också en betydelsefull roll i det arbetet bl.a. genom sitt ansvar för såväl vissa folkhälsoinsatser som hälso- och sjukvård. Regeringen har nyligen lagt fram en proposition i vilken det föreslås att kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete ska regleras i lag (prop. 2022/23:43). Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Kamerabevakning av allmänna platser kan utgöra ett viktigt komplement till andra brottsförebyggande åtgärder. Behov av kamerabevakning kan uppkomma på många olika platser i samhället och ibland mycket snabbt. Förutom att bevakningen kan ha en trygghetsskapande effekt, som gör att fler människor vistas på offentliga platser, kan den sägas bidra till brottsbekämpningen på flera olika sätt. Kamerabevakning kan användas som ett verktyg i myndigheternas brottsförebyggande arbete, i deras operativa arbete och vid utredningar av brott som har begåtts. Övervakningsfilmer kan vara av avgörande betydelse i efterföljande brottsutredningar. Inte minst på sjukhus kan kamerabevakning spela en central roll för att stävja de problem med hot och våld som på senare tid har uppmärksammats.

Enligt kamerabevakningslagen (2018:1200) krävs det tillstånd till kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde om bevakningen ska bedrivas av en myndighet eller någon annan än en myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse. Tillstånd söks hos Integritetsskyddsmyndigheten. I syfte att förenkla möjligheterna till kamerabevakning undantogs Polismyndigheten och vissa andra brottsbekämpande myndigheter liksom kollektivtrafiken och apotek från detta krav genom lagändringar 2020 (prop. 2018/19:147 och 2019/20:109). Tillståndskravet

behöller dock för övriga myndigheter, inklusive kommuner och regioner. Under åren 2021–2022 kom ungefär 50 procent av tillståndsansökningarna om kamerabevakning från kommuner och cirka 10 procent från regioner.

En fördel med tillståndskravet är att den som vill kamerabevaka får ett klart besked från tillsynsmyndigheten att behovet av bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad, i stället för att riskera invändningar och tillsynsprocesser efter det att bevakningen har påbörjats. Tillståndsförfarandet kräver samtidigt omfattande administration och tar tid. Om det uppstår ett behov av att kamerabevaka på en viss plats kan det vara svårt att agera snabbt, vilket kan vara helt avgörande när det handlar om trygghetsskapande och brottsförebyggande åtgärder. Den samverkan som sker mellan bl.a. Polismyndigheten och kommuner och regioner vad gäller sådana åtgärder kan dessutom försvåras av att reglerna för kamerabevakning skiljer sig åt mellan aktörerna.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att den ska göra en översyn av lagstiftningen för att förenkla för sjukhusen att, med bibehållet högt integritetsskydd för patienter och personal, sätta upp kameror med inspelningsmöjlighet för ökad trygghet och brottsbekämpning samt att kommuner och regioner bör få samma generella befogenheter som polisen att utan tillstånd sätta upp kameror på allmän plats, om trygghetsproblem på platsen gör det befogat (bet. 2021/22:JuU24 punkt 2 och 3, rskr. 2021/22:216).

Det är viktigt att lagstiftningen inte ställer upp onödiga hinder för kommuner och regioner att vid behov använda kamerabevakningsteknik som ett led i att skapa trygga offentliga miljöer. Det behöver därför göras en kartläggning och en analys av kommuners och regioners behov av enklare regler för att kamerabevaka platser dit allmänheten har tillträde. En utgångspunkt för de författningsförslag som lämnas mot bakgrund av kartläggningen och analysen är att tillståndskravet för kommuner och regioner tas bort. Förutom att kamerabevaka platser där det kan förekomma brott eller andra ordningsstörningar kan kommuner och regioner behöva sätta upp kameror i andra syften såsom för att förhindra olyckor på olycksdrabbade platser, exempelvis på badanläggningar. Sett till detta finns det därför skäl att överväga om någon skillnad i kravet på tillstånd bör göras utifrån i vilket syfte bevakningen sker och således om ett slopat tillståndskrav bör begränsas till de mest centrala syftena. Det är samtidigt viktigt att detta

inte leder till gränsdragningsproblem eller svårigheter i rättstillämpningen. Det kan också finnas ytterligare åtgärder som kan underlätta kamerabevakningen i dessa verksamheter.

Tillstånd till kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde krävs också när någon annan än en myndighet utför en uppgift av allmänt intresse som följer av bl.a. lag eller annan författning. Avmonopolisering och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet har inneburit att många uppgifter som tidigare utförts av regioner eller kommuner, såsom utbildning och sjukvård, i dag även sköts av andra aktörer. Det finns därför anledning att göra samma slags kartläggning och analys för andra än myndigheter som vill kamerabevaka vid utförande av en uppgift av allmänt intresse.

Ett slopat tillståndskrav kommer att göra det svårare för tillsynsmyndigheten att utöva tillsyn i och med att myndigheten inte längre kommer att få information om var aktörerna kommer att kamerabevaka. En särskild fråga då är om ett helt eller delvis slopat tillståndskrav bör ersättas med en anmälningsplikt.

Kamerabevakning innebär ett intrång i den personliga integriteten som kan upplevas som mer eller mindre allvarligt från person till person. Det är därför nödvändigt med en väl avvägd balans mellan å ena sidan skyddet för den personliga integriteten och å andra sidan behovet av att kamerabevaka. Intrång i den personliga integriteten måste alltid vara nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det berättigade intresse som ska tillgodoses med behandlingen av personuppgifterna. Ett grundläggande krav för att få använda kamerabevakning är att den är förenlig med EU:s dataskyddsreglering. Denna reglering innebär i sig ett långtgående skydd för den enskildes personliga integritet. Utredaren ska se till att föreslagna förenklningar, inbegripet ett slopat tillståndskrav, uppfyller kraven på bl.a. rättslig grund i EU:s dataskyddsreglering och att den personliga integriteten skyddas.

För att ett tillräckligt starkt integritetsskydd ska kunna garanteras vid förenklade möjligheter till kamerabevakning kan ytterligare integritetsskyddande åtgärder behöva vidtas. En sådan åtgärd kan vara krav på att kamerabevakningen ska föregås av en särskild intresseavvägning där kamerabevakning endast får ske om bevakningsintresset väger tyngre än integritetsskyddsintresset. När tillståndskravet för vissa brottsbekämpande

myndigheter togs bort behölls kravet på att deras kamerabevakning ska föregås av en sådan intresseavvägning. Motsvarande överväganden behöver göras i förhållande till kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse för vilka utgångspunkten är att tillståndskravet tas bort.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera behovet av förenklade regler vid kamerabevakning för kommuner, regioner och andra än myndigheter vid utförande av en uppgift av allmänt intresse,
- med utgångspunkt i kartläggningen och analysen föreslå förenklingar som innebär att tillståndskravet tas bort och i det sammanhanget överväga om någon skillnad bör göras i kravet på tillstånd utifrån i vilket syfte bevakningen sker,
- ta ställning till om ett helt eller delvis slopat tillståndskrav bör ersättas med en anmälningsplikt,
- analysera behovet av integritetsskyddande åtgärder när det blir enklare att använda kamerabevakning för kommuner, regioner och andra än myndigheter vid utförande av en uppgift av allmänt intresse, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Översyn av den lagstadgade intresseavvägningen – utökade möjligheter till kamerabevakning

I 8 § kamerabevakningslagen anges att tillstånd till kamerabevakning endast får ges om intresset av kamerabevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. I bestämmelsen räknas det upp vissa omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen. Till förmån för bevakningsintresset ska det bl.a. beaktas att bevakningen sker i syfte att förhindra brottslig verksamhet på en brottsutsatt plats eller på en annan plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom. Till förmån för den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska det bl.a. särskilt beaktas om teknik som främjar skyddet av den personliga integriteten ska användas.

När tillståndskravet togs bort för vissa brottsbekämpande myndigheter behölls kravet på att kamerabevakningen ska föregås av en särskild intresseavvägning. Innebörden av detta är att innan kamerabevakning inleds måste den myndighet som bedriver bevakningen göra en dokumenterad

avvägning utifrån den nämnda bestämmelsen. En sådan avvägning sker i syfte att säkerställa en laglig och rättvis behandling av personuppgifter som krävs enligt EU:s dataskyddsreglering.

Det är angeläget att möjliggöra kamerabevakning oftare och på fler platser. Polismyndigheten har pekat på att den nuvarande utformningen av intresseavvägningen gör det svårt att kamerabevaka platser som inte är brottsutsatta, men som ändå är strategiskt viktiga att kamerabevaka. Myndigheten har även uppgett att mycket tid måste läggas ned på att inhämta brottsstatistik för att avgöra om en plats är att bedöma som brottsutsatt eller inte. Från annat håll har det framkommit att förekomsten av hot och våld på sjukhus för med sig ett större behov av kamerabevakning med inspelningsmöjlighet i syfte att skapa trygghet och bekämpa brott på dessa platser. Det kan även finnas andra situationer som visar att lagstiftningen inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser behovet av att använda kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Mot denna bakgrund finns det skäl att analysera behovet av utökade möjligheter till kamera-bevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet samtidigt som skyddet för den personliga integriteten beaktas. Utifrån analysen bör utformningen av intresseavvägningen ses över för att bättre svara mot de behov av kamerabevakning som finns i dag.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av utökade möjligheter att kamerabevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet,
- med utgångspunkt i analysen ta ställning till hur den nuvarande intresseavvägningen bör utformas så att den bättre ska svara mot behovet av att kamerabevaka, samtidigt som integritetsskyddet beaktas, och
- oavsett ställningstagande i sak föreslå ändringar som innebär att möjligheterna till kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet utökas samtidigt som integritetsskyddet beaktas, samt i övrigt lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

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

Övriga frågor

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 bl.a. redovisa konsekvenserna av de förslag som läggs fram i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. 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 hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren i den utsträckning det behövs samråda med berörda myndigheter och andra aktörer som kan vara berörda.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2024.

(Justitiedepartementet)