



Datum

2018-10-26

Vår referens

Per-Erik Ebbeståhl

Avdelningschef

Per-Erik.Ebbestahl@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Justitiedepartementet - Kamerabevakning i brottsbekämpningen - ett enklare förfarande (SOU 2018:62) STK-2018-944

Sammanfattning

Utredningens uppdrag är att föreslå åtgärder som kan underlätta för kamerabevakning som sker i bland annat brottsbekämpande syfte och som omfattas av kamerabevakningslagens tillämpningsområde. I uppdraget ingår att kartlägga behovet av förenklade regler. Stadskontoret ställer sig positivt till utredningens förslag. Flera av förslagen ligger i den riktning som kommunstyrelsen beslutade i yttrandet om ny kamerabevakningslag STK 2017-918, bland annat vad gäller en förenklad hantering för polisen och deras möjligheter att använda kamerabevakning i ett brottsförebyggande- och trygghetsskapande syfte.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar det till Justitiedepartementet.

Beslutsunderlag

- Remiss från Justitiedepartementet - Kamerabevakning i brottsbekämpningen - ett enklare förfarande (SOU 2018:62)
- Kamerabevakning i brottsbekämpningen - ett enklare förfarande (SOU 2018:62)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 181112 Kamerabevakning i brottsbekämpning- ett enklare förfarande, SOU 2018:62
- Förslag till yttrande Remiss från justitiedepartementet- Kamerabevakning i brottsbekämpningen, ett enklare förfarande, SOU 2018-62

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2018-11-12

Kommunstyrelsen 2018-11-28

Beslutet skickas till

Justitiedepartementet

Ärendet

Kamerabevakningslagen (2018:1200) reglerar viss kameraanvändning i samhället som sker öppet. Enligt lagen gäller som huvudregel ett krav på tillstånd för att myndigheter ska få kamerabevaka platser dit allmänheten har tillträde. Vidare finns ett krav på att det ska upplysas om

kamerabevakningen. Lagen reglerar inte så kallad hemlig kameraövervakning, som omfattas av annan lagstiftning. Utredningens uppdrag är att föreslå åtgärder som kan underlätta för kamerabevakning som sker i bland annat brottsbekämpande syfte och som omfattas av kamerabevakningslagens tillämpningsområde. I uppdraget ingår bland annat att kartlägga behovet av förenklade regler. Utifrån kartläggningen föreslås förenklingar. 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. Utgångspunkten för uppdraget är att tillståndsplikten för kamerabevakning ska tas bort och i första hand ersättas med en anmälningsplikt. I uppdraget ingår även att analysera behovet av integritetsskyddande åtgärder när det blir enklare att använda kamerabevakning. Slutligen har utredningen analyserat vilka effekter förenklade möjligheter till kamerabevakning i brottsbekämpande syfte kommer att få för en effektiv tillsyn.

Kamerabevakning utgör ett intrång i grundläggande fri- och rättigheter. De rättigheter som främst är av intresse för utredningen är rätten till skydd för privatlivet och den personliga integriteten samt rätten till skydd för personuppgifter. Dessa rättigheter garanteras i Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och regeringsformen. Det finns två sidor av enskildas grundläggande rättigheter; dels enskildas rätt att bli fredade från kränkningar från statens sida, dels statens plikt att tillförsäkra enskilda ett skydd mot kränkningar från andra enskilda. Staten är skyldig att upprätta ett ramverk som tillgodoser dessa delvis konkurrerande intressen. Ett tillståndskrav i fråga om sådan kamerabevakning som bedrivs av myndigheter har gällt länge i svensk rätt. Tillståndskravet är avsett att garantera enskilda ett starkt skydd mot bevakning och samtidigt ge myndigheter ändamålsenliga möjligheter till kamerabevakning.

Utredningens kartläggning visar att framför allt Polismyndigheten men även Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket har behov av förenklade regler vid kamerabevakning som bedrivs inom ramen för brottsdatalagens (2018:1177) tillämpningsområde eller motsvarande reglering för Säkerhetspolisen. Samhället står i dag inför flera utmaningar i den brottsbekämpande verksamheten, t.ex. i fråga om organiserad brottslighet, kriminalitet på särskilt utsatta platser eller områden och terrorhot. Kamerabevakning utgör ett allt viktigare verktyg i den brottsbekämpande verksamheten. Tillståndsförfarandet medför flera problem. De största problemen är att förfarandet medför en betydande administrativ börda, att användningen av kamerabevakning i brottsbekämpande syfte hämmas och att effektiviteten i den brottsbekämpande verksamheten motverkas, såväl nationellt som internationellt. Tillståndsförfarandet försvårar vidare för det brottsbekämpande samarbetet. Ur ett europeiskt perspektiv synes det vara ovanligt med ett tillståndskrav. Behovet av förenklade regler tar primärt sikte på sådan kamerabevakning som bedrivs i den brottsbekämpande verksamheten. Gränsdragningen mellan brottsbekämpande och annan verksamhet är dock många gånger flytande. Utredningens förslag tar därför även sikte på kamerabevakning som bedrivs i andra syften, t.ex. vid gräns- och kontrollverksamhet.

Utredningen menar alltså att tillståndsförfarandet medför flera negativa effekter för den brottsbekämpande verksamheten. Detta drabbar i förlängningen samhället i stort, eftersom en effektiv brottsbekämpning leder till ett tryggare samhälle. Sedan tillståndskravet tillkom har behoven av kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten förändrats. Skyddet för den personliga integriteten har vidare stärkts, senast genom den nya generella EU-rättsliga dataskyddsregleringen. Ett syfte med den regleringen är att skydda grundläggande fri- och rättigheter i samband med personuppgiftsbehandling. Regleringen ger ett långtgående

förebyggande och korrigerande integritetsskydd. Dataskyddsregleringen ger dessutom ett starkt integritetsskydd under tiden som en bevakning pågår. Vidare står intresset av att skydda den personliga integriteten inte alltid i motsats till intresset av kamerabevakning utan kan tvärtom förstärka detta. Sammantaget väger nu skälen mot ett tillståndsförfarande för sådan kamerabevakning som framför allt Polismyndigheten men även Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket bedriver i den brottsbekämpande verksamheten tyngre än skälen för ett sådant förfarande. Utredningen föreslår därför att tillståndsplikten tas bort för dessa brottsbekämpande myndigheter. För att undvika gränsdragnings- och tillämpningsproblem föreslås även att tillståndsplikten tas bort även för sådan bevakning som bedrivs i andra syften än de som faller inom ramen för brottsdatalagen eller motsvarande reglering för Säkerhetspolisen. När tillståndsplikten tas bort saknas dock en tydlig reglering om att kamerabevakning får bedrivas endast om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad, den s.k. överviktsprincipen. Utredningen föreslår därför att denna princip ska gälla även framöver för berörda myndigheter, se mer om detta nedan.

Syftet med att ersätta tillståndskravet med någon form av anmälningsplikt är att väga upp och i förlängningen minimera integritetsrisker genom en effektiv tillsyn. För att en anmälningsplikt ska kunna tjäna detta syfte fullt ut behöver en anmälan, enligt Datainspektionen, dock innehålla i princip motsvarande information som en tillståndsansökan. En sådan anmälningsplikt utgör, ur ett administrativt perspektiv, inte en förenkling för berörda myndigheter och erbjuder inte en verksamhetsanpassad lösning. Varken berörda brottsbekämpande myndigheter eller Datainspektionen anser att en sådan anmälningsplikt bör införas, vilket är en bedömning som utredningen delar. En anmälningsplikt skulle kunna utformas på ett sätt som innebär att en anmälan innehåller endast få uppgifter om en kamerabevakning. En sådan anmälningsplikt är mindre administrativt belastande för berörda myndigheter och kan ge tillsynsmyndigheten en god överblick över vilken bevakning som bedrivs. Den överblicken kan dock tillsynsmyndigheten få genom att vända sig direkt till berörda myndigheter. En enklare form av anmälningsplikt möjliggör dessutom i de flesta fall inte att Datainspektionen snabbt kan agera i tillsynsverksamheten. Integritetsvinsterna med en sådan anmälningsplikt är därmed begränsade. Avslutningsvis bör nämnas att en anmälningsplikt inte erbjuder en lösning på problemet med avsaknaden av en tydlig överviktsprincip när tillståndsförfarandet tas bort. Någon form av anmälningsplikt föreslås alltså inte i utredningen.

Syftet med överviktsprincipen i kamerabevakningslagen är att säkerställa att en proportionalitetsbedömning görs för varje enskilt fall av kamerabevakning. Principen tydliggör att integritetsaspekter är en självklar del av bedömningen av en kamerabevaknings tillåtlighet. Den garanterar vidare att det har gjorts en avvägning mellan bevakningsintresset och medborgarnas integritetsintresse gällande kamerabevakning som bedrivs av bl.a. myndigheter. Regleringen innehåller även kriterier kring hur intresseavvägningen ska genomföras. Intresseavvägningen görs i dag av Datainspektionen inom ramen för tillståndsförfarandet. Även om den generella dataskyddsregleringen medför ett starkt skydd för integritetsaspekter saknas som framgått ovan en uttrycklig motsvarighet till överviktsprincipen. Överviktsprincipen medför en tydlighet och förutsebarhet vid kamerabevakning, som är viktig ur såväl ett integritets- som ett verksamhetsperspektiv. Genom överviktsprincipen förstärks integritetsskyddet i kamerabevakningssammanhang i förhållande till det skydd som gäller generellt vid personuppgiftsbehandling. Principen ger vidare hållpunkter för när kamerabevakning är en tillåten metod att använda. Därmed ges ett skydd för att kamerabevakning används på ett balanserat sätt. Utredningen föreslår därför att överviktsprincipen ska gälla även framöver. En förutsättning för att berörda myndigheter ska få bedriva kamerabevakning ska därmed vara att

intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Vid intresseavvägningen ska motsvarande kriterier beaktas som i dag beaktas inom ramen för tillståndsförfarandet. Skillnaden är att myndigheterna i första hand själva ska göra intresseavvägningen.

Utredningen föreslår vidare att den kamerabevakande myndigheten ska göra en ny intresseavvägning innan den genomför betydande förändringar avseende en pågående bevakning. Det kan t.ex. handla om att området för en bevakning utökas eller att ny teknik används, under förutsättning att förändringarna medför högre integritetsrisker. En ny intresseavvägning ska också göras om omständigheterna kring bevakningen i annat fall ändras på ett betydande sätt. Brottsligheten på platsen kan t.ex. ha reducerats på ett sätt som förväntas vara bestående även utan bevakning. Vidare föreslås att intresseavvägningen ska dokumenteras. På så sätt skapas goda förutsättningar för tillsynsverksamheten. För att ytterligare stärka integritetsskyddet i förhållande till det som gäller enligt den generella dataskyddsregleringen och för att skapa goda förutsättningar för att kamerabevakning även framöver används på ett balanserat sätt föreslår utredningen slutligen att en sanktionsavgift knyts till själva förekomsten av intresseavvägningen. Att det kan bli mycket kostsamt för en myndighet att inte göra en intresseavvägning utgör i sig ett ytterligare skydd för integriteten. Bestämmelserna om en bibehållen överviktsprincip med dokumentationskrav och sanktionsavgifter ska finnas i kamerabevakningslagen. För att inte försämra möjligheterna för myndigheterna att bedriva kamerabevakning föreslås vissa undantag från ovan föreslagna reglering i kamerabevakningslagen. Undantagssituationerna motsvarar de som i dag gäller från tillståndsplikten.

Rätten till respekt för den personliga integriteten garanteras som framgått i Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och regeringsformen. Integritetsskyddet vid kamerabevakning har nyligen förstärkts genom den generella dataskyddsregleringen, bl.a. vad gäller enskildas rättigheter och genom en kraftfullare tillsyn. Därutöver finns annan integritetsskyddande reglering i t.ex. kamerabevakningslagen (såsom krav på skyltning) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Den samlade regleringen bedöms tillsammans med utredningens förslag om en bibehållen överviktsprincip med dokumentationskrav och sanktionsavgifter ge ett tillräckligt långtgående integritetsskydd. Något ytterligare integritetsskydd föreslås därför inte.

En effektiv tillsyn utgör en garanti för att kamerabevakning fortsatt kommer att användas på ett balanserat sätt och är en förutsättning för genomförandet av utredningens förslag. När tillståndsförfarandet tas bort kommer Datainspektionens tillsyn att förändras på så sätt att tillsynen i högre grad kommer att vara kontrollerande och korrigerande i stället för preventiv. Förslaget om att intresseavvägningen ska dokumenteras skapar goda förutsättningar för Datainspektionen att kontrollera detta. Inom ramen för tillsynsverksamheten kan Datainspektionen ha en annan uppfattning än myndigheten i fråga om utfallet av intresseavvägningen. I tillsynsarbetet kommer Datainspektionen att ha samma befogenheter som redan i dag följer av dataskyddsregleringen i fråga om att ingripa mot felaktig kamerabevakning. Därmed kan Datainspektionen genom råd, rekommendationer eller påpekanden försöka förmå den personuppgiftsansvariga myndigheten att vidta korrigerande åtgärder. Datainspektionen kan även förelägga en personuppgiftsansvarig att vidta åtgärder för att behandlingen ska bli författningensenlig, eller förbjuda fortsatt bevakning om bristen är allvarlig. Datainspektionen har även, i vissa fall, möjlighet att besluta om administrativa sanktionsavgifter.

Stadskontoret bedömning

Stadskontoret ställer sig positivt till utredningens förslag. Flera av förslagen ligger i den riktning som kommunstyrelsen beslutade i yttrandet om ny kamerabevakningslag STK 2017-918, bland annat vad gäller en förenklad hantering för polisen och deras möjligheter att använda kamerabevakning i ett brottsförebyggande- och trygghetskapande syfte. Förslagen förenklar tydligt för berörda brottsbekämpande myndigheters arbete, eftersom de inte längre behöver ansöka om tillstånd innan de påbörjar en bevakning. Kamerabevakning kommer därför att kunna användas på ett mer flexibelt och verksamhetsanpassat sätt än i dag. Förslagen innebär också ett ökat ansvarstagande för myndigheterna. Förslagen borde också medföra positiva effekter för det brottsbekämpande samarbetet såväl nationellt som internationellt. Att tillståndsförfarandet tas bort kan dock även medföra vissa risker för enskilda, bl.a. ur ett integritetsperspektiv. Stadskontoret menar dock att dessa risker minimeras genom framför allt det skydd som den generella dataskyddsregleringen ger och genom förslaget om en bibehållen överviktsprincip i kamerabevakningslagen. Medför förslagen färre brott och ökad trygghet innebär de dessutom ett förstärkt skydd för enskildas personliga integritet. Förslagen väntas inte leda till ökade kostnader för Malmö stad.

Ansvariga

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör