

Sekretariatet
Charlotte Funseth
Tfn: 063-14 75 51
E-post: charlotte.funseth@regionjh.se

2017-06-30

RS/1529/2017

Sammanfattning av remiss Ny bevakningslag

[Länk till hela remissen](#)

Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att utreda vissa frågor om kameraövervakning enligt kameraövervakningslagen (2013:460). I uppdraget har även ingått att göra en analys av hur kameraövervakningslagen behöver anpassas till EU:s nya reglering om behandling av personuppgifter. EU-regleringen består av en förordning och ett direktiv. Direktivet gäller för personuppgiftsbehandling hos vissa myndigheter och andra för syften som avser bl.a. brottsbekämpning, lagföring och straffverkställighet medan förordningen omfattar annan personuppgiftsbehandling hos myndigheter och andra. Kameraövervakning utgör många gånger personuppgiftsbehandling och träffas därför av EU-regleringen. I direktiven till utredningen har det angetts att en strävan bör vara att behålla huvuddragen i den nuvarande lagen.

Kameraövervakningslagen tar sikte på viss kameraanvändning i samhället som sker öppet. Enligt lagen gäller som huvudregel ett krav på tillstånd för att kameraövervakning ska få ske av platser dit allmänheten har tillträde. Vidare finns ett krav på att det ska upplysas om kameraövervakning både vad gäller platser dit allmänheten har tillträde och vad gäller andra platser. Lagen reglerar inte s.k. hemlig kameraövervakning, som omfattas av annan lagstiftning.

I uppdraget har ingått att undersöka hur lagens tillämpningsområde förhåller sig till användning av ny teknik, såsom kamerautrustade drönare. Vad gäller brottsbekämpning har uppdraget varit att överväga om möjligheterna till kameraövervakning på särskilt brottsutsatta platser behöver förbättras, att analysera om andra relevanta aktörer än brottsbekämpande myndigheter har ändamålsenliga möjligheter till sådan övervakning och att bedöma om det finns tillräckliga möjligheter att ta hänsyn till hotbilder av mer generellt slag vid tillståndsprövningen enligt lagen. Uppdraget har dessutom innefattat bl.a. en analys av om integritetsskyddet på arbetsplatser behöver förbättras.

I utredningsuppdraget har inte ingått att överväga att avskaffa eller genomgripande förändra den särskilda lagstiftningen på kameraövervakningsområdet. Uppdraget har alltså inte omfattat att helt slopa det krav på tillstånd till kamerabevakning som gäller i dag eller att ta bort eller avsevärt begränsa den skyldighet att upplysa om kameraövervakning som finns i dag. I uppdraget har inte heller ingått att helt undanta vissa rättssubjekt från lagstiftningens tillämpningsområde eller från tillståndskravet och upplysningskravet. Det

har vidare inte ingått i uppdraget att överväga utvidgningar i annan lagstiftning som reglerar kameraanvändning, t.ex. att föreslå ökade möjligheter för polisen att bedriva hemlig kameraövervakning enligt rättegångsbalken eller lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Med anledning av den nya EU-regleringen har det ändå övervägts varför en fortsatt särskild svensk lagstiftning på kameraövervakningsområdet är motiverad och prövats vilka svenska bestämmelser som är tillåtna enligt EU-regleringen och huruvida dessa bestämmelser också är påkallade av principiella och praktiska skäl. Övervägandena har gjorts i ljuset av det beskrivna innehållet i uppdraget.

Uppdraget har genomförts med beaktande av det arbete som utförts av två andra utredningar, vilka haft i uppdrag att föreslå de nya generella svenska författningar som förordningen och direktivet kräver. De utredningarna har föreslagit en lag som kompletterar förordningen, dataskyddslagen, och föreskrifter till denna respektive en lag som genomför direktivet, brottsdatalagen, och föreskrifter till denna. Vidare har kontakter skett även med andra utredningar, som på olika områden överväger vilka förändringar som Euregleringen och de nya generella författningarna ger anledning till. Dessutom har ett flertal möten ägt rum med myndigheter och andra som berörs av de frågor som uppdraget omfattat.

En ny kamerabevakningslag

I betänkandet föreslås att kameraövervakningslagen ska ersättas av en ny lag, som ska heta kamerabevakningslagen. Lagen ska träda i kraft den 25 maj 2018.

Skälen för att en helt ny lag föreslås är följande. Den nya EU-förordningen kommer att gälla direkt i Sverige, vilket innebär att bestämmelser om kameraövervakning som upprepar eller avviker från innehållet i förordningen inte kan behållas i svensk lagstiftning annat än om förordningen lämnar utrymme för det. Många av kameraövervakningslagens bestämmelser kan inte behållas alls eller kan inte behållas i sin nuvarande form när det gäller kameraövervakning som omfattas av förordningen. Vad gäller det nya EU-direktivet ska detta genomföras i svensk rätt. Svenska bestämmelser som omfattar kameraövervakning som träffas av direktivet måste uppfylla direktivets krav. Kraven uppfylls dock endast delvis av kameraövervakningslagens bestämmelser. Vidare har en utvärdering av kameraövervakningslagen som utredningen gjort visat att det finns vissa tillämpningssvårigheter med lagen. Sammantaget innebär detta att det krävs en stor reform av den svenska lagstiftningen på området för kameraövervakning.

Som utgångspunkter för kamerabevakningslagen har slagits fast att den – jämfört med kameraövervakningslagen – bör ge ökade möjligheter till kamerabevakning både för brottsbekämpande ändamål och för andra berättigade ändamål, t.ex. ändamål som avser kamerabevakning inom jordbruk och skogsbruk samt annan näringsverksamhet, och samtidigt ge ett förstärkt skydd för den personliga integriteten vid kamerabevakning, bl.a. på arbetsplatser.

Kamerabevakningslagens syfte ska vara att tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och att skydda enskilda mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning.

Lagen ska endast innehålla de bestämmelser som särskilt behövs för kamerabevakning till skillnad mot annan behandling av personuppgifter som omfattas av EU-regleringen.

I frågor som inte regleras i lagen ska gälla antingen förordningen och dataskyddslagen med föreskrifter eller brottsdatalagen med föreskrifter beroende på om kamerabevakningen i det enskilda fallet omfattas av förordningen eller dataskyddslagen eller av brottsdatalagen.

Kamerabevakningslagen ska ha ett förhållandevis brett tillämpningsområde. Med kamerabevakning ska förstås att kameror eller därmed jämförbara utrustningar, utan att manövreras på platsen, används varaktigt eller regelbundet upprepat för personbevakning. Med personbevakning menas att människor kan identifieras genom bevakningen. Så är t.ex. fallet om hela personen eller personens ansikte syns tydligt. Om en människa endast av en tillfällighet kan hamna i en kameras blickfång, är det inte fråga om personbevakning. Även separata tekniska anordningar för avlyssning eller upptagning av ljud, som används för personbevakning, ska omfattas av begreppet kamerabevakning. Dessutom ska användning av separata tekniska anordningar för att behandla upptaget bild- och ljudmaterial omfattas.

Exempel på kameraanvändning som i regel inte ska träffas av lagen är användning av handhållna kameror och kameror som på annat sätt bärs på kroppen. Lagen ska inte heller omfatta t.ex. en kamera som är placerad på vindrutan i en bil eller monterad på ett cykelstyre när användaren av kameran är i kamerans omedelbara närhet och fortlöpande styr över denna. Däremot ska lagen omfatta kameror på drönare och på eller i bussar, tågagnar och liknande objekt förutsatt att kamerorna inte manövreras på platsen. Lagen ska också omfatta kameror som är placerade på eller inuti byggnader, på stolpar och på liknande geografiskt bestämda platser.

Lagen ska endast gälla om de kameror eller separata ljudanordningar som används finns i Sverige och den som bedriver bevakningen är etablerad här eller i tredjeland. Vad gäller separata anordningar för att behandla material från sådan bevakning ska lagen gälla så länge behandlingen utförs av samma person som tagit upp materialet eller för dennes räkning.

Från lagen ska undantas kamerabevakning som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur eller som har samband med hans eller hennes hushåll. Vidare ska hemlig kameraövervakning undantas. Dessutom ska undantag göras för kamerabevakning som sker i en verksamhet som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen och kamerabevakning som sker för journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande.

Sådan kameraanvändning som faller utanför lagens tillämpningsområde kan i stället omfattas av andra bestämmelser, främst bestämmelserna i förordningen och dataskyddslagen eller bestämmelserna i brottsdatalagen.

Ett upplysningskrav

I lagen ska – i likhet med kameraövervakningslagen – finnas ett krav på att det ska lämnas upplysning om kamerabevakning. Upplysningskravet ska gälla oavsett vem som bedriver kamerabevakningen och oavsett om bevakningen avser en plats dit allmänheten har tillträde eller en annan plats. Kravet ska delvis vara strängare än tidigare. Den som bedriver

kamerabevakning ska genom tydlig skyltning eller på något annat liknande verksamt sätt lämna upplysning om bevakningen, sin identitet och sina kontaktuppgifter och kontaktuppgifter till ett eventuellt dataskyddsombud. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid bevakningen, ska en särskild upplysning lämnas om detta. Dessutom ska viss ytterligare information göras tillgänglig, t.ex. via en webbsida. Det gäller bl.a. information om ändamålet med kamerabevakningen och möjligheten att lämna in klagomål till tillsynsmyndigheten och kontaktuppgifterna till den myndigheten.

Från upplysningskravet ska gälla vissa undantag. Några av dessa har gällt även enligt den tidigare lagen och några är nya. De nya undantagen avser kamerabevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg, t.ex. en drönare. Det ena undantaget gäller när sådan bevakning bedrivs av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i ett fall där det av särskild anledning finns risk för viss allvarlig brottslighet och syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra denna. Det andra undantaget gäller när bevakning bedrivs av Polismyndigheten eller den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor i ett fall där bevakningen är av vikt för att avvärja en hotande olycka eller begränsa verkningarna av en inträffad olycka.

I enskilda fall ska dessutom tillsynsmyndigheten kunna besluta om undantag från upplysningskravet, om det finns synnerliga skäl för det. Ett sådant beslut ska kunna ändras eller återkallas vid ändrade förhållanden.

Ökade möjligheter till kamerabevakning – ett begränsat tillståndskrav

Kamerabevakningslagen ska – till skillnad mot kameraövervakningslagen – inte innehålla något generellt krav på tillstånd för att kamerabevakning ska få ske. Inte heller ska lagen innehålla något krav på anmälan som motsvarar den gamla lagens anmälningsskyldighet. Däremot ska den nya lagen innehålla ett begränsat tillståndskrav.

Eftersom en utgångspunkt för lagen är att den bör ge ökade möjligheter till kamerabevakning, finns det redan av den anledningen skäl att ifrågasätta om det är motiverat att behålla ett allmänt krav på tillstånd. Vidare innebär EU-regleringen att det inte längre är möjligt att upprätthålla en generell tillståndsplikt för sådan kamerabevakning som omfattas av förordningen. Förordningen tillåter endast krav på tillstånd i vissa fall. För kamerabevakning som träffas av direktivet kan däremot ett generellt sådant krav gälla.

Genom att slopa dagens generella tillståndskrav och anmälningsskyldighet kommer kamerabevakning i många verksamheter framöver att bli tillstånds- och anmälningsfri. Därmed kan möjligheterna att bedriva kamerabevakning i dessa verksamheter öka. Även om andra bestämmelser ska gälla för sådan kamerabevakning kan det förutses att den svenska tillsynsmyndigheten på området, liksom svenska domstolar och ytterst EU-domstolen, kommer att ha en mer generös syn på utrymmet för kamerabevakning än vad som hittills gällt enligt svensk rätt. Rättsläget är helt nytt med den nya EU-regleringen. Den skiljer sig i olika delar från den unionsrättsliga reglering som fram till nu har gällt på området och legat till grund för dagens kameraövervakningslag. Exempelvis kan fler berättigade ändamål åberopas enligt den nya regleringen för att kamerabevakning ska få ske.

Även det tillståndskrav som kamerabevakningslagen ska innehålla därför att principiella och praktiska skäl motiverar det kan förenas med ökade möjligheter till kamerabevakning. Tillståndsförfarandet innebär en prövning enligt vissa i lagen på förhand givna kriterier, som är särskilt anpassade för de behov och de integritetsaspekter som gör sig gällande just på kamerabevakningsområdet.

Kriterierna kan främja att prövningen blir förutsebar och enhetlig samt att tillstånd beviljas i en större omfattning än vad som varit fallet enligt kameraövervakningslagen i motsvarande situationer.

Tillsynsmyndighetens beslut i en sådan fråga ska kunna överklagas till domstol. När ett tillstånd har meddelats kan tillståndshavaren inrätta sig efter detta.

Utan ett tillståndsförfarande skulle mer allmänna bestämmelser i förordningen eller de generella svenska författningarna gälla. Det skulle innebära att den som vill bedriva kamerabevakning ska göra en konsekvensbedömning av den planerade bevakningen i vissa fall och eventuellt samråda med tillsynsmyndigheten, som kan ingripa mot – t.ex. förbjuda – denna. I så fall finns det en risk för att rättsläget kommer att vara osäkert under en längre tid vad gäller sådana verksamheter som tillståndskravet annars kan avse. Det finns också en risk för att rättspraxis inte utvecklas på ett sätt som säkerställer att kamerabevakning kan användas i dessa verksamheter i situationer där sådan bevakning måste anses behövlig.

För kamerabevakning som ska omfattas av tillståndskravet ska den nya lagen ge ökade möjligheter att få tillstånd dels genom att de intressen av kamerabevakning som ska tillmätas betydelse vid tillståndsprövningen utökas jämfört med den gamla lagen, dels genom att undantagen från tillståndskravet vidgas något jämfört med den lagen.

Tillståndskravet ska gälla endast för vissa subjekt och för platser dit allmänheten har tillträde. Kravet ska gälla för myndigheter, både statliga och kommunala. Det ska också gälla för andra juridiska personer eller fysiska personer när de utför en uppgift som följer av lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som meddelats med stöd av lag eller annan författning, om uppgiften avser brottsbekämpning, lagföring, straffverkställighet, upprätthållande av allmän ordning och säkerhet eller nationell säkerhet eller om uppgiften annars är av allmänt intresse.

Kravet på tillstånd till kamerabevakning ska alltså träffa samtliga myndigheter, i den mån viss bevakning som dessa bedriver inte är undantagen från kravet, och dessutom privaträttsliga subjekt som driver exempelvis skolverksamhet, kollektivtrafik, hälso- och sjukvård och förläggningar för asylsökande.

Tillståndskravet ska däremot inte gälla t.ex. privaträttsliga subjekts kamerabevakning i butikslokaler, av medieredaktioner, av lokaler som används av religiösa samfund och av idrottsarenor. Inte heller ska det omfatta exempelvis kamerabevakning inom jordbruk och skogsbruk eller av vilt, t.ex. vid åtlar. I dessa fall ska inte heller gälla någon anmälningsskyldighet.

Från kravet på tillstånd ska gälla vissa undantag som i huvudsak motsvarar undantagen från tillståndsplikten enligt kameraövervakningslagen. Några av den lagens undantag ska vidgas. Exempelvis undantas kamerabevakning som bedrivs under högst en månads tid av

Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen när det av särskild anledning finns risk för viss allvarlig brottslighet och syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra denna. Vidare ska undantas viss kamerabevakning som hittills varit anmälningsskyldig, t.ex. bevakning i tunnelbanan.

Tillstånd till kamerabevakning ska ges om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Vid bedömningen av intresset av kamerabevakning ska det särskilt beaktas om bevakningen behövs för att

- förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott på en brottsutsatt plats,
- förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet till person eller på egendom på en plats där det av särskild anledning finns risk för sådana angrepp,
- förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar,
- utöva kontrollverksamhet,
- förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor, eller
- tillgodose andra därmed jämförliga ändamål.

Vid ändrade förhållanden ska ett tillstånd kunna ändras eller återkallas.

Ett förstärkt integritetsskydd på arbetsplatser

I fråga om kamerabevakning på arbetsplatser som ska omfattas av kravet på tillstånd till sådan bevakning ska – liksom enligt kameraövervakningslagen – ett yttrande från ett skyddsombud, en skyddskommitté eller en organisation som företräder arbetstagarna på arbetsplatsen lämnas in tillsammans med en ansökan om tillstånd. Detsamma ska gälla i fråga om en ansökan om undantag från upplysningskravet vid kamerabevakning på arbetsplatser.

När det gäller kamerabevakning på arbetsplatser som inte ska omfattas av tillståndskravet ska införas en ny skyldighet för arbetsgivaren att först förhandla om bevakningen med en organisation som företräder arbetstagarna på arbetsplatsen. Förhandlingsskyldigheten ska fullgöras på det sätt som anges i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Från förhandlingsskyldigheten ska avvikelse få göras genom kollektivavtal.

En organisation som företräder arbetstagarna på arbetsplatsen ska ha rätt att överklaga beslut om tillstånd till kamerabevakning och beslut om undantag från upplysningskravet.

Ett förstärkt integritetsskydd i övrigt

Vid kamerabevakning ska i övrigt gälla de bestämmelser som finns i förordningen och dataskyddslagen med föreskrifter eller brottsdatalagen med föreskrifter och som avser principer för behandling av personuppgifter, rättigheter för enskilda, skyldigheter för personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden samt överföring av personuppgifter till tredjeland eller internationella organisationer. Att låta dessa bestämmelser gälla för kamerabevakning ger ett förstärkt integritetsskydd jämfört med vad som gällt hittills.

Tillsyn, sanktioner och rättsmedel

Tillsynen över kamerabevakning ska samlas hos en enda myndighet, Datainspektionen, och inte längre vara uppdelad mellan länsstyrelserna och Datainspektionen.

I ett ärende enligt kamerabevakningslagen hos tillsynsmyndigheten ska bestämmelser om undersökningsbefogenheter för den myndigheten i förordningen och dataskyddslagen med föreskrifter eller i brottsdatalagen med föreskrifter tillämpas. Vid underlåtenhet att bistå tillsynsmyndigheten i ett sådant ärende ska bestämmelser om sanktionsavgifter tillämpas. Bestämmelserna om sanktionsavgifter ska även tillämpas vid överträdelser av kamerabevakningslagen eller av beslut som meddelats med stöd av lagen. Vid sådana överträdelser ska dessutom bestämmelser om skadestånd tillämpas.

Något straffansvar för den som bryter mot kamerabevakningslagen eller beslut som meddelats med stöd av lagen ska inte längre kunna följa.

Tillsynsmyndighetens beslut enligt lagen, t.ex. i frågor om tillstånd till kamerabevakning, undantag från kravet på upplysning om kamerabevakning och sanktionsavgifter, ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut om tillstånd till kamerabevakning och om undantag från upplysningskravet ska få överklagas även av den kommun där bevakningen ska ske. Som framgått ovan ska ett sådant beslut – när kamerabevakningen ska avse en arbetsplats – också få överklagas av en organisation som företräder arbetstagarna på arbetsplatsen.

I övrigt ska bestämmelser om tillsynsmyndighetens befogenheter, sanktioner, överklagande m.m. i förordningen och dataskyddslagen med föreskrifter eller i brottsdatalagen med föreskrifter gälla för kamerabevakning såvitt avser ärenden, beslut, överträdelser m.m. som inte regleras direkt i kamerabevakningslagen.