

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet En ny kameraövervakningslag (SOU 2009:87)

Sammanfattning

Datainspektionen har granskat förslaget främst utifrån sin uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter.

Datainspektionen tillstyrker utredningens förslag om en samlad reglering i en ny kameraövervakningslag för vilken Datainspektionen ges ett övergripande tillsynsansvar.

Datainspektionen föreslår vissa justeringar i utredningens förslag. Inspektionens förslag syftar till att uppnå en mer enhetlig rättstillämpning och ett starkt skydd för den enskildes personliga integritet vid kameraövervakning. Exempelvis bör Datainspektionen, i likhet med vad som följer av personuppgiftslagen idag, ha möjlighet att meddela föreskrifter för hur kameraövervakning ska ske. Inspektionen förordar också att det införs en möjlighet att i vissa fall bestämma om anmälningsskyldighet.

Datainspektionen lämnar även synpunkter på de delar som förhållandet till personuppgiftslagen (avsnitt 11.3), utlämnande till brottsbekämpande myndigheter (avsnitt 11.5.2), kameraövervakning efter anmälan i butiker (avsnitt 15.2.1), förlängd bevarandetid av material från allmän kameraövervakning (avsnitt 16.2) samt spridning av övervakningsmaterial (avsnitt 16.3). Vidare bedömer Datainspektionen att resursbehovet för inspektionen är väsentligt större än vad utredningen föreslår.

Nedan lämnar Datainspektionen närmare synpunkter på utredningsförslaget.

11 En ny lag

11.3 Förhållande till personuppgiftslagen (6 och 47 §§)

Utformningen av bestämmelsen om överklagande och förslaget att personuppgiftslagens bestämmelser i 33-35 §§ ska gälla för kameraövervakning som omfattas av kameraövervakningslagen får en effekt som sannolikt inte är avsedd. Det synes som om Datainspektionen får möjlighet att överklaga sina egna beslut och föreskrifter enligt 35 § andra och tredje stycket personuppgiftslagen (jfr 6 och 47 §§ kameraövervakningslagen och 33-35 §§ personuppgiftslagen). De föreslagna bestämmelserna kan därför behöva justeras.

11.5.2 En begränsad krets personer får ha tillgång till övervakningsmaterial (28 § andra stycket)

Utredningen föreslår att det alltid ska vara tillåtet att lämna ut material från kameraövervakning för att användas i brottsbekämpande verksamhet hos i lagen angivna myndigheter (28 § andra stycket första punkten). Datainspektionen kan instämma i att en brottsbekämpande myndighet som har att utreda ett anmält brott ska ha möjlighet att få tillgång till sådant övervakningsmaterial som behövs för utredningen av det enskilda brottet. En brottsbekämpande myndighet bör även kunna få tillgång till sådant material när myndigheten i andra fall har ett tungt vägande och klarlagt behov av att ta del av informationen för att kunna fullgöra sitt uppdrag som brottsbekämpande myndighet. Enligt Datainspektionens mening lämnar den av utredningen föreslagna bestämmelsen öppet för långt mer än så.

Med utredningens förslag till bestämmelse ser Datainspektionen således en risk för att material från kameraövervakning kan komma att lämnas ut slentrianmässigt utan närmare överväganden i fråga om nödvändighet. Det torde sannolikt inte ha varit utredningens avsikt att så skulle ske.

Datainspektionen anser i vart fall inte att det är motiverat att införa en bestämmelse som ger den som övervakar en generell rätt att alltid lämna ut ljud- eller bildmaterial till brottsbekämpande myndigheter. Att öppna för en ovillkorlig möjlighet till spridning av inspelat material utan koppling till mottagarens behov av information i det enskilda fallet skulle, enligt Datainspektionen, strida mot grundläggande dataskyddsprinciper och måste med hänsyn till den enskildes behov av skydd för den personliga integriteten starkt ifrågasättas. Datainspektionen har inget konkret författningsförslag. Bestämmelsen bör dock utformas på ett sådant sätt att det tydligt framgår att ett utlämnande enligt 28 § andra stycket första punkten endast är tillåtet för det fall det är nödvändigt för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter, d.v.s. har behov av materialet i det enskilda

fallet. Ett sådant villkor skulle, förutom att reducera riskerna för slentrianmässiga utlämnanden, även bidra till att brottsbekämpande myndigheter inte får del av fler personuppgifter än de som myndigheten behöver för att kunna utföra sitt uppdrag. Vidare kan man genom ett sådant villkor också bättre säkerställa att myndigheten inte får del av andra personuppgifter än sådana som myndigheten har rättsligt stöd för att behandla.

12 Tillsyn

12.2.2 Hur bör ett övergripande tillsynsansvar utformas?

När det gäller Datainspektionens föreslagna roll och förutsättningar att utöva en verkningsfull tillsyn instämmer inspektionen i det särskilda yttrande som lämnats av Erik Janzon och betonar särskilt följande.

Anmälningsskyldighet för viss kameraövervakning

Kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde omgärdas av ett svagare integritetsskydd än övervakning av platser dit allmänheten har tillträde. Det är otillfredsställande eftersom kameraövervakning där i många fall kan anses som mer integritetskänslig än sådan övervakning som sker på allmänna platser.

På platser dit allmänheten inte har tillträde förväntar vi oss att "få vara i fred" i större utsträckning än på allmänna platser. Möjligheten till ingående kartläggningar av enskilda är även större än vad den är på allmän plats. Det svagare integritetsskyddet beror bl.a. på att det inte krävs tillstånd eller anmälan för att kameraövervaka platser dit allmänheten inte har tillträde. I dessa fall har den som övervakar själv att bedöma lagligheten av åtgärden. Till stöd för en sådan bedömning ger nuvarande lagreglering inte någon fastare vägledning. Det saknas även vägledande domstolsavgöranden som rör kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde. Nämnas ska även att Datainspektionen idag saknar effektiva medel för att ta reda på var och hur kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde sker. Avsaknaden av en samlad bild över den kameraövervakning som sker på sådana platser inverkar negativt på myndighetens möjligheter att i ett tidigt skede vidta åtgärder till skydd för enskildas personliga integritet.

Sammantaget finns således en rad omständigheter som gör att integritetsskyddet kan betecknas som svagare för den som övervakas på platser dit allmänheten inte har tillträde. Inte minst har detta uppmärksammats av Integritetsskyddskommittén, som betecknat integritetsskyddet som "orimligt svagt" i vissa situationer (SOU 2007:22 s. 484). Utredningens förslag till en samlad reglering i en ny

kameraövervakningslag måste mot den bakgrunden välkomnas. Men även med utredningens förslag kommer det att finnas skillnader i integritetsskyddet.

Mot bakgrund av ovanstående finns det anledning att utrusta tillsynsmyndigheten med verktyg som gör det möjligt att på ett effektivt sätt bevaka att integritetsskyddet upprätthålls. Ett sätt vore att ge Datainspektionen möjlighet att i vissa fall bestämma om anmälningsskyldighet för kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde. På så sätt ökar förutsättningarna att i ett tidigt skede få en bild av utvecklingen för att sedan kunna rikta tillsynsinsatser och skapa ökad tydlighet genom vägledande beslut och informationsinsatser.

Rätt att meddela föreskrifter

Utredningen föreslår ingen föreskriftsrätt för Datainspektionen på kameraövervakningsområdet. I denna del innebär utredningens förslag en begränsning av Datainspektionens möjligheter jämfört med vad som är fallet idag med stöd av personuppgiftslagen. Datainspektionen ser inga skäl till en sådan förändring av inspektionens möjligheter att meddela föreskrifter för behandling av personuppgifter i samband med kameraövervakning. Tvärtom anser Datainspektionen att en sådan föreskriftsrätt bör gälla för hela kameraövervakningsområdet. Det skulle vid sidan om myndighetens rätt att överklaga länsstyrelsernas beslut kunna ge inspektionen bättre möjligheter att uppnå en mer enhetlig tillämpning av lagen. En sådan föreskriftsrätt skulle även kunna få stor betydelse för integritetsskyddet vid kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde samt vid övervakning som sker endast efter anmälan, som t.ex. i butiker.

12.2.3 Justitiekanslerns roll enligt lagen om allmän kameraövervakning

Utredningen föreslår att Datainspektionen får ett övergripande tillsynsansvar samt övertar Justitiekanslerns rätt att överklaga beslut om kameraövervakning. Datainspektionen anser att överklaganderätten är ett viktigt instrument för en tillsynsmyndighet med ett övergripande ansvar för rättstillämpningen på området. Datainspektionen tillstyrker förslaget.

15 Kameraövervakning efter anmälan

15.2.1 Kameraövervakning efter anmälan i butiker (15 §)

Datainspektionen konstaterar att utredningens förslag att kameraövervakning med rätt att spela in bilder i butikslokaler ska vara tillåtet efter anmälan innebär en viss integritetsförlust. Samtidigt anser Datainspektionen att den integritetsförlust det innebär att spela in material jämfört med att endast övervaka i realtid, åtminstone i många butiksmiljöer, kan betraktas som

förhållandevis liten. Den försämring i integritetsskyddet som avskaffandet av tillståndsplikten trots allt medför skulle till viss del kompenseras om Datainspektionen ges möjlighet att utfärda föreskrifter på kameraövervakningsområdet. Inledningsvis krävs också en aktiv tillsynsverksamhet. Om dessa synpunkter beaktas kan Datainspektionen tillstyrka förslaget.

16 Särskilda frågor

16.2 Bevarande av material från allmän kameraövervakning (33 §)

Utredningen föreslår att bevarandetiden för inspelat material vid övervakning av platser dit allmänheten har tillträde förlängs från en månad till tre månader. Datainspektionen ifrågasätter om det verkligen finns ett generellt behov av en förlängd bevarandetid på sätt som föreslås. Datainspektionen uppfattar det som en omotiverad försämring av integritetsskyddet. Det överensstämmer varken med grundprincipen i dataskyddsdirektivet eller med utredningens förslag rörande övervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde. Enligt dessa ska personuppgifter bevaras endast så länge det behövs med hänsyn till ändamålet. Datainspektionen förordar därför en bestämmelse i 33 § första stycket kameraövervakningslagen som anger att bild- eller ljudmaterial som huvudregel får bevaras högst en månad. Om särskilda skäl föreligger bör materialet dock få bevaras under en längre tid än en månad, dock endast så länge det behövs med hänsyn till ändamålet.

16.3 Spridning av övervakningsmaterial (28 § första stycket)

Datainspektionen delar utredningens bedömning att den krets av personer som har rätt att ha tillgång till material som samlas in vid kameraövervakning inte bör utökas. Risken för integritetskränkningar vid hantering av realtidsbilder och inspelat material bör inte underskattas. Datainspektionens erfarenheter vid tillsyn visar dessutom att ju fler personer som befattar sig med övervakningsmaterial, desto större är risken för att materialet hanteras för ett ändamål som är oförenligt med det ursprungliga. Särskilt när det handlar om kameraövervakning för att förebygga eller avslöja brott, bör grundprincipen således vara att så få personer som möjligt har åtkomst till realtidsbilder och inspelat material. I grunden handlar det även om under vilka förutsättningar andra än brottsutredande myndigheter över huvud taget ska få befatta sig med övervakningsmaterial som kan innehålla personuppgifter om lagöverträdelser.

17 Konsekvenser och ikraftträdande

17.1 Konsekvenser av förslagen

Datainspektionen konstaterar att innehållet i det föreslagna övergripande tillsynsansvaret är såväl omfattande som angeläget ur

integritetsskyddssynpunkt. Förutom de nya uppgifter som läggs på Datainspektionen ser inspektionen även ett stort behov av ökad aktivitet på det område som idag omfattas av personuppgiftslagen, d.v.s. kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde. Konstateras kan även att kameraövervakningen både av allmänna platser och av platser dit allmänheten inte har tillträde har ökat i mycket stor omfattning de senaste åren. I utredningen noteras exempelvis att antalet beviljade tillstånd i hela riket ökat med knappt 45 % mellan åren 2005 och 2008. Vidare kan nämnas att Datainspektionens undersökningar om kameraövervakning i skolor indikerar en ökning med 150 % under motsvarande tidsperiod. Sammantaget medför utredningens förslag och utvecklingen i samhället betydande konsekvenser för Datainspektionen. Utredningen har i sin konsekvensanalys föreslagit att Datainspektionen ska tilldelas årliga medel om 1 500 tkr för att kunna genomföra den utökade tillsynsverksamheten samt ett engångsbelopp av odefinierad storlek. För att kunna ha reella möjligheter att utöva uppdraget bedömer Datainspektionen dock att det årliga resursbehovet av är väsentligt större.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Göran Gräslund i närvaro av chefsjuristen Hans-Olof Lindblom, avdelningsdirektören Hans Kärnlöf och juristen Patrik Sundström, föredragande.

Göran Gräslund

Patrik Sundström