

Remiss av SOU 2024:27 "Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter" (JU2024/00910)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i SOU 2024:27 "Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter". Förslaget har stora likheter med det förslag som lades fram 2018 då tillståndsplikten för Polismyndigheten, Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket togs bort (SOU 2018:62, Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande). Journalistförbundets inställning till tillståndsplikt vid kamerabevakning har inte ändrats och förbundet kommer därför i stora delar att upprepa sin inställning i remissvaret från 2018.

Förslaget 2018 innebar att tillståndsplikten för brottsbekämpande myndigheter avskaffades. Nu föreslås lagstiftaren ta nästa steg och avskaffa tillståndsplikten helt. Även om det såklart finns fördelar rent administrativt med en slopad tillståndsplikt är möjligheten till insyn och de rättssäkerhetsgarantier som tillståndsförfarandet innebär så viktigt att det, enligt Journalistförbundet, inte finns anledning att avskaffa tillståndsplikten. Mot denna bakgrund avstyrker Journalistförbundet utredningens förslag om att bort tillståndsplikten.

I utredningen föreslås också att kamerabevakning ska kunna användas av brottsbekämpande myndigheter i ökad omfattning. Utredningen föreslår vidare att nya och utvidgade tillfälliga undantag ska införas avseende brottsbekämpande myndigheters skyldigheter att göra en intresseavvägning innan kameraövervakningen. Journalistförbundet avstyrker förslagen.

Utredningen föreslår nya undantag från upplysningskravet och rätten till information som avser bevakning som sker i brottsbekämpande verksamhet. Journalistförbundet avstyrker förslagen.

Utredningen anser inte att en anmälningsplikt bör införas istället för tillståndsplikten. Som framgår av ovan anser Journalistförbundet inte att tillståndsplikten bör avskaffas. Men för det fall att lagstiftaren trots allt vill avskaffa tillståndsplikten anser Journalistförbundet, tvärt emot utredningen, att det istället bör införas en anmälningsplikt.

Utredningen föreslår att den som är ansvarig för kamerabevakning ska föra förteckning över pågående bevakning. Journalistförbundet anser som framgår av ovan att det bör finnas en tillståndsplikt. För det fall att lagstiftaren trots allt väljer att avskaffa tillståndsplikten anser Journalistförbundet att det är bättre med ett förteckningskrav än inget dokumentationskrav alls.

Utredningen föreslår att myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse ska dokumentera bedömningen enligt intresseavvägningen. Enligt Journalistförbundet är det positivt att dokumentationskravet avseende intresseavvägningen fortsatt föreslås gälla. Enligt Journalistförbundet borde dock även brottsbekämpande myndigheter omfattas av det nya förteckningskravet.

Kamerabevakningens effekter på källskyddet

För journalister innebär alla former av övervakning ett indirekt hot mot källskyddet. Den journalist som vill kommunicera med en källa kan idag till exempel inte alltid använda elektronisk kommunikation eftersom övervakningen inom det området är så omfattande. Journalister och källor är istället i stor utsträckning hänvisade till fysiska möten. Användandet av övervakningskameror är därför inte oväsentligt för journalister ur källskyddssynpunkt.

Ett helt avskaffat tillståndskrav för alla

Utredningen föreslår att kravet på tillstånd för att kamerabevaka på plats dit allmänheten har tillträde ska tas bort för samtliga aktörer som omfattas av det. Detta innebär att bestämmelser som reglerar tillståndsprocessen inte längre ska gälla. Det innebär också att det inte längre kommer finnas möjlighet att överklaga ett beslut om kamerabevakning.

Att användandet av kamerabevakning på myndighetssidan föregås av ett tillståndsförfarande är av stor vikt för insynen från allmänhetens sida. Idag kan den som vill begära ut alla ansökningar om att sätta upp övervakningskameror och på så sätt bilda sig en uppfattning om hur myndigheterna avser att övervaka ett visst område. Det innebär också en möjlighet att få en helhetsbild över alla myndigheters bevakning av ett visst område. Möjligheten till insyn är inte något som utredningen tycks ha beaktat. För allmänhet och media är det av stort intresse att kunna ta del av hur kamerabevakningen bedrivs i samhället.

Kamerabevakning innebär ett ingrep i den enskildes personliga integritet. Tillståndsplikten är en rättssäkerhetsgaranti vars syfte är att säkerställa att intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. De skäl som anfördes för en tillståndsplikt när den infördes på 70-talet gör sig alltjämt gällande.

Att tillståndsplikten medför en ökad administrativ börda är ett argument som återkommer i utredningen. Det får anses naturligt att en ökad användning av kameraövervakning medför ökade kostnader av olika slag för myndigheterna. Tillståndsförfarandet är bara en del av den ökade kostnaden. Det är enligt Journalistförbundet inte ansvarsfullt att skära kostnader kopplade till kamerabevakning bara i den del som avser rättssäkerhetsgarantier. Om kameraövervakningen anses så kostsam att det inte finns pengar att bedriva den på det sätt som görs idag bör kostanden för hela verksamheten ses över.

Även om det såklart finns fördelar rent administrativt med en slopad tillståndsplikt är möjligheten till insyn och de rättssäkerhetsgarantier som tillståndsförfarandet innebär så viktigt att det, enligt Journalistförbundet, inte finns anledning att avskaffa tillståndsplikten. Mot denna bakgrund avstyrker Journalistförbundet utredningens förslag om att bort tillståndsplikten.

En särskild reglering för bevakning i brottsbekämpande verksamhet

Utredningen föreslår att kamerabevakning i verksamhet för vilken personuppgiftsbehandlingen regleras i brottsdatalagen eller säpodatalagen ska få bedrivas om det är nödvändigt för de ändamål som anges i de lagarna. Sådan bevakning ska endast få bedrivas om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad enligt en särskild intresseavvägning. Bedömningen ska göras även när platser dit allmänheten inte har tillträde ska bevakas.

Förslaget innebär i praktiken att kamerabevakning kommer att kunna användas av brottsbekämpande myndigheter i ökad omfattning. Den särskilda intresseavvägning som ska göras av myndigheten själv framstår som svår att förstå för allmänheten som kommer att utsättas för bevakningen. Det kan enligt Journalistförbundet ifrågasättas om bestämmelserna kan anses uppfylla de krav på förutsägbarhet som får anses krävas vid denna typ av lagstiftning. Detta i kombination med bristen på dokumentationskrav i vissa fall för brottsbekämpande myndigheter gör enligt Journalistförbundet att förslaget inte lever upp till de krav som bör kunna ställas avseende rättssäkerhet.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Nya och utvidgade tillfälliga undantag

Sedan tidigare gäller att polisen i vissa fall inte behöver göra en intresseavvägning med hänsyn till så kallade tillfälliga undantag. Utredningen föreslår detta nu ska gälla för alla brottsbekämpande myndigheter och att det ska införas nya undantag samt att de befintliga ska utvidgas.

Utredningens förslag innebär att tillfälliga undantag från kravet på att tillämpa den särskilda intresseavvägningen ska gälla för samtliga brottsbekämpande myndigheter vid

1. kamerabevakning som bedrivs under högst tre månader om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet eller brott som har samband med sådan brottslighet, och syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra sådana brott,
2. kamerabevakning som bedrivs i brådskande fall och under högst två veckor om det av särskild anledning finns risk för brottslighet som inte är ringa, och syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslighet eller utreda eller lagföra sådana brott,
3. kamerabevakning som bedrivs i brådskande fall och under högst två veckor om det av särskild anledning finns risk för störningar av allmän ordning och säkerhet, och syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra, upptäcka eller begränsa verkningarna av sådana störningar.

Enligt Journalistförbundet är intresseavvägningen en viktig rättssäkerhetsgaranti. Sedan tillståndsplikten avskaffades 2018 är intresseavvägningen den kontrollfunktion som finns för att säkerställa att brottsbekämpande myndigheter respekterar grundläggande mänskliga rättigheter vid användningen av kamerabevakning.

Mot den bakgrunden anser Journalistförbundet inte att möjligheterna till undantag från att tillämpa intresseavvägning bör utvidgas. Journalistförbundet avstyrker förslaget.

Ett utvidgat tillfälligt och ett nytt permanent undantag från upplysningskravet och rätten till information

Utredningen föreslår nya undantag från upplysningskravet och rätten till information som avser bevakning som sker i brottsbekämpande verksamhet. Undantagen ska gälla för samtliga brottsbekämpande myndigheter.

Det ska införas utökade undantag som innebär att upplysning om kamerabevakning och information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär inte behöver lämnas genom skyltning eller på annat verksamt sätt vid

- bevakning som bedrivs från ett luftfartyg i brådskande fall,
- bevakning som bedrivs från civila fordon som används i brottsbekämpande verksamhet, om bevakningen sker i syfte att skydda fordonet från brottsligt angrepp.

En viktig skillnad mellan hemlig kameraövervakning och kamerabevakning är att ett upplysningskrav kopplat till kamerabevakningen. Upplysningskravet är viktigt för personer som har legitima skäl att undgå att fångas på film av övervakningskameror, till exempel personer som anonymt vill lämna uppgifter till media. Upplysningskravet är därför av vikt för möjligheten att upprätthålla källskyddet. Mot den bakgrunden anser Journalistförbundet inte att det tillfälliga undantaget bör utvidgas. Journalistförbundet avstyrker förslaget.

Journalistförbundet ifrågasätter vidare om den bevakning som skrev från civilpolisbilar verkligen är att anse som kamerabevakning. På det sätt det beskrivs i utredningen framstår det snarare som en form av hemlig kameraövervakning i samband med farliga spaningsuppdrag och bör i så fall enligt Journalistförbundet regleras i rättegångsbalken i enlighet med reglerna om hemlig kameraövervakning. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet även förslaget om att införa ett nytt permanent undantag från upplysningskravet.

En anmälningsplikt bör inte införas

Utredningen anser inte att en anmälningsplikt bör införas istället för tillståndsplikten. Enligt utredningen skulle en anmälningsplikt som inte kräver mer än att aktören anmäler vissa uppgifter visserligen innebära en lättare administrativ påлага än ett tillståndskrav för de aktörer som avser bedriva kamerabevakning. Behovet av en anmälningsplikt är dock inte påtagligt och nyttan för tillsynsmyndigheten med en sådan lösning förväntas vara relativt låg, enligt utredningen. Utifrån en avvägning mellan å ena sidan den administrativa bördan en anmälningsplikt skulle innebära och å andra sidan behovet och nyttan med ett anmälningsförfarande, anser utredningen att en anmälningsplikt inte bör införas.

Enligt Journalistförbundet har utredningen inte tagit hänsyn till de positiva effekter som en anmälningsplikt skulle få för möjligheterna till insyn. En anmälningsplikt skulle ge i princip samma möjlighet till insyn som en tillståndsplikt. En anmälningsplikt skulle dessutom ge samma fördelar som tillståndsplikten i fråga om att samla alla anmälningar hos en och samma myndighet, IMY. Det skulle göra att en journalist som vill bevaka användningen av kamerabevakning inom en viss kommun eller på en viss plats bara behöver vända sig till en myndighet istället för till alla myndigheter som kan tänka bedriva bevakning.

Som framgår av ovan anser Journalistförbundet inte att tillståndsplikten bör avskaffas. Men för det fall att lagstiftaren trots allt vill avskaffa tillståndsplikten anser Journalistförbundet att det istället bör införas en anmälningsplikt.

Ett förteckningskrav

Utredningen föreslår att den som är ansvarig för kamerabevakning ska föra förteckning över pågående bevakning. Förteckningen ska innehålla uppgifter om

1. adress eller annan jämförbar uppgift för den plats som bevakas,
2. typ av plats som bevakas,
3. syftet med bevakningen,
4. bevakningen omfattar ljudupptagning eller annan särskild teknik, och
5. en bedömning enligt intresseavvägningen har gjorts och vilket datum den senaste bedömningen gjordes.

Förteckningen ska enligt förslaget uppdateras om en ny bevakning inleds, om bevakningen ändras på så sätt att en intresseavvägning behöver göras, eller om bevakningen upphör. Om en bevakning upphör ska en förteckning som innehåller uppgifter om den bevakningen bevaras i minst fem år. Förteckningen ska på begäran lämnas till tillsynsmyndigheten.

Kravet ska endast gälla myndigheter eller andra än myndigheter när de bedriver bevakning som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning i verksamhet som inte är brottsbekämpande. Bevakning som i dag är undantagen kravet på tillstånd ska undantas från kravet på att föra förteckning. Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket ska helt undantas från kravet.

Journalistförbundet anser som framgår av ovan att det bör finnas en tillståndsplikt. En anledning är att det är viktigt för rättssäkerheten att proportionalitetsbedömningen görs av en utomstående myndighet. För det fall att lagstiftaren trots allt väljer att avskaffa tillståndsplikten anser Journalistförbundet att det är bättre med ett förteckningskrav än inget dokumentationskrav alls. Enligt Journalistförbundet bör även brottsbekämpande myndigheter omfattas av förteckningskravet.

Bedömningen enligt intresseavvägningen ska (fortsatt) dokumenteras

Utredningen föreslår att myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse ska dokumentera bedömningen enligt intresseavvägningen. Kravet ska gälla både när bedömningen ska göras inför påbörjandet av en ny bevakning och på grund av ändrade förhållanden.

Dokumentationskravet ska gälla oavsett om bevakningen sker i brottsbekämpande eller annan verksamhet. Undantag från att tillämpa intresseavvägningen ska även innefatta ett undantag från dokumentationskravet.

Enligt Journalistförbundet är det positivt att dokumentationskravet avseende intresseavvägningen fortsatt föreslås gälla. Enligt Journalistförbundet borde dock, som framgår av ovan, även brottsbekämpande myndigheter omfattas av det nya förteckningskravet.



*Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet*