

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Deres referanse
24/3807

Vår referanse
24/02667-2

Dato
03.10.2024

Høringsuttalelse - Skjult kameraovervåking ved bruk av mobilt kamera mv.

Datatilsynet viser til høringsbrev av 25.06.2024 fra Justis- og beredskapsdepartementet, om forslag om endringer i straffeprosessloven § 202 a om skjult kameraovervåking.

1. Kort oppsummering av høringsforslaget og Datatilsynets innspill

Formålet med forslaget er å lovregulere skjult kameraovervåking ved hjelp av mobile kameraer som ledd i politiets etterforskning, herunder kameraer som er montert på droner. Det foreslås også å lovregulere bruk av kamera som på grunn av varighet og omfang er mindre inngripende enn det som omfattes av gjeldende § 202 a.

Forslaget inneholder i tillegg enkelte andre endringer i § 202 a, blant annet som følge av de nevnte endringsforslagene. Endringene foreslås også å gjelde for skjult kameraovervåking i avvergende etterforskning etter straffeprosessloven § 222 d og Politiets sikkerhetstjenestes forebyggende virksomhet etter politiloven § 17 d.

Datatilsynets hørings svar gjelder i hovedsak utvidelsen av overvåkingskapasiteten som droner og håndholdte kameraer innebærer, som er regulert i forslaget til ny § 202 a første ledd, jf. femte ledd i.f.:

««Når det foreligger skjellig grunn til mistanke om en eller flere straffbare handlinger som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder, kan politiet iverksette skjult kameraovervåking rettet mot personer på offentlig sted og privat sted som er synlig for allmennheten, når slik overvåking vil være av vesentlig betydning for etterforskningen. Beslutning treffes av påtalemyndigheten.

For overvåking etter første ledd som kan besluttes av påtalemyndigheten, gjelder bestemmelsen kun kameraovervåking med opptak av bildemateriale».

Datatilsynets høringsinnspill kan oppsummeres slik:

- Forslaget tar ikke høyde for EMKs krav ved skjult overvåking
- Kontrollmekanismene er samlet sett ikke tilstrekkelige
- Forslaget medfører økonomiske konsekvenser som ikke er drøftet

Vi legger i det følgende til grunn at forslaget omfatter overvåking rettet mot personer på offentlig sted og privat sted som er synlig for allmennheten, som ikke faller inn under overvåkingsbegrepet og ikke er «vedvarende eller regelmessig gjentatt». Forslaget søker følgelig å regulere et annet bruksområde enn gjeldende § 202 a fjerde ledd. Bruken av slike overvåkingstiltak skal besluttes av påtalemyndigheten.

Etter Datatilsynets forståelse, på bakgrunn av droner og håndholdte enheters muligheter og begrensninger, vil slike virkemidler være mest egnet til bruk utenfor bygninger, og bruken vil ofte være tidsbegrenset. Dette kan åpne for en omfattende bruk av skjult overvåking med mobile kamera.

I høringsnotatet er det foretatt en avgrensning mot lydopptak gjort med droner, men andre typer sensorer er i liten grad drøftet. Datatilsynet tolker det derfor slik at kamerabegrepet i høringsforslaget omfatter det som gir en optisk gjengivelse av virkeligheten, for eksempel gjennom fotografi eller video i spekteret som er synlig for det menneskelige øye, og det åpnes derfor ikke for bruk av andre typer sensorer.

2. Generelt om lovregulering av kameraovervåkingsmetoder

Droner som plattform for kamera eller andre sensorer, og andre mobile kameraer, gir et økt overvåkingspotensial. Større områder kan overvåkes mer effektivt, og kameraet kan få adgang til andre vinkler enn det som er mulig med fastmonterte kamera. Det må også ta i betraktning at kamerateknologi og sensorer har blitt stadig bedre. Små droner vil også kunne følge overvåkingsobjekter til steder som tidligere ikke var tilgjengelige. For eksempel er det mulig å bruke innendørsdroner.

Droner kan også påmonteres andre typer sensorer enn vanlige optiske kamera, som nattkamera, varmekamera, Lidar, mikrofoner og LIDAR for opptak av lyd. Håndholdte enheter kan også brukes med både optiske og andre typer sensorer. Overvåkningspotensialet ved bruk av droner og håndholdte kamera blir vesentlig større sammenliknet med fastmontert utstyr.

Det er viktig med tydelige skiller mellom synlig og skjult overvåking og politioperativ bruk. Høringen omfatter skjult overvåking. Med skjult overvåking er det naturlig å forstå en overvåking hvor personen den er rettet mot ikke er klar over overvåkingen. Det kan enten gjøres ved å skjule overvåkingsutstyret, eller å benytte det fra en avstand gjør at det ikke fremstår som rettet mot personen. Det er også naturlig å tenke seg at droner og annet utstyr som brukes ikke er merket med synlige kjennetegn for politiet.

Innføringen av en hjemmel for skjult overvåking hvor droner eller helikopter brukes som plattform, eller håndholdte enheter, understreker betydningen av at annen overvåking som politiet gjør må være synlig. Det innebærer for eksempel at droner som benyttes for eksempel

til å få oversikt over store arrangementer og demonstrasjoner må være klart merket og synlige for personene de rettes mot. Det samme vil gjelde håndholdte enheter.

Datatilsynet er positivt til at skjult overvåking med droner og håndholdte enheter blir lovregulert. På generelt grunnlag mener Datatilsynet at alle politiets tvangsmidler bør lovreguleres. Datatilsynet mener derfor at dette forslaget bør følges opp med en lovregulering av all bruk av mobile kameraer og droner, slik det i dag er gjort for fastmonterte kamera i politiloven § 6 a.

Det er viktig å understreke at politiet vil kunne bruke synlige droner eller kameraer til å skaffe seg oversikt. Det er en utfordring at dette ikke er regulert, men det vil være en naturlig oppfølging av denne lovgivningsprosessen.

3. Forholdet til EMK

Legalitetsprinsippet og lovkravet i EMK. artikkel 8 er grundig drøftet i høringsnotatet, og det er ingen tvil om at det foreligger et strengt krav til lovfesting av politiets og PSTs metodebruk og muligheter for innhenting av opplysninger.

EMD har i sin omfattede praksis utformet en rekke krav til rettsikkerhet for at skjult overvåking kan gjennomføres. Rettspraksis fra EMD er grundig drøftet i høringsnotatet.

Datatilsynet vil likevel fremheve følgende krav:

- Lovreguleringen må angi hvilke forbrytelser som kvalifiserer for bruk av tvangsmiddelet, hvilke grupper som kan risikere avlytting, tidsrammen for avlytting, prosedyrer for hvordan innhentet informasjon skal behandles, forsiktighetsregler for informasjonsdeling samt retningslinjer for sletting.
- Lovgivningen tilknyttet skjulte tvangsmidler må derfor eksplisitt regulere mekanismer for både forhåndskontroll, underveiskontroll og etterkontroll. Ettersom etterforskningen pågår i det skjulte, er disse mekanismene desto viktigere for å ivareta mistenktes rettssikkerhet.
- I tilknytning til forhåndskontroll er det sentralt hvilket myndighetsorgan som avgjør bruk. Prosessen anses mer betryggende når en domstol avgjør om overvåking skal iverksettes enn når politiet eller påtalemyndigheten selv avgjør dette.

4. Rekkevidden av forslaget og inngrepspotensialet det medfører

Forslaget omfatter tilfeller med forholdsvis lav strafferamme og legger opp til at det er påtalemyndigheten som skal treffe beslutning om bruk. Dette innebærer etter Datatilsynets oppfatning at det kan iverksettes skjult overvåking i hovedvekten av alle saker som etterforskes.

Datatilsynet mener videre at det legges for mye vekt på tidsaspektet «vedvarende eller regelmessig gjentatt» som terskel for om kravene som EMD stiller til skjult overvåking utløses.

Datatilsynet mener at et inngrep må vurderes blant annet ut fra metode, tidselement, om det inngår i en systematikk og om det lagres. Observasjon uten lagring ved skjult kameraovervåking, vil etter vår vurdering utgjøre et inngrep i privatlivet. Metodebruken vil kunne påvirke hvilken informasjon det er mulig å få tak i og hvor nærgående overvåkingen er.

Det er uheldig at ikke reglene om spaning også lovfestes, slik at det er mulig å se en sammenheng i regelverket. I NOU 2004:6 «Mellom effektivitet og personvern», vektlegger Politimetodeutvalget hvorvidt innsamlingen av opplysningene er systematisk:

«Spaning og infiltrasjon reiser også spørsmål i forhold til EMK art 8. Selv om spaning i seg selv ikke er særlig integritetskrenkende når den foregår i det offentlige rom, blir det problematisk hvis det utvikler seg til systematisk innsamling av opplysninger om en person eller personkrets».

Dette gjelder observasjon, men i forslaget er det presisert at resultatet av overvåkingen skal lagres.

Hvorvidt det foreligger et inngrep vil også avhenge av om overvåkingen gir informasjon som brukes av politiet. Nesten enhver observasjon som inngår i en etterforskning på en systematisk måte og lagres vil kunne omfattes.

Kravet etter straffeprosessloven § 202 a første ledd om at overvåkingen må være av «vesentlig betydning» for etterforskningen forutsetter at overvåkingen på en kvalifisert måte vil være til hjelp for å avdekke de straffbare forholdene, sikre bevis osv., jf. Prop. 68 L (2015–2016) punkt 12.1 side 159. Her vil grunnlaget for om skjult overvåking blir iverksatt være relevant, for eksempel om det baseres på en tilfeldig observasjon eller er det på bakgrunn av mistanke og opplysninger politiet allerede har.

EMD har i sin praksis lagt vekt på lagring ved vurdering av inngrep, blant annet i sak P.G and J.H v. United Kingdom, hvor domstolen uttalte følgende:

«57. -life considerations may arise, however, once any systematic or permanent record comes into existence of such material from the public domain. It is for this reason that files gathered by security services on a particular individual fall within the scope of Article 8, even where the information has not been gathered by any intrusive or covert method (see Rotaru v. Romania [GC], no. 28341/95, §§ 43-44, ECHR 2000-V)».

Her baserer terskelen seg på om det innhentede materialet inngår i en systematisk eller permanent lagring, og da vil selv overvåking som ikke gjøres skjult være omfattet.

Datatilsynet mener derfor at terskelen for når overvåkingen utløser krav til rettsikkerhetsgarantier som EMD krever for skjult overvåking er lavere enn det som er lagt til grunn i forslaget. Dette medfører at vurderingen av om forslaget innebærer inngrep som følge av skjult overvåking ikke anses tilstrekkelig.

5. Forhåndskontroll ved bruk av skjult overvåking

Det er foreslått at påtalemyndigheten skal ha beslutningskompetansen ved overvåking etter forslagets § 202 a første ledd.

EMD har i saken *Roman Zakharov v. Russia* avsnitt 233 uttalt seg om behovet for uavhengig forhåndskontroll og annen type kontroll for skjulte overvåkingstiltak:

«Review and supervision of secret surveillance measures may come into play at three stages: when the surveillance is first ordered, while it is being carried out, or after it has been terminated. As regards the first two stages, the very nature and logic of secret surveillance dictate that not only the surveillance itself but also the accompanying review should be effected without the individual's knowledge. Consequently, since the individual will necessarily be prevented from seeking an effective remedy of his own accord or from taking a direct part in any review proceedings, it is essential that the procedures established should themselves provide adequate and equivalent guarantees safeguarding his rights. In addition, the values of a democratic society must be followed as faithfully as possible in the supervisory procedures if the bounds of necessity, within the meaning of Article 8 § 2, are not to be exceeded.

In a field where abuse is potentially so easy in individual cases and could have such harmful consequences for democratic society as a whole, it is in principle desirable to entrust supervisory control to a judge, judicial control offering the best guarantees of independence, impartiality and a proper procedure (see *Klass and Others*, cited above, §§ 55-56)».

Datatilsynet mener at forslaget ikke samsvarer med rammene som er gitt gjennom EMDs praksis knyttet til forhåndskontroll ved skjult overvåking.

6. Etterkontroll ved bruk av skjult overvåking

Tilsyn med og kontroll av skjulte tvangsmidler og behandlingen av opplysninger er i dag delt mellom Kommunikasjonskontrollutvalget (KK-utvalget), Datatilsynet og Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget).

KK-utvalget skal foreta en uavhengig etterkontroll av politiets skjulte tvangsmiddelbruk, og virkeområdet omfatter kommunikasjonskontroll, annen kontroll, romavlytning og dataavlesning. Tilsvarende skal utvalget kontrollere ordinært politis tvangsmiddelbruk i avvergende saker.

Tvangsmidlene hemmelig ransaking, skjult kameraovervåking og skjult teknisk sporing er holdt utenfor KK-utvalgets virkeområde. Det samme gjelder skjult tvangsmiddelbruk med hjemmel i nødrett ved redningsformål og ulovfestede skjulte tvangsmidler som utføres alene eller i kombinasjon med lovfestede skjulte tvangsmidler. Denne høringen omfatter skjult kameraovervåking og faller dermed utenfor KK-utvalgets kontrollområde. Datatilsynet støtter KK-utvalget i deres høringssvar:

«KK-utvalget mener det er viktig med et regelverk som møter dagens behov og den digitale utviklingen. Det er likevel betenkelig at departementet igjen kun velger å se på skjult metodebruk stykkevis og delt, istedenfor å foreta en helhetlig gjennomgang. Å gi politiet et større handlingsrom ved bruk av kameraovervåking, uten noe form for uavhengig kontroll, er etter KK-utvalgets syn en bekymringsfull utvikling og kan bidra til å svekke borgernes rettsikkerhet. At kameraovervåking fortsatt kun skal kontrolleres av Riksadvokatembetet, er en lite farbar vei og gir ikke en uavhengig kontroll».

Datatilsynet deler KK-utvalgets vurdering av at det er lite sammenheng i kontrollregimet ved at ordinært politis bruk av tvangsmidlet skjult kameraovervåking er holdt utenfor KK-utvalgets kontrollområde. Dette tvangsmiddelet har omtrent tilsvarende karakter og vilkår som kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning.

Datatilsynet mener at forslaget ikke har iverksatt tilstrekkelige mekanismer for etterkontroll. I kombinasjon med svak forhåndskontroll, vil forslaget dermed ikke samsvare med forpliktelsene som fremgår av EMK knyttet til kontroll ved skjult overvåking.

Overordnet mener Datatilsynet at det må foretas en helhetlig gjennomgang av kontrollregimet når det gjelder bruk av skjulte tvangsmidler.

7. Bruk av skjulte tvangsmidler i forebyggende og avvergende øyemed

Det foreslås at domstolen skal beslutte PSTs bruk av skjult kameraovervåking i det forebyggende sporet. Slik forslaget er utformet, gjelder dette også for overvåking på offentlig sted mv. som ikke er vedvarende eller regelmessig gjentatt, jf. forslaget til § 202 a første ledd første og annet punktum.

Datatilsynet mener at skjult overvåking til forebygging er et svært inngripende tvangsmiddel og støtter forslaget på dette punktet.

8. Økonomiske konsekvenser

Forslaget drøfter ikke kostnaden ved økte oppgaver for tilsynsorganene KK-utvalget, Datatilsynet og EOS-utvalget. Alle nye overvåkingstiltak innebærer at tilsynsorganene må bruke ressurser på tilsyn. Ressurssituasjonen i tilsynsorganene er svak, noe som virker inn på muligheten til å gjennomføre tilsyn og kontroll.

Gode kontrollmekanismer ved bruk av skjulte overvåkingstiltak er avgjørende for at tilliten til politimyndighetene opprettholdes. Begrenset kontroll har også en side mot kravene EMK stiller til effektiv kontroll. Det er ikke tilstrekkelig at tilsynsorganene bare får tilført oppgaver. De må også ha ressurser til å utføre dem.

Med vennlig hilsen

Jan Henrik Mjønes Nielsen
juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer