

Kamerabevakning i offentlig verksamhet

– lättnader och utökade möjligheter

Betänkande av 2023 års kamerabevakningsutredning

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:27

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Kartblad ”Staden” ur Officiella Stockholmskartan. Upprättad och ritad vid Stockholms stadsingenjörskontor kompletterad med fastställda stadsplaner till den 1 juli 1954.

Litograferad och tryckt vid Generalstabens litografiska anstalt, Stockholm 1954.

Bildcollage av Agneta S Öberg.

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0900-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-0901-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 23 mars 2023 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder som kan underlätta kamerabevakning för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse. Utredaren fick även i uppdrag att se över utformningen av den lagstadgade intresseavvägningen i kamerabevakningslagen (2018:1200) för att den bättre ska svara mot behovet av att kamerabevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet (dir. 2023:40). Kammarrättslagmannen Peder Liljeqvist förordnades samma dag till särskild utredare.

Regeringen beslutade den 21 december 2023 om tilläggsdirektiv som utvidgade uppdraget. Utredaren fick i uppdrag att, utöver det ursprungliga uppdraget, lämna förslag för att underlätta Polismyndighetens hantering inför påbörjandet av en kamerabevakning samt lämna förslag som innebär att myndigheten i fler fall undantas från kravet på upplysning och rätten till information vid kamerabevakning (dir. 2023:182).

Till experter för att biträda utredningen förordnades den 9 maj 2023 kanslirådet vid Justitiedepartementet Maja Måhl, rättssakkunnige vid Justitiedepartementet Philip Forsberg, chefsjuristen vid Sverige kommuner och regioner Sara Catoni, numera enhetschefen vid Integritetsskyddsmyndigheten Jenny Bård och juristen vid Polismyndigheten Karin Höglund.

Philip Forsberg entledigades från sitt uppdrag den 14 september 2023 och rättssakkunnige vid Justitiedepartementet Isabella Bjurling Willis förordnades samma dag i hans ställe.

Maja Måhl entledigades från sitt uppdrag den 13 februari 2024 och rättssakkunnige vid Justitiedepartementet Marcus Wågman förordnades samma dag i hennes ställe.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 1 maj 2023 förvaltningsrättsfiskalen Maria Sandén.

Arbetet har bedrivits i nära samarbete med experterna och betänkandet är därför skrivet i vi-form, även om det inte funnits fullständig samsyn i alla delar.

Utredningen, som tagit sig namnet 2023 års kamerabevakningsutredning, överlämnar härmed betänkandet *Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter* (SOU 2024:27). Vårt arbete är i och med detta slutfört.

Stockholm i april 2024

Peder Liljeqvist

/Maria Sandén

Innehåll

Förkortningar	17
Sammanfattning	19
Summary	33
1 Författningsförslag	49
1.1 Förslag till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200).....	49
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete	71
2 Utredningens uppdrag och arbete	73
2.1 Utredningens uppdrag.....	73
2.2 Utredningens arbete	77
2.3 Betänkandets disposition.....	79
3 Grundläggande fri- och rättigheter	81
3.1 Inledning.....	81
3.2 Regeringsformen.....	81
3.3 Europakonventionen	82
3.4 EU:s rättighetsstadga.....	84
3.5 Barnkonventionen.....	85

3.6	Några internationella överenskommelser	86
3.6.1	Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna	86
3.6.2	Dataskyddskonventionen	86
4	Den generella dataskyddsregleringen	89
4.1	Inledning	89
4.2	Allmänt om dataskyddsregleringen.....	89
4.2.1	EU:s dataskyddsreform	89
4.2.2	Gränsdragningen mellan EU:s dataskyddsförordning och brottsdatalagen	91
4.2.3	Dataskyddslagstiftning utanför EU-rättens område	92
4.3	EU:s dataskyddsförordning	92
4.3.1	Tillämpningsområde och definitioner	92
4.3.2	Grundläggande principer för personuppgiftsbehandling	93
4.3.3	Rättslig grund för behandling av personuppgifter	94
4.3.4	Grunden för behandling ska i vissa fall fastställas i rättsordningen	97
4.3.5	Behandling av särskilda kategorier av personuppgifter	99
4.3.6	Den personuppgiftsansvariges allmänna skyldigheter och säkerhet för personuppgifter ...	101
4.3.7	Konsekvensbedömning avseende dataskydd och förhandssamråd	102
4.3.8	Dataskyddsombud	105
4.3.9	Enskildas rättigheter	106
4.3.10	Tillsyn, sanktionsavgifter och skadestånd	106
4.4	Nationell kompletterande lagstiftning till EU:s dataskyddsförordning	108
4.4.1	Allmänna nationella dataskyddsbestämmelser	108
4.4.2	Särskilda registerförfattningar.....	108

4.5	EU:s dataskyddsdirektiv.....	109
4.5.1	Allmänt om dataskyddsdirektivet	109
4.5.2	Innehåll.....	110
4.6	Nationell lagstiftning som genomför dataskyddsdirektivet	112
4.6.1	Brottsdatalagen	112
4.6.2	Särskilda registerförfattningar	119
4.7	Säpodatalagen	120
5	Kamerabevakningslagen	123
5.1	Inledning.....	123
5.2	Kort historik om kamerabevakningslagstiftningen	123
5.3	Tillämpningsområde och definitioner	124
5.4	Tillståndsförfarandet	126
5.4.1	Tillståndskrav för myndigheter och vissa andra vid utförande av en uppgift av allmänt intresse	126
5.4.2	Uppgift av allmänt intresse	127
5.4.3	Förutsättningar för tillstånd	129
5.5	Undantag från tillståndskravet.....	132
5.5.1	Allmänt om undantagen.....	132
5.5.2	Särskilt om det generella undantaget.....	133
5.6	Upplysningskravet och enskildas rätt till information	134
5.7	Förhandlingsskyldighet för arbetsgivare och tystnadsplikt.....	134
5.8	Tillsyn, sanktionsavgifter och skadestånd.....	135
5.9	Europeisk utblick.....	136
5.9.1	Inledning	136
5.9.2	Sammanfattning av svar på våra frågor till dataskyddsmyndigheterna i andra europiska länder.....	137
5.9.3	Detaljer kring regleringen i några europiska länder	137

6	Forskning om och allmänhetens inställning till kamerabevakning	141
6.1	Inledning	141
6.2	Forskning om kamerabevakning som brottsbekämpande metod	141
6.2.1	Allmänt om forskning på kamerabevakningsområdet	141
6.2.2	Brå:s rapporter från 2007 och 2018.....	143
6.3	Allmänhetens inställning till kamerabevakning.....	146
6.3.1	Integritetsskyddskommitténs enkätundersökning från år 2006.....	146
6.3.2	Datainspektionens rapport Ungdomar och integritet från 2011.....	147
6.3.3	LUSAX opinionsundersökning från 2017, 2018 och 2019.....	147
6.3.4	SOM-undersökning från 2022	149
7	Behovsbeskrivningar – kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse	153
7.1	Inledning	153
7.2	Hur kartläggningen har gått till.....	154
7.2.1	Aktörer som ingått i kartläggningen.....	154
7.2.2	Metod och genomförande	156
7.3	Viss statistik från tillståndsprovningen.....	157
7.3.1	Antalet ansökningar	157
7.3.2	Antal ansökningar per område	158
7.3.3	Den genomsnittliga handläggningstiden	158
7.4	Aktörernas verksamheter.....	159
7.4.1	Kommuner och regioner	159
7.4.2	Andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse	160

7.5	Aktörernas behovsbeskrivningar	163
7.5.1	Kommuner (inklusive kommunala bolag)	163
7.5.2	Regioner (inklusive regionala bolag)	168
7.5.3	Andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse.....	172
7.6	IMY:s syn på behovsbeskrivningarna	180
7.6.1	Tillståndsförfarandet	180
7.6.2	Integritetsskyddande åtgärder och tillsyn.....	181
8	Behovsbeskrivningar – brottsbekämpningen.....	183
8.1	Inledning.....	183
8.2	Hur kartläggningen har gått till	184
8.2.1	Myndigheter som ingått i kartläggningen	184
8.2.2	Metod och genomförande.....	184
8.3	Brottsutvecklingen i Sverige de senaste åren.....	185
8.4	Polismyndighetens kamerabevakning i dag.....	187
8.4.1	Generellt om Polismyndighetens uppdrag enligt polislagen	187
8.4.2	Polismyndighetens beskrivning av myndighetens organisation för kamerabevakning	190
8.5	Polismyndighetens beskrivning av kamerabevakningens betydelse i brottsbekämpningen	196
8.6	Polismyndighetens beskrivning av behov av lättnader för och utökade möjligheter till kamerabevakning.....	199
8.6.1	Polismyndighetens generella beskrivning av behoven.....	199
8.6.2	Polismyndighetens beskrivning av specifika behov av förändringar i lagstiftningen.....	201
8.6.3	Polismyndighetens beskrivning av övriga behov	207
8.7	Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket	208

8.8	IMY:s syn på behovsbeskrivningarna.....	209
8.8.1	IMY:s generella syn på kamerabevakning i brottsbekämpningen	209
8.8.2	Intresseavvägningen	209
8.8.3	Upplysnings- och informationskravet.....	210
9	Översiktlig analys av reformbehovet och vissa generella bedömningar av reformmöjligheterna.....	213
9.1	Inledning	213
9.2	Analys av reformbehovet	214
9.2.1	Det finns behov av att införa lättnader för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse	214
9.2.2	Det finns ett behov av att införa lättnader för och utökade möjligheter till kamerabevakning i brottsbekämpande verksamhet	220
9.3	Effektivitet och nytta med kamerabevakning.....	226
9.3.1	Allmänt om effektivitets- och nyttobedömningar	226
9.3.2	Kamerabevakning är ett effektivt verktyg i brottsbekämpande verksamhet	228
9.3.3	Kamerabevakning kan vara ett effektivt verktyg även för aktörer som inte bedriver brottsbekämpande verksamhet	231
9.4	Risker för enskildas personliga integritet	232
9.4.1	Begreppet personlig integritet.....	232
9.4.2	Utgångspunkter vid riskbedömningen	233
9.4.3	Lättnader i förfarandet och utökad användning av kamerabevakning innebär risker för den personliga integriteten	235
9.5	Proportionalitetsavvägningar.....	235
9.5.1	Utgångspunkter för proportionalitetsbedömningen	235
9.5.2	Det är proportionerligt att införa lättnader för och utöka möjligheterna till kamerabevakning ...	236
9.6	Sammanfattning av generella utgångspunkter	239

10	Kamerabevakningslagens framtid	241
10.1	Inledning.....	241
10.2	Vissa frågor om gränsdragningen mellan EU:s dataskyddsförordning och brottsdatalagen	242
10.3	Krav på nationell reglering i fråga om kamerabevakning enligt den generella dataskyddsregleringen	245
10.4	Analys av omfattningen av integritetsskyddet i den generella dataskyddsregleringen	246
10.5	Kamerabevakningslagen har för närvarande en framtid	256
10.5.1	Kamerabevakning bör fortsatt regleras särskilt ...	256
10.5.2	Regleringen bör genomgå en omfattande reform men förslagen bör genomföras i form av ändringar i gällande kamerabevakningslag.....	259
11	Ett avskaffat tillståndsförfarande och vissa processuella följdfrågor	261
11.1	Inledning.....	261
11.2	Tidigare överväganden i fråga om tillståndskrav.....	262
11.2.1	Skälen för ett tillståndskrav är beroende av flera faktorer som förändras över tid.....	262
11.2.2	Förarbetena till kameraövervakningslagen	262
11.2.3	Förarbetena till kamerabevakningslagen.....	263
11.2.4	Förarbetena till det generella undantaget för vissa brottsbekämpande myndigheter och kollektivtrafikundantaget.....	265
11.3	Utgångspunkter för våra överväganden i fråga om tillståndskrav.....	267
11.4	Behoven av ett enklare förfarande	268
11.4.1	Kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse har behov av ett helt eller delvis avskaffat tillståndskrav	268
11.4.2	Statliga myndigheter bör också ha ett behov av ett helt eller delvis avskaffat tillståndskrav.....	272

11.5	Integritetsskyddet och risker med ett avskaffat tillståndskrav ur ett integritetsperspektiv	274
11.6	Hur tillståndskravet bör avskaffas	279
11.6.1	Tillståndskravet bör avskaffas helt för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse	279
11.6.2	Ett helt avskaffat tillståndskrav för alla	286
11.7	Kommuners inflytande i tillståndsprocessen för bevakning som någon annan bedriver i kommunen	289
11.7.1	Tidigare överväganden i frågan	289
11.7.2	Kommunernas inflytande i tillståndsprocessen behöver inte ersättas	290
11.8	Yttrande från en arbetstagarrepresentation i tillståndsprocessen	293
11.8.1	Förhandlingsskyldigheten enligt medbestämmandelagen vid kamerabevakning av arbetsplatser	293
11.8.2	Tidigare överväganden i frågan	294
11.8.3	Hänvisningsbestämmelsen i 21 § KBL är tillräcklig	297
12	Förutsättningar för kamerabevakning när tillståndskravet tas bort – en ändrad systematik	299
12.1	Inledning	299
12.2	Förutsättningar för kamerabevakning ska regleras i kamerabevakningslagen	300
12.3	Förutsättningar för kamerabevakning i brottsbekämpande verksamhet ska regleras särskilt	304
12.4	En ändrad systematik och en bestämmelse som tydliggör vilka regler som gäller för vem	309
13	Förutsättningar för att bedriva kamerabevakning i viss verksamhet som inte är brottsbekämpande	313
13.1	Inledning	313

13.2	Förutsättningar för tillstånd till kamerabevakning.....	314
13.3	Bedömningar som ska göras enligt EU:s dataskyddsförordning innan bevakningen påbörjas.....	315
13.3.1	Behandling av personuppgifter genom kamerabevakning.....	315
13.3.2	Behandlingens laglighet.....	316
13.4	Tidigare överväganden i fråga om förutsättningar för kamerabevakning i kamerabevakningslagen med eller utan ett tillståndskrav	321
13.4.1	Förarbetena till kamerabevakningslagen.....	321
13.4.2	Förarbetena till det generella undantaget för vissa brottsbekämpande myndigheter och till kollektivtrafikundantaget	323
13.5	Utgångspunkter för våra överväganden i fråga om förutsättningar för kamerabevakning i viss verksamhet som inte är brottsbekämpande.....	325
13.6	Behovet av reglering av förutsättningar i kamerabevakningslagen avser inte bara proportionalitet.....	327
13.7	En reglering som ställer upp tydliga förutsättningar	328
13.7.1	En bibehållen intresseavvägning och vissa förtydliganden för en enklare tillämpning	328
13.7.2	Vad som särskilt ska beaktas i intresseavvägningen.....	339
13.7.3	När bedömningen ska göras	351
13.7.4	Undantag från intresseavvägningen	353
13.7.5	Undantag från upplysningskravet och rätten till information.....	358
13.7.6	Bestämmelser som hänvisar till regleringen om konsekvensbedömning och förhandssamråd ska införas.....	359
13.8	Vissa frågor om rättslig grund när tillståndskravet tas bort	360

13.8.1	Det finns en risk för att vissa verksamheter inte kommer att ha en rättslig grund fastställd i nationell rätt för viss bevakning.....	360
13.8.2	Det ska införas en rättslig grund för kommuners kamerabevakning.....	361
14	Särskilda förutsättningar för att bedriva kamerabevakning i brottsbekämpande verksamhet.....	369
14.1	Inledning.....	369
14.2	Utgångspunkter för våra överväganden i fråga om förutsättningar för kamerabevakning i brottsbekämpande verksamhet.....	370
14.3	Utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet.....	371
14.3.1	En särskild reglering för bevakning i brottsbekämpande verksamhet.....	371
14.3.2	Vad som ska beaktas särskilt i den särskilda intresseavvägningen.....	375
14.4	Lättnader – undantag från intresseavvägningen.....	387
14.4.1	Tidigare överväganden i fråga om undantag från kravet på att tillämpa intresseavvägningen...	387
14.4.2	Nuvarande undantag ska vara kvar och gälla för samtliga brottsbekämpande myndigheter.....	389
14.4.3	Nya eller utvidgade undantag måste vara avgränsade och proportionerliga.....	391
14.4.4	Nya och utvidgade tillfälliga undantag.....	393
14.5	Lättnader – undantag från upplysningskravet och rätten till information.....	398
14.5.1	Efterlevnad av upplysningskravet och rätten till information i kamerabevakningslagen.....	398
14.5.2	Tidigare överväganden i fråga om undantag från upplysningskravet och rätten till information.....	400
14.5.3	Hemlig kameraövervakning.....	401

14.5.4	Möjligheterna att införa undantag enligt den generella dataskyddsregleringen och innebörden av undantag	404
14.5.5	Ett utvidgat tillfälligt och ett nytt permanent undantag	405
14.5.6	Ett eventuellt utökat ansökningsförfarande	411
15	Rättsliga verktyg för en effektiv tillsyn	413
15.1	Inledning.....	413
15.2	Dagens tillsynsverksamhet	414
15.2.1	Befogenheter enligt dataskyddsregleringen och kamerabevakningslagen.....	414
15.2.2	Hur IMY bedriver tillsyn i dag	415
15.2.3	Tillsynsuppdraget när tillståndsförfarandet slopas	416
15.3	En eventuell anmälningsplikt	417
15.3.1	Tidigare överväganden i frågan om en anmälningsplikt	417
15.3.2	Utgångspunkter för våra överväganden i fråga om tillståndskravet bör ersättas av en anmälningsplikt.....	419
15.3.3	Vad en eventuell anmälningsplikt bör omfatta	420
15.3.4	Behovet och nyttan av en anmälningsplikt	422
15.3.5	En anmälningsplikt bör inte införas	426
15.3.6	En anmälningsplikts förhållande till EU:s dataskyddsförordning	427
15.4	Två förslag för en mer anpassad lösning.....	428
15.4.1	Ett förteckningskrav.....	428
15.4.2	Bedömningen enligt intresseavvägningen ska (fortsatt) dokumenteras.....	434
15.5	Administrativa sanktionsavgifter	440
15.5.1	Syftet med administrativa sanktionsavgifter.....	440
15.5.2	Sanktionsavgifter vid överträdelse av dokumentations- och förteckningskravet.....	441

16	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	449
16.1	Ikraftträdande	449
16.2	Övergångsbestämmelse om befintliga tillstånd	449
16.3	Övergångsbestämmelse om sanktionsavgifter vid tidigare överträdelser av tillståndsplikten	450
16.4	Bedömning och dokumentation av pågående bevakning ...	451
16.5	Pågående tillståndshandläggning och överklagande av beslut samt övriga behov	454
17	Konsekvenser	457
17.1	Inledning	457
17.2	Utgångspunkter för konsekvensredovisningen.....	457
17.3	Konsekvenser för den personliga integriteten.....	458
17.4	Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten i övrigt.....	464
17.5	Ekonomiska och övriga konsekvenser	467
18	Författningskommentar	475
18.1	Förslaget till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)	475
18.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete	504
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:40.....	507
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:182.....	515

Förkortningar

EU-rättsakter och andra folkrättsliga rättsakter

Barnkonventionen	FN:s konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter
Dataskydds-konventionen	Europarådets konvention (ETS 108) av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter
Europa-konventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU:s dataskydds-direktiv	Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF
EU:s dataskydds-förordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)

EU:s rättighets-
stadga Europeiska unionens stadga om de
 grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02)

Övriga förkortningar

Brå Brottsförebyggande rådet

Dataskyddslagen lagen (2018:218) med kompletterande
 bestämmelser till EU:s dataskydds-
 förordning

EDPB Europeiska dataskyddsstyrelsen, tidigare
 arbetsgruppen för skydd av enskilda med
 avseende på behandling av personuppgifter,
 artikel 29-gruppen

EU Europeiska unionen

EU-domstolen Europeiska unionens domstol

Europadomstolen Europeiska domstolen för de mänskliga
 rättigheterna

FN Förenta nationerna

IMY Integritetsskyddsmyndigheten

KBL kamerabevakningslagen (2018:1200)

prop. regeringens proposition

RB rättegångsbalken

RF regeringsformen

SKR Sveriges kommuner och regioner

SOU Statens offentliga utredningar

Säpodatalagen lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens
 behandling av personuppgifter

UAS unmanned aerial system, i allmänhet kallat
 drönare

Sammanfattning

Uppdraget

Kamerabevakningslagen (2018:1200) reglerar viss kameraanvändning i samhället. Lagen är ett komplement till EU:s dataskyddsförordning¹ och genomför EU:s dataskyddsdirektiv² i vissa delar. Förordningen och brottsdatalagen (2018:1177) ska tillämpas parallellt med kamerabevakningslagen.

Enligt lagen gäller som huvudregel ett krav på tillstånd för att aktörer som bedriver offentlig verksamhet ska få använda kamerabevakning som innebär personbevakning på platser dit allmänheten har tillträde. För att tillstånd ska beviljas krävs att bevakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset enligt den s.k. intresseavvägningen. Ett antal brottsbekämpande myndigheter är helt undantagna tillståndskravet och ska i stället självständigt bedöma om de kan bedriva kamerabevakning enligt nämnda intresseavvägning.

Vårt uppdrag är i huvudsak uppdelat i två delar. I den första delen går uppdraget ut på att föreslå åtgärder som kan underlätta användandet av kamerabevakning för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse. I uppdraget ingår att kartlägga och analysera behovet av förenklade regler och utifrån kartläggningen och analysen föreslå förenklingar. Utgångspunkten för uppdraget i denna del är att tillståndsplikten för nämnda aktörer ska tas bort helt eller i förhållande till vissa centrala syften.

I den andra delen av vårt uppdrag ska vi se över utformningen av den lagstadgade intresseavvägningen för att den bättre ska svara mot

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

² Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

behovet av att kamerabevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I denna del ingår att analysera behovet av utökade möjligheter att bevaka i nämnda syften och oavsett ställningstagande i sak föreslå åtgärder som innebär sådana utökade möjligheter samtidigt som integritetsskyddet beaktas. Genom tilläggsdirektiv har vi också i uppdrag att föreslå åtgärder som särskilt underlättar för Polismyndighetens kamerabevakning. Vi ska kartlägga och analysera Polismyndighetens behov av förenklad hantering inför påbörjandet av kamerabevakning och att i fler fall undantas från kravet på upplysning och rätten till information samt lämna nödvändiga författningsförslag.

Under förutsättning att det ryms inom tiden för uppdraget är vi oförhindrade att ta upp och lämna förslag i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt.

Behovet av lättnader för vissa verksamheter

Vår kartläggning visar att kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse behöver lättnader i form av förenklade regler vid kamerabevakning. Bevakning som dessa aktörer bedriver omfattas i huvudsak av EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde.

Tillståndsförfarandet medför flera problem. De mest framträdande är att förfarandet innebär en betydande administrativ börda, att utvecklingen av aktörernas bevakning hämmas och att effektiviteten i att utföra en uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning kan motverkas. Behovet av förenklade regler tar primärt sikte på vissa centrala syften, men det finns även behov av att bevaka i andra syften och behoven är föränderliga. Beroende på om tillståndskravet ska tas bort helt eller delvis behövs det integritetsskyddande åtgärder.

I fråga om myndigheter tar våra direktiv endast upp behov av lättnader för kommunala och regionala sådana. Vi identifierar dock att det bör finnas ett behov av ett förenklat förfarande även för statliga myndigheter.

Behovet av lättnader och utökade möjligheter i brottsbekämpande verksamhet

Vår kartläggning visar att framför allt Polismyndigheten men även andra brottsbekämpande myndigheter behöver utökade möjligheter att kamerabevaka och ett ännu enklare förfarande, särskilt vid bevakning som bedrivs inom ramen för brottsdatalagens tillämpningsområde eller motsvarande reglering för Säkerhetspolisen. Sverige har i flera år stått inför flera utmaningar i den brottsbekämpande verksamheten, t.ex. i fråga om organiserad brottslighet och terrorhot. Behovet av att samla in information genom kamerabevakning har ökat kraftigt och det är ett nödvändigt verktyg för att kunna bedriva en effektiv brottsbekämpning.

I fråga om utökade möjligheter till kamerabevakning är det främst vad som ska beaktas särskilt enligt kamerabevakningslagens intresseavvägning som inte är ändamålsenligt utformat ur ett brottsbekämpande perspektiv. En del av problematiken är att myndigheterna inte kan göra en framåtblickande bedömning av behovet av bevakning på en viss plats. I huvudsak krävs att brott tidigare har begåtts på platsen i viss omfattning för att behovet av bevakning ska anses väga tungt. Vidare är det också problematiskt att bedömningen endast får vara relaterad till att brott begås på platsen. Det finns även platser som kan ha strategisk betydelse för den brottsbekämpande verksamheten men där faktiska brott inte begås.

Vid kartläggningen har det också kommit fram att de brottsbekämpande myndigheterna vid tillfälliga och brådskande behov av kamerabevakning inte hinner genomföra en intresseavvägning och att de nuvarande undantagen från intresseavvägningen är för begränsande för att effektivt kunna använda kamerabevakning som ett verktyg i sådana situationer. Även upplysningskravet och rätten till information i kamerabevakningslagen ställer till problem i den brottsbekämpande verksamheten, särskilt i fråga om bevakning via UAS (unmanned aerial system, i allmänhet kallat drönare) och från civila fordon.

Generella utgångspunkter för reformmöjligheterna

Regleringen i kamerabevakningslagen har dubbelt syfte då den ska tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och skydda fysiska personer mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning. Våra förslag föregås i huvudsak av en avvägning mellan behov och integritet. För dessa avvägningar ser vi vissa generella utgångspunkter.

Kamerabevakning utgör som utgångspunkt ett intrång i grundläggande fri- och rättigheter. De rättigheter som främst är av intresse för uppdraget är rätten till skydd för privatlivet och den personliga integriteten samt rätten till skydd för personuppgifter. Dessa rättigheter garanteras i bl.a. Europakonventionen³ 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.

Enligt vår analys av kartläggningen behövs lätnader för och utökade möjligheter till kamerabevakning. Det är dock förenat med svårigheter att mäta effektivitet och nytta av kamerabevakning. Forskningsresultat finns endast i begränsad omfattning. Däremot finns det anledning att lägga vikt vid berörda aktörers egna effektivitets- och nyttobeskrivningar. Främst utifrån dessa bedömer vi att kamerabevakning är ett effektivt verktyg i brottsbekämpande verksamhet och kan vara ett effektivt verktyg även i annan verksamhet.

Att förenkla förfarandet och utöka möjligheterna för användning av kamerabevakning innebär ökade risker för intrång i den personliga integriteten. Det är dock proportionerligt att införa sådana regler under förutsättning att lagstiftningen även fortsättningsvis innehåller integritetsskyddande åtgärder och omgärdas av rättssäkerhetsgarantier.

³ Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Våra förslag ska genomföras i form av ändringar i kamerabevakningslagen

Det finns inget krav enligt EU-rätten att särskilt reglera användandet av kamerabevakning i nationell rätt. Den generella dataskyddsregleringen ger i sig ett långtgående integritetsskydd vid sådan bevakning. Användandet av kamerabevakning skulle därför uteslutande kunna regleras av bestämmelserna i den regleringen.

Ett annat alternativ är att införa bestämmelser om kamerabevakning i annan befintlig nationell dataskyddslagstiftning. Det skulle kunna vara en bra lösning eftersom det skulle tydliggöra att bevakning enligt EU:s dataskyddsförordning ställer vissa krav, medan bevakning enligt brottsdatalagen kan ställa andra krav. Detta är enligt oss inte tydligt i dagens kamerabevakningslag, vilket är problematiskt. En sådan lösning skulle dock kräva ett helhetsgrepp om den nationella dataskyddslagstiftningen och eventuellt även annan reglering än kamerabevakningslagen.

Utifrån den kartläggning vi gjort ser vi ett behov av att gå fram med försiktighet. Lättnader som innebär ett större ansvarstagande för aktörerna ställer också krav på tydlig lagstiftning. Mot denna bakgrund anser vi att det för närvarande finns skäl för att fortsatt ha en särskild reglering i kamerabevakningslagen. Regleringen bör dock genomgå stora förändringar i syfte att få till stånd lättnader i förfarandet respektive utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning i vissa syften. Det hade funnits fördelar med att göra dessa förändringar i en ny genomarbetad kamerabevakningslag, men med de förutsättningar våra direktiv ger oss är det vår slutsats att förslagen bör genomföras i form av ändringar i gällande kamerabevakningslag.

Tillståndskravet ska avskaffas helt

Tillståndskravet har funnits länge i svensk rätt och är en extra säkerhetsåtgärd som ger ett starkt integritetsskydd. Samtidigt medför förfarandet flera negativa effekter för de som omfattas av det. Sedan tillståndskravet infördes har behoven av kamerabevakning i de verksamheter som omfattas av våra direktiv förändrats och skyddet för den personliga integriteten har allmänt stärkts, särskilt genom dataskyddsreformen 2018. Den generella dataskyddsregleringen ger ett

långtgående preventivt och korrigerande integritetsskydd. Visserligen identifierar vi vissa integritetsrisker med att ta bort tillståndsförfarandet, men dessa kan motverkas på andra sätt än genom krav på tillstånd.

Sammantaget väger skälen mot ett tillståndsförfarande tyngre än skälen för ett sådant förfarande. Att endast ta bort tillståndskravet i förhållande till vissa centrala syften skulle skapa gränsdragningsproblem som försvårar regleringen. Vi bedömer i stället att tillståndskravet bör avskaffas helt för de verksamheter som nämns i våra direktiv. Effekten av detta skulle bli att endast statliga myndigheter som inte redan är undantagna tillståndskravet fortsatt kommer att omfattas av det. Samma avvägning mellan behov och integritet kan göras i förhållande till dessa myndigheter, som dessutom bedriver generellt sett mindre integritetskänslig bevakning. Det är inte rationellt att behålla tillståndskravet endast för sådan bevakning.

Vi föreslår därför att tillståndsförfarandet ska slopas helt för alla som i dag omfattas av det, men att förutsättningar för kamerabevakning i offentlig verksamhet fortsatt ska regleras i kamerabevakningslagen.

En ändrad systematik i fråga om förutsättningar för kamerabevakning

Tidigare ändringar i kamerabevakningslagen som avser aktörer i offentlig verksamhet har i huvudsak inneburit att det införts undantag från tillståndskravet. Vi föreslår nu att tillståndskravet ska slopas helt för bevakning som bedrivs av dessa aktörer.

Behovet av att kamerabevaka skiljer sig åt i olika verksamheter. Det finns ett särskilt starkt behov att bevaka i brottsbekämpande verksamhet. Lagändringar som innebär utökade möjligheter att bedriva bevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet bör riktas mot den brottsbekämpande verksamheten. Samtliga brottsbekämpande myndigheter bör också ha samma förutsättningar att bedriva kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten. Med anledning av detta bör förutsättningar för bevakning i sådan verksamhet regleras särskilt i kamerabevakningslagen. Uppdelningen bör ta sin utgångspunkt i den skiljelinje som dras mellan brottsdatalagen och EU:s dataskyddsförordning, men även brotts-

bekämpande verksamhet som inte omfattas av brottsdatalagen bör omfattas av de särskilda reglerna. Gränsen bör därför dras vid tillämpningsområdet för brottsdatalagen och lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter (säpodatalagen).

Vi föreslår alltså att systematiken i kamerabevakningslagen ändras på så sätt att vissa regler endast gäller för brottsbekämpande myndigheter i brottsbekämpande verksamhet. Andra regler ska gälla endast för myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse, i annan verksamhet än brottsbekämpande. Bestämmelser som inte anges gälla endast för någon av dessa aktörer ska gälla för all bevakning oavsett vem som bedriver den.

Nuvarande intresseavvägningen ska gälla för kamerabevakning i verksamhet som inte är brottsbekämpande

All kamerabevakning ska alltid vara förenlig med bestämmelserna i den generella dataskyddsregleringen för att vara tillåten. Den främsta anledningen till vårt förslag om att förutsättningar för kamerabevakning fortsatt ska regleras i kamerabevakningslagen är att den generella regleringen saknar tydliga bestämmelser om hur en proportionalitetsbedömning ska göras vid kamerabevakning.

Syftet med intresseavvägningen i kamerabevakningslagen är att säkerställa att en proportionalitetsbedömning görs i det enskilda fallet av kamerabevakning. Det garanterar att det har gjorts en avvägning mellan bevakningsintresset och enskildas integritetsintresse. Regleringen innehåller även kriterier kring hur intresseavvägningen ska genomföras och vad som särskilt ska beaktas. Utformningen av den nuvarande intresseavvägningen är ändamålsenlig för bevakning som bedrivs i verksamhet som inte är brottsbekämpande. Vi föreslår därför att nuvarande intresseavvägning fortsatt ska gälla för bevakning som aktörer i offentlig verksamhet som inte är brottsbekämpande bedriver. Skillnaden från dagens reglering är alltså att aktörerna ska göra bedömningen själva utanför ramen för ett tillståndsförfarande.

När en myndighet söker tillstånd prövar tillsynsmyndigheten inte om bevakningen är förenlig med bestämmelserna om rättslig grund i den generella dataskyddsregleringen. Det är i praktiken redan i dag upp till den bevakande myndigheten att bedöma om den bevakning

den avser att bedriva har rättslig grund enligt den generella dataskyddsregleringen, vilket inte uttryckligen framgår av kamerabevakningslagen. Det är enligt oss inte heller rimligt att intresseavvägningen ska tillämpas i förhållande till samtliga rättsliga grunder i den generella dataskyddsregleringen. Vi föreslår därför att det ska förtydligas att bevakning får bedrivas om det är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning och att sådan bevakning ska föregås av en bedömning enligt intresseavvägningen i kamerabevakningslagen.

Begreppet *plats dit allmänheten har tillträde* har skapat gränsdragningsproblem som försvårar tillämpningen av kamerabevakningslagen. Vi föreslår därför att begreppet slopas och att bevakning som sker på alla typer av platser ska omfattas av krav på att tillämpa intresseavvägningen.

Bedömningen enligt intresseavvägningen ska göras innan bevakningen påbörjas. Vi föreslår dessutom att den kamerabevakande aktören ska göra en ny intresseavvägning innan den genomför betydande förändringar av pågående bevakning.

I dag finns permanenta och tillfälliga undantag från tillståndskravet. Bevakning som bedrivs enligt undantagen omfattas inte av något krav på att tillämpa intresseavvägningen. Vi bedömer att permanenta undantag från kravet på att kamerabevakning ska föregås av en intresseavvägning inte borde behövas. Det finns dock inte tid att inom ramen för vårt uppdrag avgöra vilka konsekvenser det skulle få att ta bort undantagen, särskilt i fråga om det skulle innebära en lättnad eller inte för de aktörer som bedriver bevakning enligt undantagen. Vi föreslår därför att både permanenta och tillfälliga undantag från dagens tillståndskrav fortsättningsvis ska gälla som undantag från att tillämpa intresseavvägningen. Vi föreslår också vissa förändringar av de tillfälliga undantagen.

En ny rättslig grund för kommuner

Tillsynsmyndigheten har i tillståndsförfarandet inte prövat om kamerabevakningen har rättslig grund enligt den generella dataskyddsregleringen. Enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning (uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning) måste den rättsliga grunden vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt. Så

som vi har uppfattat det bedrivs kamerabevakning sällan som ett led i myndighetsutövning. Då krävs i stället att det finns en uppgift av allmänt intresse som är fastställd i unionsrätt eller nationell rätt. Det är osäkert om det finns en uppgift av allmänt intresse fastställd för all den kamerabevakning som olika verksamheter enligt kartläggningen har behov av att bedriva.

Vi tror inte att detta kommer vara ett allt för utbrett problem när tillståndskravet tas bort, men det finns en viss risk att vissa verksamheter kommer att inse att en rättslig grund saknas. Utifrån förutsättningarna för vårt uppdrag har det inte funnits tid att göra en heltäckande översyn i frågan. Däremot identifierar vi att kommuner saknar en tydlig fastställd uppgift av allmänt intresse som kan ligga till grund för bevakning av kommunens offentliga miljöer. Kommunerna nämns i våra direktiv som en aktör som har goda förutsättningar att bidra till minskad brottslighet. Vi anser att det är av vikt att kommunerna genom våra förslag ges möjlighet att bevaka sina offentliga miljöer i detta syfte och föreslår därför att en rättslig grund för sådan bevakning införs i lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

En särskild intresseavvägning för kamerabevakning i brottsbekämpande verksamhet

För att möjligheterna att bedriva kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet ska utökas, anser vi att bevakning som omfattas av brottsdatalagen och säpodatalagens tillämpningsområde ska bedömas enligt särskilda regler i kamera-bevakningslagen. Vi föreslår att bevakning som bedrivs i sådan verksamhet, oavsett vilken brottsbekämpande myndighet som ska bevaka, ska bedömas enligt en särskild intresseavvägning.

Utformningen av den särskilda intresseavvägningen ska ha sin utgångspunkt i den nuvarande och för att bevakningen ska vara tillåten ska bevakningsintresset fortfarande väga tyngre än integritetsintresset. Den särskilda intresseavvägningen ska dock anpassas på så sätt att det i fråga om bevakningsintresset särskilt ska beaktas om bevakningen behövs för att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott på en
 - a) brottsutsatt plats,
 - b) plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom,
 - c) plats där det med hänsyn till faktiska omständigheter finns risk för allvarlig eller omfattande brottslighet, eller
 - d) plats som med hänsyn till faktiska omständigheter har strategisk betydelse för att motverka allvarlig brottslighet eller brott som har samband med sådan brottslighet,
2. förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar, eller
3. tillgodose andra därmed jämförliga ändamål.

Förändringen innebär att bevakningsintresset kan väga särskilt tungt på fler platser än enligt den intresseavvägning som gäller i dag (punkt 1 c och d). Det som ska beaktas särskilt i fråga om integritetsintresset förändras inte från dagens utformning. Det som ska beaktas i den särskilda intresseavvägningen kommer därmed att svara bättre mot behovet av att kamerabevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet, samtidigt som integritetsintresset beaktas tillräckligt.

Vi anser att det finns skäl att tydliggöra kopplingen mellan rättslig grund och intresseavvägningen även för bevakning som bedrivs i brottsbekämpande verksamhet samt att slopa begreppet *plats dit allmänheten har tillträde*.

Utvidgade och nya tillfälliga undantag från att tillämpa intresseavvägningen i brottsbekämpande verksamhet

Huvudregeln för brottsbekämpande myndigheter ska enligt våra förslag vara att kamerabevakning ska föregås av en bedömning enligt en särskild intresseavvägning. Undantag från kravet på att tillämpa intresseavvägningen finns i dag för vissa av de brottsbekämpande myndigheterna. Dessa undantag har motiverats med att lagstiftaren anser

att bevakning som undantas som utgångspunkt är proportionerlig vilket möjliggör mer summariska bedömningar avseende proportionalitet i det enskilda fallet. Sådana undantag bör avgränsas noggrant. Vi har bedömt att de nuvarande undantagen ska gälla också från den särskilda intresseavvägningen samt att alla brottsbekämpande myndigheter ska omfattas av samtliga undantag.

Vi föreslår även utökade undantag från att tillämpa den särskilda intresseavvägningen vid tillfällig kamerabevakning. För sådan bevakning gäller undantag i dag om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet. Vi föreslår att detta undantag ska kunna tillämpas också när risken avser brott som har samband med allvarlig brottslighet.

Utöver detta föreslår vi två nya undantag för tillfällig kamerabevakning i brådskande fall. Dessa undantag tillåter myndigheterna att bedriva sådan bevakning – utan att göra en intresseavvägning – om det av särskild anledning finns risk för brottslighet som inte är ringa respektive om det av särskild anledning finns risk för störningar av allmän ordning och säkerhet. Bevakning enligt de nya undantagen får endast bedrivas under en kortare tid. Om bevakningen ska bedrivas i samma syfte under en längre tid måste en intresseavvägning göras.

Utvidgade och nya undantag från upplysningskravet och rätten till information i brottsbekämpande verksamhet

Bevakning enligt kamerabevakningslagen ska bedrivas öppet. Upplysningskravet och rätten till information utgör en möjlighet för den enskilde att tillvarata sina intressen i samband med kamerabevakning. Upplysning ska enligt lagen lämnas genom skyltning eller på annat verksamt sätt.

Det finns vissa praktiska svårigheter med att skylta om bevakning som bedrivs via UAS (drönare). Sådan bevakning bedrivs ofta tillfälligt i stora områden och i brådskande fall. Det kan då vara svårt att få upp skyltning om bevakningen på ett ändamålsenligt sätt. Vi anser att ett verksamt och tillräckligt sätt att upplysa och informera om bevakning via UAS är att vidta följande åtgärder.

- UAS:en är märks med myndighetens logga,
- piloten som styr UAS:en bär myndighetens varselväst, och
- upplysning och information lämnas på myndighetens webbplats.

Det kan dock finnas tillfällen då de brottsbekämpande myndigheterna vid tillfällig bevakning inte hinner vidta ens de nämnda åtgärderna. Det finns redan i dag undantag för bevakning via luftfartyg (inklusive UAS). Undantaget är dock begränsat till att gälla vid bevakning i brådskande fall om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet. Vi föreslår att undantaget ska ändras på så sätt att det gäller för all bevakning via UAS som bedrivs i brådskande fall i brottsbekämpande verksamhet. Undantaget ska vara av tillfällig karaktär vilket innebär att tillräcklig upplysning och information ska lämnas så snart det är möjligt.

Det finns också svårigheter med att skylta eller på annat verksamt sätt upplysa och informera om bevakning som sker från ett civilt fordon som används i brottsbekämpningen. Det är av självklara skäl inte möjligt för myndigheterna att skylta med att de bedriver bevakning från fordonet utan att också avslöja att det är ett fordon som ingår i den brottsbekämpande verksamheten. Bevakning från ett civilt fordon omfattas endast av kamerabevakningslagen om fordonet är obemannat, vilket inträffar om personal tillfälligt lämnar det. Vi föreslår att ett undantag från upplysningskravet och rätten till information ska införas för sådana tillfällen och att det endast ska få tillämpas om bevakningen då bedrivs i syfte att skydda fordonet från brottsligt angrepp.

De föreslagna undantagen innebär enligt vår uppfattning inte ett kringgående av regleringen om hemlig kameraövervakning.

Det behövs ingen anmälningsplikt

Ett viktigt syfte med tillståndskravet är att garantera ett starkt integritetsskydd vid kamerabevakning. Ett alternativ när tillståndskravet slopas är att införa någon form av anmälningsplikt och i förlängningen minimera integritetsrisker genom en effektiv tillsyn. En anmälningsplikt skulle kunna utformas så att en bevakande aktör ska informera tillsynsmyndigheten endast om ett fåtal uppgifter. En sådan anmälningsplikt borde i och för sig inte vara särskilt administrativt betungande för den bevakande aktören. Däremot anser vi att behovet av en anmälningsplikt från ett integritetsperspektiv inte är särskilt påtagligt. De befogenheter som tillsynsmyndigheten har enligt den generella dataskyddslagstiftningen är redan omfattande. Nyttan för

tillsynsmyndigheten skulle också vara begränsad och det skulle kräva stora resurser att administrera systemet. Integritetsskyddsmyndigheten anser för sin del att det inte bör införas en anmälningssplikt. Vi har inte anledning att göra någon annan bedömning och föreslår därför inte någon anmälningssplikt.

Däremot behövs andra verktyg för en effektiv tillsyn

I stället för en anmälningssplikt föreslår vi att det ska införas ett krav på att den bevakande aktören ska föra en förteckning över pågående bevakning som på begäran ska lämnas till tillsynsmyndigheten. Förteckningen ska innehålla uppgifter som kan indikera om bevakningen som bedrivs innebär särskilda risker för skyddet av den personliga integriteten. På detta sätt undviks att överflödigt information lämnas till tillsynsmyndigheten.

Förteckningskravet ska endast gälla för bevakning som bedrivs i verksamhet som inte är brottsbekämpande och det ska inte gälla för sådan bevakning som i dag är undantagen tillståndskravet. Detta innebär att Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket undantas helt.

Utöver förteckningskravet föreslår vi att den bedömning som görs enligt någon av intresseavvägningarna ska dokumenteras. Kravet ska gälla både när bedömningen ska göras inför påbörjandet av en ny bevakning och på grund av ändrade förhållanden. Detta förslag underlättar tillsynsverksamheten men det tvingar också aktörerna att formulera och sammanställa sina överväganden, vilket minskar risken för ogenomtänkt eller omotiverad kamerabevakning.

Vidare föreslår vi att tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att ta ut en sanktionsavgift om den som bedriver bevakning bryter mot förtecknings- eller dokumentationskravet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. Samtidigt ska tidigare beslutade tillstånd upphöra att gälla.

Konsekvenser

Våra förslag förenklar för myndigheter och andra aktörer som bedriver kamerabevakning i verksamhet som inte är brottsbekämpande och medför att kamerabevakning kommer att kunna användas på ett mer flexibelt och verksamhetsanpassat sätt än i dag. Eftersom förslagen inte innebär några skyldigheter att bedriva kamerabevakning förväntas de inte påverka den kommunala självstyrelsen. För brottsbekämpande myndigheter innebär förslagen vissa lättnader i förfarandet och en betydande utökning av möjligheterna att bedriva kamerabevakning. Förslagen kan därför förväntas medföra positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet och för bekämpningen av brottslighet i övrigt.

Förslaget att tillståndskravet ska avskaffas kan medföra vissa risker för den personliga integriteten, men dessa minimeras genom det skydd som dataskyddsregleringen ger och genom förslagen om ytterligare integritetsskydd i kamerabevakningslagen. Förslagen om utökade möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna innebär också vissa risker för enskilda, men är proportionerliga då syftet är att effektivisera brottsbekämpningen. I den utsträckning våra förslag medför färre brott och ökad trygghet innebär de också ett förstärkt skydd för enskildas personliga trygghet och integritet. Förslaget om att slopa begreppet *plats dit allmänheten har tillträde* innebär att fler platser ska omfattas av vissa integritetsskyddande åtgärder vilket medför ett förstärkt skydd, särskilt för barns och arbetstagares personliga integritet.

Förslagen förväntas inte medföra några betydande ekonomiska konsekvenser för Integritetsskyddsmyndigheten och förväntas inte påverka de allmänna förvaltningsdomstolarnas verksamhet nämnvärt.

Förslagen är förenliga med EU-rätten och andra relevanta internationella rättsakter till skydd för den personliga integriteten.

Summary

Remit

The Swedish Camera Surveillance Act (2018:1200) regulates certain camera use in society. The Act supplements the EU General Data Protection Regulation (GDPR)¹ and implements certain parts of the EU Data Protection Directive². The GDPR and the Swedish Criminal Data Act (2018:1177) will be applied in parallel with the Swedish Camera Surveillance Act.

As a general rule, public sector bodies are required by law to obtain a permit for camera surveillance that involves the surveillance of people in places to which the public has access. For a permit to be granted, surveillance interests must outweigh privacy interests in what is known as the balancing of interests. A number of law enforcement agencies are fully exempt from the permit requirement and must instead independently assess whether they can conduct camera surveillance in line with the aforementioned balancing of interests.

Our remit is essentially divided into two parts. The first part is to propose measures to facilitate the use of camera surveillance by municipalities, regions and actors other than government agencies that are carrying out a task in the public interest. The remit includes surveying and analysing the need for simplified rules and, based on this, proposing simplifications. The starting point for this part of our remit is that the permit requirement for these actors should be abolished completely or as far as certain key purposes are concerned.

¹ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).

² Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA.

In the second part of our remit, we are to review the design of the statutory balancing of interests to better meet the need for camera surveillance to combat crime and maintain public order and security. This part includes analysing the need to expand opportunities for surveillance for these purposes and, irrespective of the position taken on the matter, proposing measures that provide such expanded opportunities while taking into account the protection of privacy. In additional terms of reference, we are also tasked with proposing measures that particularly make it easier for the Swedish Police Authority to conduct camera surveillance. We are to survey and analyse the Authority's need for simplified processing prior to initiating camera surveillance and for it to be exempted in a greater number of cases from the requirement relating to disclosure and the right to information, and submit the necessary legislative proposals.

Provided that this can be accommodated within the timeframe of the remit, we are not precluded from raising and making proposals on issues related to the questions to be specifically investigated.

The need for simplification for certain activities

Our survey shows that municipalities, regions and actors other than government agencies carrying out a task in the public interest require simplified rules for camera surveillance. The surveillance carried out by these actors falls mainly within the scope of the EU General Data Protection Regulation.

The permit procedure poses several problems. The most prominent are that the procedure imposes a significant administrative burden, that the development of the actors' surveillance is hampered and that the effectiveness of carrying out a task in the public interest or in the exercise of official authority may be jeopardised. The need for simplified rules primarily concerns certain key purposes, but there is also a need to conduct surveillance for other purposes, and these needs are changeable. Depending on whether the permit requirement is to be completely or partially abolished, privacy protection measures are required.

With regard to government agencies, our terms of reference only address the need for simplification for municipal and regional agencies.

However, we have identified that central government agencies are also likely to need a simplified procedure.

Need for simplification and expanded opportunities in law enforcement activities

Our survey shows that the Swedish Police Authority in particular, along with other law enforcement agencies, needs expanded opportunities for camera surveillance and an even simpler procedure, especially in the case of surveillance conducted within the framework of the Swedish Criminal Data Act or equivalent regulation governing the Swedish Security Service. For years, Sweden has faced several challenges in law enforcement activities, including regarding organised crime and terrorist threats. The need to gather information through camera surveillance has increased significantly and is a necessary tool for effective law enforcement.

With regard to expanded opportunities for camera surveillance, it is mainly the aspects to be taken into particular account under balancing of interests in the Swedish Camera Surveillance Act that are not appropriately designed from a law enforcement perspective. Part of the problem is that the government agencies are unable to make a forward-looking assessment of the need for surveillance in a particular location. In general, a certain number of previous offences must have been committed at the location for the need for surveillance to be considered to have substantial weight. Furthermore, it is also problematic that assessment may only be based on a crime being committed. There are also locations that may be of strategic importance in fighting crime but where actual crimes are not committed.

The survey also revealed that in cases of temporary and urgent needs for camera surveillance, law enforcement agencies do not have time to consider the balancing of interests, and that the current exemptions from such balancing are too restrictive for camera surveillance to be effectively used as a tool in such situations. The disclosure requirement and the right to information in the Swedish Camera Surveillance Act also pose problems for law enforcement, especially with regard to surveillance via UAS (unmanned aerial systems, commonly referred to as drones) and from civilian vehicles.

General starting points for opportunities to reform the legislation

The regulations in the Swedish Camera Surveillance Act have a dual purpose: to meet the need for camera surveillance for legitimate purposes and to protect natural persons against unwarranted invasion of their privacy during such surveillance. Our proposals are mainly preceded by a process of balancing needs and privacy. There are certain general points of departure for this process.

Camera surveillance is, in principle, an infringement of fundamental rights and freedoms. The rights that are predominantly of interest under our remit are the right to respect for private and family life and the right to protection of personal data. These rights are guaranteed by the European Convention on Human Rights³ and the Swedish Instrument of Government. There are two sides to the fundamental rights of individuals: the right of individuals to be protected from violations by the state, and the duty of the state to ensure that individuals are protected from violations by other individuals. The state is obliged to establish a framework that accommodates these partly competing interests.

According to our analysis, there is a need to simplify and expand opportunities for camera surveillance. However, there are difficulties in measuring the effectiveness and benefit of camera surveillance. Research results in this area are limited. On the other hand, there is reason to emphasise the relevant actors' own descriptions of effectiveness and benefit. Primarily based on these descriptions, we consider that camera surveillance is an effective tool in law enforcement activities and can be an effective tool in other activities as well.

Simplifying the procedure and expanding opportunities to use camera surveillance increases the risk of invasions of privacy. However, it is proportionate to introduce such rules provided that the legislation continues to contain privacy protection measures and is surrounded by legal safeguards.

³ The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950.

Our proposals will be implemented in the form of amendments to the Swedish Camera Surveillance Act

There is no requirement under EU law to specifically regulate the use of camera surveillance in national law. The GDPR itself provides a high level of privacy protection in the event of such surveillance. The use of camera surveillance could therefore be governed exclusively by the provisions of that regulation.

Another option is to include provisions on camera surveillance in other existing national data protection legislation. This could be a good solution because it would make it clear that surveillance under the EU's General Data Protection Regulation imposes certain requirements, while surveillance under the Swedish Criminal Data Act may impose other requirements. In our view, this is not clear in the current Swedish Camera Surveillance Act, which is problematic. However, such a solution would require a holistic approach to national data protection legislation and possibly also legislation other than the Swedish Camera Surveillance Act.

Based on our survey, we see a need to proceed with caution. Simplification that entails actors taking greater responsibility also requires clear legislation. In view of this, we consider that there are currently reasons for continuing to provide specific regulation in the Swedish Camera Surveillance Act. However, this should undergo substantial amendment in order to simplify the procedure and expand opportunities to conduct camera surveillance for certain purposes. There would have been advantages in making these changes in new, revised camera surveillance legislation, but based on the conditions provided by our terms of reference, it is our conclusion that the proposals should be implemented in the form of amendments to the current legislation.

Permit requirement to be abolished completely

The permit requirement has long existed in Swedish law and is an additional security measure that provides robust privacy protection. At the same time, the procedure has several negative effects for those subject to it. Since the introduction of the permit requirement, needs for camera surveillance in the activities covered by our terms of re-

ference have changed and privacy protection has generally been strengthened, in particular by the 2018 data protection reform. The GDPR provides a high level of preventive and remedial privacy protection. While we can see some privacy risks in removing the permit procedure, these can be countered in ways other than requiring a permit.

Overall, the reasons against a permit procedure outweigh the reasons in favour of one. Solely removing the permit requirement regarding certain key purposes would create categorisation issues that would make regulation more difficult. Instead, we consider that the permit requirement should be abolished completely for the activities stated in our terms of reference. The effect of this would be that only central government agencies that are not already exempt from the permit requirement would remain subject to it. The same balance between needs and privacy can be struck in relation to these agencies, which also generally conduct less privacy-sensitive surveillance. It is not rational to only maintain the permit requirement for such surveillance.

We therefore propose that the permit procedure be abolished completely for all those currently subject to it, but that the conditions for camera surveillance by public sector bodies continue to be regulated in the Swedish Camera Surveillance Act.

A revised systematic approach to the conditions for camera surveillance

Previous amendments to the Swedish Camera Surveillance Act relating to public sector bodies have mainly involved introducing exemptions from the permit requirement. We now propose that the permit requirement for surveillance carried out by these actors be abolished.

The need for camera surveillance differs between organisations. There is a particularly strong need for surveillance in law enforcement. Legislative changes that expand opportunities to conduct surveillance to fight crime and maintain public order and security should target law enforcement activities. All law enforcement agencies should also be subject to the same conditions governing camera surveillance in their law enforcement activities. For this reason, the conditions governing surveillance in such activities should be specifically regu-

lated in the Swedish Camera Surveillance Act. The distinction should be drawn based on the distinction drawn between the Swedish Criminal Data Act and the EU General Data Protection Regulation, but law enforcement activities not covered by the Swedish Criminal Data Act should also be subject to the specific rules. The boundary should therefore be identical with the scope of the Swedish Criminal Data Act and the Act (2019:1182) on the Swedish Security Service's Processing of Personal Data (the Swedish Security Service Data Act).

We therefore propose that the systematic approach of the Swedish Camera Surveillance Act be changed so that certain rules only apply to law enforcement agencies in law enforcement activities. Other rules will apply only to government agencies and other parties carrying out a task in the public interest and carrying out non-law enforcement activities. Provisions not specified as applying to only one of these actors will apply to all surveillance, regardless of who is conducting it.

Current balancing of interests to apply to camera surveillance in non-law enforcement activities

All camera surveillance must always comply with the provisions of the GDPR in order to be permitted. The main reason for our proposal that the conditions governing camera surveillance should continue to be regulated in the Swedish Camera Surveillance Act is that the GDPR lacks clear provisions on how a proportionality assessment should be made for camera surveillance.

The purpose of the balancing of interests in the Swedish Camera Surveillance Act is to ensure that a proportionality assessment is made in each individual case of camera surveillance. This ensures that a balance has been struck between surveillance interests and the privacy interests of individuals. The regulation also contains criteria for how interests should be balanced and what should be specifically considered. The design of the current balancing of interests is appropriate for surveillance carried out in non-law enforcement activities. We therefore propose that the current balancing of interests continue to apply to surveillance carried out by public sector bodies that are not engaged in law enforcement. The difference compared to the

current regulation is thus that the actors must make the assessment themselves outside the framework of a permit procedure.

When a government agency applies for a permit, the supervisory authority does not examine whether the surveillance is compatible with the legal basis provisions of the GDPR. In practice, it is already up to the agency conducting surveillance to assess whether the surveillance it intends to carry out has a legal basis under the GDPR, which is not explicitly stated in the Swedish Camera Surveillance Act. In our opinion, it is also unreasonable that the balancing of interests be applied in relation to all legal bases in the GDPR. We therefore propose that it be clarified that surveillance may be carried out if it is necessary to carry out a task in the public interest or as part of the exercise of official authority, and that such surveillance must be preceded by an assessment regarding the balancing of interests in the Swedish Camera Surveillance Act.

The term *place to which the public has access* has created categorisation issues that impede the application of the Swedish Camera Surveillance Act. We therefore propose that the term be abolished and that surveillance carried out in such places also be subject to the requirement to apply the balancing of interests.

The assessment regarding the balancing of interests must be carried out before surveillance starts. In addition, we propose that the actor conducting camera surveillance carry out a new balancing of interests before making significant changes to ongoing surveillance.

Today there are permanent and temporary exemptions from the permit requirement. Surveillance conducted on the basis of these exemptions is not subject to any requirement to apply the balancing of interests. We consider that permanent exemptions from the requirement for camera surveillance to be preceded by a balancing of interests should not be necessary. However, there is no time within the scope of our remit to determine the consequences of removing the exemptions, in particular whether or not this would simplify the procedure for the actors carrying out surveillance under the exemptions. We therefore propose that both permanent and temporary exemptions from the current permit requirement continue to apply as exemptions from applying the balancing of interests. We also propose some changes to the temporary exemptions.

A new legal basis for municipalities

In the permit procedure, the supervisory authority has not examined whether the camera surveillance has a legal basis under the GDPR. Under Article 6(1)(e) of the GDPR (task carried out in the public interest or in the exercise of official authority), the legal basis must be laid down by Union or national law. In our understanding, camera surveillance is rarely carried out as part of the exercising of official authority. Instead, it requires there to be a task carried out in the public interest recognised by Union or national law. It is unclear whether a task carried out in the public interest has been identified for all the camera surveillance that the various bodies identified in our survey need to carry out.

We do not consider that this will be too widespread a problem when the permit requirement is removed, but there is some risk of certain bodies realising that there is no legal basis. Given the nature of our remit, there has not been time to carry out a comprehensive review of the issue. However, we have identified that municipalities lack a clearly defined task carried out in the public interest that can form the basis for surveillance of the municipality's public environments. Municipalities are mentioned in our terms of reference as actors well placed to contribute to reducing crime. We consider it important that our proposals give the municipalities the opportunity to conduct surveillance in their public environments for this purpose, and therefore propose that a legal basis for such surveillance be introduced in the Act (2023:196) on municipalities' responsibility for crime prevention.

Specific balancing of interests for camera surveillance in law enforcement activities

In order to expand the opportunities to conduct camera surveillance for the purpose of fighting crime and maintaining public order and security, we consider that surveillance that falls within the scope of the Swedish Criminal Data Act and the Swedish Security Service Data Act should be assessed according to specific rules in the Swedish Camera Surveillance Act. We propose that surveillance conducted in

such activities, regardless of which law enforcement agency is conducting the surveillance, be assessed in a specific balancing of interests.

The design of this specific balancing of interests should be based on the current one, and for surveillance to be permitted, surveillance interests should still outweigh privacy interests. However, the specific balancing of interests must be adapted in such a way that, with regard to surveillance interests, particular account shall be taken of whether the surveillance is necessary to:

1. prevent, deter or detect criminal activities, or to investigate or prosecute criminal offences committed in:
 - a) a crime-prone location;
 - b) a place where there is a particular risk of an attack on the life, health or safety of a person or on property;
 - c) a place where, given the prevailing circumstances, there is a risk of serious or large-scale crime; or
 - d) a place which, given the prevailing circumstances, is of strategic importance for the prevention of serious crime or offences related to such crime.
2. prevent, deter or detect disturbances to public order and security or minimise the effects of such disturbances; or
3. fulfil other comparable purposes.

The change means that surveillance interests may be assigned particular weight in more places than they are in the current balancing of interests (1(c) and (d)). The specific privacy interests to be taken into account will not change compared to the current wording. However, the specific balancing of interests to be taken into account will better correspond to the need for camera surveillance for the purpose of fighting crime and maintaining public order and security, while sufficiently taking into account privacy interests.

We consider that there is also reason to clarify the link between the legal basis and the balancing of interests for surveillance carried out in law enforcement activities and to abolish the term *place to which the public has access*.

Expanded and new temporary exemptions from applying the balancing of interests in law enforcement activities

Under our proposals, the main rule for law enforcement agencies should be that camera surveillance should be preceded by an assessment according to a specific balancing of interests. Some of the law enforcement agencies are currently exempt from the requirement to apply the balancing of interests. These exemptions have been justified by the legislator holding the view that exempted surveillance is proportionate as a starting point, allowing for more summary assessments of proportionality in individual cases. Such exemptions should be precisely defined. We judge that the current exemptions should also apply to the specific balancing of interests and that all law enforcement agencies should be covered by all exemptions.

We also propose that exemptions from applying the specific balancing of interests to temporary camera surveillance be expanded. Such surveillance is currently exempt if, for a particular reason, there is a risk of serious crime. We propose that this exemption could also be applied when the risk relates to offences linked to serious crime.

In addition, we propose two new exemptions for temporary camera surveillance in urgent cases. These exemptions allow government agencies to carry out such surveillance – without balancing the interests involved – if, for a particular reason, there is a risk of crime that is not minor or a risk of disturbing public order and security. Surveillance under the new exemptions may only be carried out for a short period of time. If surveillance is to be carried out for the same purpose over a longer period of time, a balancing of interests must take place.

Expanded and new exemptions from the disclosure requirement and the right to information in law enforcement activities

Surveillance under the Swedish Camera Surveillance Act must be conducted transparently. The disclosure requirement provides an opportunity for individuals to safeguard their interests in the context of camera surveillance. The Act requires disclosure to be made by using signage or other effective means.

There are some practical difficulties in signalling surveillance by UAS (drones). Such surveillance is often carried out temporarily in large areas and in urgent cases. It can then be difficult to post signage regarding the surveillance in an appropriate way. We consider that an effective and adequate way to disclose and inform of UAS surveillance is to take the following measures:

- The UAS is labelled with the government agency's logo.
- The pilot operating the UAS wears a high-visibility vest.
- Disclosure is made and information is provided on the agency's website.

However, there may be occasions when, in the case of temporary surveillance, the law enforcement agencies do not have time to take even the afore-mentioned measures. There are already exemptions for surveillance by aircraft (including UAS). However, these are limited to urgent surveillance where, for a particular reason, there is a risk of serious crime. We propose that the exemption be amended to apply to all UAS surveillance carried out in urgent cases in law enforcement activities. The exemption should be of a temporary nature, which means that adequate disclosure should be made and information provided as soon as possible.

There are also difficulties in signposting or otherwise effectively disclosing and informing people of surveillance taking place from a civilian vehicle used in law enforcement. For obvious reasons, it is not possible for the agencies to advertise that they are conducting surveillance from the vehicle without also revealing that the vehicle is part of the law enforcement operation. Surveillance from a civilian vehicle is only covered by the Swedish Camera Surveillance Act if the vehicle is unmanned, which occurs when personnel temporarily leave it. We propose the introduction of an exemption from the disclosure requirement and the right to information for such cases and that this may only be applied if the surveillance is carried out in order to protect the vehicle from criminal attack.

In our view, the proposed exemptions do not constitute circumvention of the rules on secret camera surveillance.

No duty to report necessary

A key purpose of the permit requirement is to ensure a high level of privacy protection in camera surveillance. One option in abolishing the permit requirement is to introduce some form of duty to report and ultimately minimise privacy risks through effective supervision. A duty to report could be designed so that an actor conducting surveillance would only have to inform the supervisory authority of a small number of details. Such a duty to report should not in itself be particularly administratively burdensome for the actor conducting surveillance. However, we consider that from a privacy perspective, the need for a duty to report is not particularly substantial. The powers of the supervisory authority under general data protection legislation are already extensive. The benefit to the supervisory authority would also be limited, and the administration of the system would require significant resources. For its part, the Swedish Authority for Privacy Protection is of the opinion that a duty to report should not be introduced. We have no reason to make a different assessment and therefore do not propose a duty to report.

However, other tools are needed for effective supervision

Instead of a duty to report, we propose that a requirement be introduced for the actor conducting surveillance to keep a record of ongoing surveillance, to be submitted to the supervisory authority upon request. The record is to contain information that can indicate whether the surveillance carried out poses specific risks with regard to the protection of privacy. This avoids providing redundant information to the supervisory authority.

The record requirement will only apply to surveillance carried out in non-law enforcement activities and will not apply to surveillance that is currently exempt from the permit requirement. This means that the Swedish Coast Guard, the Swedish Police Authority, the Swedish Security Service and Swedish Customs will be fully exempt.

In addition to the record requirement, we propose that the assessment made in any balancing of interests be documented. The requirement will apply both when the assessment is to be made prior to the start of new surveillance and due to changed circumstances. While this proposal facilitates supervisory activities, it also forces

actors to articulate and summarise their considerations, thus reducing the risk of ill-considered or unjustified camera surveillance.

Furthermore, we propose that the supervisory authority be able to impose an administrative fine if the party carrying out surveillance is in breach of the record or documentation requirement.

Entry into force and transitional rules

It is proposed that the proposals enter into force on 1 July 2025. Previously issued permits will become invalid on the same date.

Impacts

Our proposals simplify the process for government agencies and other actors who conduct camera surveillance in non-law enforcement activities and will allow camera surveillance to be used in a more flexible and customised way than today. As the proposals do not impose any obligations to conduct camera surveillance, they are not expected to affect municipal self-government. For law enforcement agencies, the proposals provide some simplification of the procedure and significant expansion of the opportunities to conduct camera surveillance. The proposals can therefore be expected to have positive effects on crime prevention and the fight against crime in general.

The proposal to abolish the permit requirement may entail some risks to individual privacy, but these are minimised by the protection provided by the GDPR and the proposals for additional privacy protection in the Swedish Camera Surveillance Act. The proposals to expand the opportunities for law enforcement agencies also entail some risks for individuals, but are proportionate as the aim is to make law enforcement more effective. To the extent that our proposals reduce crime and increase security, they also entail enhanced protection of individual security and privacy. The proposal to abolish the term *place to which the public has access* means that more places will be subject to certain privacy protection measures, thus enhancing protection, in particular of the privacy of children and employees.

The proposals are not expected to have any significant financial impact on the Swedish Authority for Privacy Protection, nor any significant impact on the activities of the administrative courts.

The proposals are compatible with EU law and other relevant international privacy instruments.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)

Härigenom föreskrivs i fråga om kamerabevakningslagen (2018:1200)

dels att 11–14 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 8, 11–14 §§ ska utgå,

dels att nuvarande 9 § ska betecknas 12 § och nuvarande 10 § ska betecknas 13 §,

dels att 12 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 9 § ska sättas närmast före 12 §, rubriken närmast före 10 § ska sättas närmast före 13 §, rubrikerna närmast före 14 a § ska sättas närmast före 14 § och ha följande lydelse,

dels att 7, 8, 11, 14 a–d, 15, 16, 19, 25, 27 och 29 §§ och rubrikerna närmast före 7 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nio nya paragrafer, 5 a, 9, 10, 11, 14, 14 e och 16 a–c §§, och närmast före 9, 10, 11, 14b, 14 e och 16 a–c §§ en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Bestämmelserna i 7–13, 16 och 16 a §§ gäller endast för bevakning som bedrivs av myndigheter och någon annan än en myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse, i verksamhet för vilken personuppgiftsbehandlingen inte regleras i brottsdatalagen (2018:1177) eller lagen (2019:1182) om

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Bestämmelsen i 16 § 1 gäller även för vissa andra privata subjekt.

Bestämmelserna i 14–14 e och 16 b–c §§ gäller endast för bevakning som bedrivs av myndigheter i verksamhet för vilken personuppgiftsbehandlingen regleras i brottsdatalagen eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Övriga bestämmelser gäller för all bevakning som omfattas av lagen oavsett vem som bedriver den.

Tillstånd till kamerabevakning

Förutsättningar för kamerabevakning i viss verksamhet som inte är brottsbekämpande

Krav på tillstånd

Laglighet och intresseavvägning

Tillstånd till kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde krävs, om bevakningen ska bedrivs av

7 §

Kamerabevakning i verksamhet för vilken personuppgiftsbehandlingen inte regleras i brottsdatalagen (2018:1177) eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter får om det är nödvändigt och förutsättningarna i 8 § är uppfyllda bedrivs

1. en myndighet, eller

1. av en myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse som är fastställd i lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som har meddelats med

2. någon annan än en myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse *som följer av lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som meddelats med stöd av lag eller annan författning.*

stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i myndighetsutövning enligt lag eller annan författning, eller

2. *av* någon annan än en myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse *som är fastställd i lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.*

Förutsättningar för tillstånd

8 §

Tillstånd till kamerabevakning ska ges om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.

Kamerabevakning enligt 7 § får endast bedrivas 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

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott på en brottsutsatt plats eller på en annan plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom,

2. förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar,

3. utöva kontrollverksamhet,

4. förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor, eller

5. tillgodose andra därmed jämförliga ändamål.

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska det särskilt beaktas

1. hur bevakningen ska utföras,

2. om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas, och

3. vilket område som ska bevakas.

Dokumentationskrav

9 §¹

Innan kamerabevakning enligt 7 § påbörjas ska den som är personuppgiftsansvarig för bevakningen bedöma om förutsättningarna i 8 § är uppfyllda.

En ny bedömning ska göras

1. innan bevakningen ändras på ett betydande sätt som ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet, och

2. om förhållandena på den plats som bevakas ändras på ett betydande sätt som minskar intresset av bevakningen eller ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet.

Den bedömning som har gjorts enligt första eller andra stycket ska dokumenteras.

Förteckningskrav

10 §²

Den som är personuppgiftsansvarig för kamerabevakning som bedrivs enligt 7 § ska föra en förteckning över pågående bevakning. Förteckningen ska innehålla uppgift om

1. adress eller annan jämförbar uppgift för den plats som bevakas,

2. typ av plats som bevakas,

3. syftet med bevakningen,

¹ Nuvarande 9 § ska betecknas 12 § genom denna lag.

² Nuvarande 10 § ska betecknas 13 § genom denna lag.

4. bevakningen omfattar ljudupptagning eller annan särskild teknik, och

5. en bedömning enligt 9 § har gjorts och vilket datum den senaste bedömningen gjordes.

Förteckningen ska uppdateras om en ny bevakning inleds, om bevakningen ändras på så sätt som anges i 9 § andra stycket eller om bevakningen upphör.

En förteckning som innehåller uppgifter om en bevakning som har upphört ska bevaras i minst fem år efter att bevakningen upphört.

En förteckning ska på begäran lämnas till tillsynsmyndigheten.

Ansökan om tillstånd

11 §

En ansökan om tillstånd till kamerabevakning ska göras skriftligen hos tillsynsmyndigheten.

Ansökan ska innehålla

1. uppgift om den som ska bedriva bevakningen och i förekommande fall den som ska ha hand om bevakningen för tillståndshavarens räkning,

2. uppgift om bevakningens ändamål,

3. en beskrivning av bevakningen, särskilt den utrustning som ska användas, var utrustningen ska placeras, det område eller typ av område som ska bevakas och de tider då bevakning ska ske,

4. en bedömning av behovet av bevakningen och bevakningens proportionalitet i förhållande till ändamålet,

5. en bedömning av riskerna för intrång i den personliga integriteten och en beskrivning av de åtgärder som planeras för att hantera riskerna, och

6. uppgift om de omständigheter i övrigt som är av betydelse för prövningen av ärendet.

Om sökanden inte är en myndighet, ska ansökan innehålla uppgift om den lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som utgör den rättsliga grunden för kamerabevakningen.

Om bevakningen avser en arbetsplats, ska ett yttrande från ett skyddsombud, en skyddskommitté eller en organisation som företräder arbetstagarna på arbetsplatsen lämnas in tillsammans med ansökan.

Konsekvensbedömning och förbandssamråd

11 §³

För kamerabevakning som omfattas av regleringen i EU:s dataskyddsförordning finns bestämmelser om när

1. en konsekvensbedömning ska göras i artikel 35, och

2. förbandssamråd ska begäras hos tillsynsmyndigheten i artikel 36.

³ Nuvarande 11 § ska upphöra genom denna lag.

Yttrande från kommunen

12 §

Innan tillsynsmyndigheten beslutar om tillstånd till kamera-bevakning ska den kommun där bevakningen ska ske få tillfälle att yttra sig, om det av särskild anledning behövs ett yttrande.

Undantag från tillståndskravet9 §⁴

Tillstånd till kamerabevakning krävs inte vid

1. bevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver,

2. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 5 eller 6, 5 § 1–5 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

3. bevakning som Försvarsmakten bedriver från ett fordon, fartyg eller luftfartyg som ett led i en militär insats eller militär övning eller som behövs för att prova utrustning för sådan bevakning,

Undantag för viss kamerabevakning12 §⁵

Bestämmelserna i 8–10 §§ gäller inte vid

1. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 5 eller 6, 5 § 1–5 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

2. bevakning som Försvarsmakten bedriver från ett fordon, fartyg eller luftfartyg som ett led i en militär insats eller militär övning eller som behövs för att prova utrustning för sådan bevakning,

⁴ Senaste lydelse 2020:519.

⁵ Nuvarande 12 § ska upphöra genom denna lag.

4. bevakning som Trafikverket bedriver

a) av vägtrafik,

b) av sjötrafik vid en rörlig bro,

c) vid en betalstation eller kontrollpunkt som avses i bilagorna till lagen (2004:629) om trängselskatt och som sker för att samla in uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan skatt betalas, eller

d) vid en betalstation på allmän väg som används vid uttag av infrastrukturavgifter enligt lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg och som sker för att samla in uppgifter som behövs för att beslut om infrastrukturavgift ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan avgift betalas,

5. bevakning i en vägtunnel med övervakningssystem som avses i lagen (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar och som bedrivs av någon annan tunnelhållare än Trafikverket,

6. bevakning som har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller olyckor eller begränsa verkningarna av sådana störningar eller inträffade olyckor, om bevakningen sker

3. bevakning som Trafikverket bedriver

a) av vägtrafik,

b) av sjötrafik vid en rörlig bro,

c) vid en betalstation eller kontrollpunkt som avses i bilagorna till lagen (2004:629) om trängselskatt och som sker för att samla in uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan skatt betalas, eller

d) vid en betalstation på allmän väg som används vid uttag av infrastrukturavgifter enligt lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg och som sker för att samla in uppgifter som behövs för att beslut om infrastrukturavgift ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan avgift betalas,

4. bevakning i en vägtunnel med övervakningssystem som avses i lagen (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar och som bedrivs av någon annan tunnelhållare än Trafikverket,

5. bevakning som har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller olyckor eller begränsa verkningarna av sådana störningar eller inträffade olyckor, om bevakningen sker

a) i ett färdmedel som används i kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana,

b) av ett stations-, terminal- eller hållplatsområde avsett för resande med kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana,

c) av en plats vid järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår, eller

d) av ett flygplatsområde,

7. bevakning i en lokal där det bedrivs postverksamhet eller av området omedelbart utanför in- och utgångar till en sådan lokal, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott,

8. bevakning i ett parkeringshus, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott,

9. bevakning som sker för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön från ett fordon, en maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren, och

10. bevakning i en butikslokal där det bedrivs apoteksverksamhet, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott

a) i ett färdmedel som används i kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana,

b) av ett stations-, terminal- eller hållplatsområde avsett för resande med kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana,

c) av en plats vid järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår, eller

d) av ett flygplatsområde,

6. bevakning i en lokal där det bedrivs postverksamhet eller av området omedelbart utanför in- och utgångar till en sådan lokal, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott,

7. bevakning i ett parkeringshus, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott,

8. bevakning som sker för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön från ett fordon, en maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren, och

9. bevakning i en butikslokal där det bedrivs apoteksverksamhet, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.

Bestämmelsen i 10 § gäller inte för bevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Beslut om tillstånd

13 §

I ett beslut om tillstånd till kamerabevakning ska det anges vem som ska bedriva bevakningen och i förekommande fall vem som ska ha hand om bevakningen för tillståndshavarens räkning.

Beslutet ska förenas med villkor om hur kamerabevakningen får anordnas.

Villkoren ska avse

- 1. bevakningens ändamål,*
- 2. den utrustning som får användas och var utrustningen får placeras,*
- 3. det område eller typ av område som får bevakas och de tider då bevakning får ske, och*
- 4. upplysning om bevakningen, bevarande eller annan behandling av bilder eller ljud och andra förhållanden som har betydelse för att skydda enskildas personliga integritet, om sådana villkor behövs för tillståndet.*

Ett tillstånd får meddelas för en begränsad tid.

Tillfälliga undantag från tillståndskravet

10 §⁶

Kamerabevakning får ske utan att en ansökan om tillstånd har gjorts

1. under högst en månad, vid bevakning som bedrivs av den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, om bevakningen är av vikt för att avvärja en överhängande fara för olycka, begränsa verkningarna av en inträffad olycka eller minska risken för nya olyckor, eller

2. under högst en månad, vid bevakning som bedrivs av den som är räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor, om bevakningen är av vikt för att efterforska en försvunnen person.

Om en ansökan om tillstånd görs inom den tid som anges i första stycket, får bevakningen bedrivas utan tillstånd till dess att ansökan har prövats.

Tillfälliga undantag för viss kamerabevakning

13 §⁷

Bestämmelserna i 8–10 §§ gäller inte

1. under högst en månad, vid bevakning som bedrivs av *Polismyndigheten*, den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor *eller av den myndighet eller kommun som bistår Polismyndigheten eller räddningsledaren*, om bevakningen är av vikt för att avvärja en överhängande fara för olycka, begränsa verkningarna av en inträffad olycka eller minska risken för nya olyckor, eller

2. under högst en månad vid bevakning som bedrivs av *Polismyndigheten*, den som är räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor *eller av den myndighet eller kommun som bistår Polismyndigheten eller räddningsledaren*, om bevakningen är av vikt för att efterforska en försvunnen person.

⁶ Senaste lydelse 2019:1163.

⁷ Nuvarande 13 § ska upphöra genom denna lag.

Ändrade förhållanden

14 §

Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras, får tillsynsmyndigheten besluta om nya villkor eller, om förutsättningarna för tillstånd inte längre är uppfyllda, återkalla tillståndet.

*Kustbevakningens,
Polismyndighetens,
Säkerhetspolisens och
Tullverkets kamerabevakning*

*Särskilda förutsättningar
för kamerabevakning
i brottsbekämpande
verksamhet*

*Förutsättningar för
kamerabevakning*

*Laglighet och
intresseavvägning*

14 §⁸

Kamerabevakning i verksamhet för vilken personuppgiftsbehandlingen regleras i brottsdatalogen (2018:1177) eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter får bedrivas om det är nödvändigt för de ändamål som anges i de lagarna och förutsättningarna i 14 a § är uppfyllda.

14 a §⁹

Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket får bedriva kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde endast om intresset av sådan bevakning väger tyngre

Kamerabevakning enligt 14 § får endast bedrivas om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.

⁸ Nuvarande 14 § ska upphöra genom denna lag.

⁹ Infördes genom 2019:1163.

än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.

Vid bedömningen av intresset av kamerabevakning ska 8 § *andra stycket tillämpas*.

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska 8 § *tredje stycket tillämpas*

Vid bedömningen av intresset av kamerabevakning ska *det särskilt beaktas om bevakningen behövs för att*

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott på en

a) brottsutsatt plats,

b) plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom,

c) plats där det med hänsyn till faktiska omständigheter finns risk för allvarlig eller omfattande brottslighet, eller

d) plats som med hänsyn till faktiska omständigheter har strategisk betydelse för att motverka allvarlig brottslighet eller brott som har samband med sådan brottslighet,

2. förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar, eller

3. tillgodose andra därmed jämförliga ändamål.

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska *det särskilt beaktas*

1. hur bevakningen ska utföras,

2. om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas, och

3. vilket område som ska bevakas.

*Dokumentationskrav*14 b §¹⁰

Innan *Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket påbörjar kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde* ska myndigheten bedöma om de förutsättningar som anges i 14 a § är uppfyllda.

En ny bedömning ska göras

1. innan myndigheten ändrar bevakningen på ett betydande sätt som ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet, och
2. om förhållandena på den plats som bevakas ändras på ett betydande sätt som minskar intresset av bevakningen eller ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet.

Den bedömning som har gjorts enligt första eller andra stycket ska dokumenteras.

14 c §¹¹

Bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ gäller inte vid

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. kamerabevakning som <i>Polismyndigheten bedriver</i> vid automatisk hastighetsövervakning, 2. kamerabevakning som <i>Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver</i> i fall som avses i 9 § 2 och 6–10, och 3. kamerabevakning som <i>Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver</i> i gränsnära områden som avses i 2 § lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden, eller av tillfartsvägar till | <ol style="list-style-type: none"> 1. kamerabevakning som <i>bedrivs</i> vid automatisk hastighetsövervakning, 2. kamerabevakning som <i>bedrivs</i> i fall som avses i 12 § 1 och 5–9, och 3. kamerabevakning som <i>bedrivs</i> i gränsnära områden som avses i 2 § lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden, eller av tillfartsvägar till sådana gränsnära områden som avses i 2 § 3 eller 4 samma lag, om |
|---|--|

¹⁰ Infördes genom 2019:1163.

¹¹ Infördes genom 2019:1163.

sådana gränsnära områden som avses i 2 § 3 eller 4 samma lag, om bevakningen bedrivs inom 20 kilometer från området.

bevakningen bedrivs inom 20 kilometer från området.

14 d §¹²

Bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ gäller inte vid

1. kamerabevakning som *Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen bedriver* under högst tre månader, om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet och syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra sådana brott,

2. kamerabevakning som *Polismyndigheten eller den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor bedriver* under högst en månad, om bevakningen är av vikt för att avvärja en överhängande fara för olycka, begränsa verkningarna av en inträffad olycka eller minska risken för nya olyckor, och

3. kamerabevakning som *den som är räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor bedriver* under högst en månad, om bevakningen är av vikt för att efterforska en försvunnen person.

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 sådan 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, eller

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.

¹² Infördes genom 2019:1163.

Konsekvensbedömning och förhandssamråd

14 e §

Bestämmelser om när en konsekvensbedömning ska göras och förhandssamråd ska begäras hos tillsynsmyndigheten finns i

1. 3 kap. 7 § brottsdatalogen (2018:1177), och

2. 5 kap. 6 § lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

15 §

Upplysning om kamerabevakning ska lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt.

Upplysning om kamerabevakning *som bedrivs enligt denna lag* ska lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt.

Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid bevakningen, ska en särskild upplysning lämnas om detta.

Bestämmelser om rätten till information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär finns i EU:s dataskyddsförordning och andra föreskrifter som anges i 6 §.

**Undantag från
upplysningskravet och
rätten till information**

**Undantag från
upplysningskravet och
rätten till information i viss
verksamhet som inte är
brottsbekämpande**

*Undantag för viss
kamerabevakning*

16 §¹³

Upplysning om kamerabevakning och information om den

Upplysning om kamerabevakning och information om den

¹³ Senaste lydelse 2020:519.

personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär behöver inte lämnas vid

1. bevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

2. bevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet och syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra sådana brott,

3. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 5 eller 6, 5 § 1–5 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

4. bevakning som Försvarsmakten bedriver från ett fordon, fartyg eller luftfartyg som ett led i en militär insats eller militär övning eller som behövs för att prova utrustning för sådan bevakning,

5. bevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg av Polismyndigheten eller den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,

personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär behöver inte lämnas *i verksamhet som avses i 7 §* vid

1. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 5 eller 6, 5 § 1–5 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

2. bevakning som Försvarsmakten bedriver från ett fordon, fartyg eller luftfartyg som ett led i en militär insats eller militär övning eller som behövs för att prova utrustning för sådan bevakning, och

om bevakningen är av vikt för att avvärja en överhängande fara för olycka, begränsa verkningarna av en inträffad olycka eller minska risken för nya olyckor, och

6. bevakning som bedrivs av den som är räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor, om bevakningen är av vikt för att efterforska en försvunnen person.

3. bevakning som bedrivs av *Polismyndigheten*, den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor eller *av den myndighet eller kommun som bistår Polismyndigheten eller räddningsledaren*, om bevakningen är av vikt för att efterforska en försvunnen person.

Undantagen i första stycket gäller inte om ljud ska avlyssnas eller tas upp vid kamerabevakningen.

Tillfälliga undantag för viss kamerabevakning

16 a §

Uppllysning om kamerabevakning och information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär behöver inte lämnas i verksamhet som avses i 7 § vid bevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg av Polismyndigheten, den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor eller av den myndighet eller kommun som bistår Polismyndigheten eller räddningsledaren, om bevakningen är av vikt för att avvärja en överhängande fara för olycka, begränsa verkningarna av en inträffad olycka eller minska risken för nya olyckor.

Uppllysning och information ska lämnas så snart det är möjligt.

Undantaget i första stycket gäller inte om ljud ska avlyssnas eller tas upp vid kamerabevakningen.

*Undantag från
upplysningskravet och
rätten till information
i brottsbekämpande verksamhet*

*Undantag för viss
kamerabevakning*

16 b §

Uppllysning om kamerabevakning och information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär behöver inte lämnas i verksamhet som avses i 14 § vid

1. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 5 eller 6, 5 § 1–5 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

2. bevakning som bedrivs vid automatisk hastighetsövervakning, och

3. bevakning som bedrivs från ett civilt fordon som används i brottsbekämpande verksamhet, om bevakningen sker i syfte att skydda fordonet från brottsligt angrepp.

Undantagen i första stycket gäller inte om ljud ska avlyssnas eller tas upp vid kamerabevakningen.

Tillfälliga undantag för viss kamerabevakning

16 c §

Upplýsning om kamerabevakning och information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär behöver inte lämnas i verksamhet som avses i 14 § vid bevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg.

Upplýsning och information ska lämnas så snart det är möjligt.

Undantaget i första stycket gäller inte om ljud ska avlyssnas eller tas upp vid kamerabevakningen.

19 §

Innan tillsynsmyndigheten beslutar om sådant undantag som avses i 17 §, ska den kommun där kamerabevakningen ska ske få tillfälle att yttra sig, om *bevakningen avser en plats dit allmänheten har tillträde och det av särskild anledning behövs ett yttrande.*

Innan tillsynsmyndigheten beslutar om sådant undantag som avses i 17 §, ska den kommun där kamerabevakningen ska ske få tillfälle att yttra sig, om det av särskild anledning behövs ett yttrande.

25 §¹⁴

Tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den som bedriver kamerabevakning och

1. bryter mot tillståndskravet i 7 §,

¹⁴ Senaste lydelse 2019:1163.

2. inte följer villkor i ett beslut om tillstånd som har meddelats med stöd av 13 eller 14 §,

3. bryter mot kraven på dokumenterad bedömning i 14 b §,

4. bryter mot upplysningskravet i 15 §, eller

5. inte följer villkor i ett beslut om undantag som har meddelats med stöd av 20 §.

1. bryter mot kraven på dokumenterad bedömning i 9 och 14 b §§,

2. bryter mot kravet på förteckning över pågående kamerabevakning i 10 §,

3. bryter mot upplysningskravet i 15 §, eller

4. inte följer villkor i ett beslut om undantag som har meddelats med stöd av 20 §.

27 §¹⁵

Vid sådana överträdelser som avses i 25 § 1–3 ska avgiftens storlek bestämmas med tillämpning av artikel 83.4 i EU:s dataskyddsförordning, i den ursprungliga lydelsen, eller, i fråga om myndigheter, med tillämpning av den lägre avgiftsnivån i 6 kap. 2 § andra stycket lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Vid kamerabevakning som omfattas av brottsdatalagen (2018:1177) ska avgiftens storlek i stället bestämmas med tillämpning av 6 kap. 3 § första stycket den lagen.

Vid sådana överträdelser som avses i 25 § 4 och 5 ska avgiftens storlek bestämmas med tillämpning av artikel 83.5 i EU:s dataskyddsförordning, i den ursprung-

Vid sådana överträdelser som avses i 25 § 1 och 2 ska avgiftens storlek bestämmas med tillämpning av artikel 83.4 i EU:s dataskyddsförordning, i den ursprungliga lydelsen, eller, i fråga om myndigheter, med tillämpning av den lägre avgiftsnivån i 6 kap. 2 § andra stycket lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Vid kamerabevakning som omfattas av brottsdatalagen (2018:1177) ska avgiftens storlek i stället bestämmas med tillämpning av 6 kap. 3 § första stycket den lagen.

Vid sådana överträdelser som avses i 25 § 3 och 4 ska avgiftens storlek bestämmas med tillämpning av artikel 83.5 i EU:s dataskyddsförordning, i den ursprung-

¹⁵ Senaste lydelse 2019:1163.

liga lydelsen, eller, i fråga om myndigheter, med tillämpning av den högre avgiftsnivån i 6 kap. 2 § andra stycket lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Vid kamerabevakning som omfattas av brottsdatalagen ska avgiftens storlek i stället bestämmas med tillämpning av 6 kap. 3 § andra stycket den lagen.

liga lydelsen, eller, i fråga om myndigheter, med tillämpning av den högre avgiftsnivån i 6 kap. 2 § andra stycket lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Vid kamerabevakning som omfattas av brottsdatalagen ska avgiftens storlek i stället bestämmas med tillämpning av 6 kap. 3 § andra stycket den lagen.

29 §

Tillsynsmyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. När ett beslut överklagas, är tillsynsmyndigheten motpart i domstolen.

Beslut om *tillstånd till kamerabevakning och* om undantag enligt 20 § får överklagas även av den kommun där bevakningen ska ske och, om bevakningen ska avse en arbetsplats, av en organisation som företräder arbetstagarna på arbetsplatsen.

Beslut om undantag enligt 20 § får överklagas även av den kommun där bevakningen ska ske och, om bevakningen ska avse en arbetsplats, av en organisation som företräder arbetstagarna på arbetsplatsen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

2. Tillstånd till kamerabevakning som har beslutats enligt kamerabevakningslagen (2013:460) eller kamerabevakningslagen (2018:1200) upphör att gälla vid utgången av juni 2025.

3. Tillsynsmyndigheten får fortfarande ta ut en sanktionsavgift enligt 25 § 1 och 2 i dess lydelse innan ikraftträdandet av denna lag om den som bedrivit bevakning före ikraftträdandet har brutit mot tillståndskravet eller inte följt villkor i ett beslut om tillstånd som har meddelats med stöd av 13 eller 14 §§ i dess lydelse innan ikraftträdandet av denna lag.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete ska införas en ny paragraf, 14 §, och närmast före 14 § en ny rubrik av följande lydelse.

Kommuners rätt att vidta åtgärder i vissa fall

14 §

Kommuner får bedriva kamera-bevakning i syfte att verka för trygga och säkra offentliga platser i kommunen.

För sådan bevakning gäller bestämmelserna i kamerabevakningslagen (2018:1200) och i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 23 mars 2023 att genom kommittédirektiv (2023:40) ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå lättnader för och utökade möjligheter till kamerabevakning. Den 21 december 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2023:182) som utvidgade uppdraget. Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2024. Kommittédirektiven finns bifogade i betänkandet som *bilaga 1* och *bilaga 2*.

Enligt kamerabevakningslagen (2018:1200) gäller som huvudregel ett krav på tillstånd för kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde som innebär personbevakning om bevakningen ska bedrivas av en myndighet eller någon annan än en myndighet vid utförandet av en uppgift av allmänt intresse. För att tillstånd ska beviljas krävs att bevakningsintresset väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad enligt den s.k. intresseavvägningen. I syfte att förenkla möjligheterna till kamerabevakning undantogs Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket från tillståndskravet genom lagändringar som trädde i kraft 1 januari 2020.¹ Dessa myndigheter ska i stället självständigt bedöma om de kan bedriva kamerabevakning av plats dit allmänheten har tillträde enligt nämnda intresseavvägning. Andra undantag från tillståndskravet finns också i lagen, t.ex. för kamerabevakning som bedrivs i kollektivtrafik i vissa syften. Sådan bevakning omfattas inte av något krav på att bedöma bevakningen enligt intresseavvägningen. Det finns även vissa undantag för de nämnda brottsbekämpande myndigheterna som innebär att de kan bedriva bevakning utan att tillämpa intresseavvägningen.

¹ Se prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande* och SFS 2019:1163.

Undantagen från tillståndskravet respektive från att tillämpa intresseavvägningen har antingen permanent eller tillfällig karaktär.

Kamerabevakningslagen reglerar även en skyldighet om att upplysa om bevakning genom tydlig skyltning eller på något annat verkligt sätt samt att lämna information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakning innebär. Även för upplysningskravet och rätten till information finns vissa undantag.

I våra direktiv anges att t.ex. kommuner och regioner har en viktig roll för att bidra till minskad brottslighet och ökad trygghet i samhället. Lagstiftningen bör inte ställa upp onödiga hinder för kommuner och regioner att vid behov använda kamerabevakning som ett led i att skapa trygga offentliga miljöer. En utgångspunkt för uppdraget är att tillståndskravet ska tas bort helt eller delvis för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse.

Av direktiven framgår också att ett slopat tillståndskrav skulle göra det svårare för tillsynsmyndigheten att utöva tillsyn eftersom myndigheten inte längre kommer att få information om var aktörerna kommer att kamerabevaka. Kamerabevakning innebär vidare ett intrång i den personliga integriteten. När tillståndskravet tas bort måste ett tillräckligt starkt integritetsskydd kunna garanteras.

Mot denna bakgrund ingår det i vårt uppdrag att

- kartlägga och analysera behovet av förenklade regler vid kamerabevakning för kommuner, regioner och andra än myndigheter vid utförande av en uppgift av allmänt intresse,
- med utgångspunkt i kartläggningen och analysen föreslå förenklingar som innebär att tillståndskravet tas bort och i det sammanhanget överväga om någon skillnad bör göras i kravet på tillstånd utifrån i vilket syfte bevakningen sker,
- ta ställning till om ett helt eller delvis slopat tillståndskrav bör ersättas med en anmälningsplikt,
- analysera behovet av integritetsskyddande åtgärder när det blir enklare att använda kamerabevakning för kommuner, regioner och andra än myndigheter vid utförande av en uppgift av allmänt intresse, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

I våra ursprungsdirektiv framgår vidare att Polismyndigheten har pekat på att utformningen av den nuvarande intresseavvägningen gör det svårt att bedriva kamerabevakning av platser som inte är brottsutsatta, men som ändå är strategiskt viktiga att kamerabevaka. Det framgår också att det från annat håll framkommit att t.ex. förekomsten av hot och våld på sjukhus för med sig ett större behov av kamerabevakning med inspelningsmöjlighet. Av direktiven framgår att det är angeläget att möjliggöra kamerabevakning oftare och på fler platser i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Mot bakgrund av detta ingår det också i vårt uppdrag att

- analysera behovet av utökade möjligheter att kamerabevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet,
- med utgångspunkt i analysen ta ställning till hur den nuvarande intresseavvägningen bör utformas så att den bättre ska svara mot behovet av att kamerabevaka, samtidigt som integritetsskyddet beaktas, och
- oavsett ställningstagande i sak föreslå ändringar som innebär att möjligheterna till kamerabevakning i nämnda syften utökas samtidigt som integritetsskyddet beaktas, samt i övrigt lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Genom tilläggsdirektiv fick vi ett utvidgat uppdrag som pekade ut vissa särskilda frågor om Polismyndighetens kamerabevakning. I direktiven anges att myndigheten bl.a. har framfört att det tillfälliga undantaget från att tillämpa intresseavvägningen som används i brottsbekämpande verksamhet inte bör avgränsas till allvarlig brottslighet. Myndigheten menar att kravet på att tillämpa intresseavvägningen inte minst begränsar dess möjligheter att bedriva tillfällig bevakning från UAS (unmanned aerial system, i allmänhet kallat drönare).

Av våra direktiv framgår att det är viktigt att kamerabevakningsregleringen inte hindrar Polismyndigheten från att kamerabevaka när omedelbara behov av att bedriva tillfällig kamerabevakning uppstår. Det kan bl.a. undersökas om intresseavvägningen går att göra på ett snabbare sätt än i dag eller så kan ett alternativ vara att i fler fall undanta Polismyndigheten från kravet på intresseavvägning. Samtidigt är det fortsatt angeläget att kamerabevakning inte sker i situa-

tioner när det inte är motiverat, för att skydda fysiska personer mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten.

Mot bakgrund av detta ingår det även i vårt uppdrag att

- kartlägga och analysera Polismyndighetens behov av en förenklad hantering inför påbörjandet av en kamerabevakning,
- med utgångspunkt i kartläggningen föreslå hur Polismyndighetens hantering inför påbörjandet av kamerabevakning kan förenklas, exempelvis genom att myndigheten i fler fall undantas från kravet att kamerabevakning ska föregås av en intresseavvägning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vidare framgår av våra tilläggsdirektiv att Polismyndigheten har pekat på att upplysningskravet och rätten till information i vissa fall hindrar myndigheten från en ändamålsenlig kamerabevakning, bl.a. vid bevakning med UAS, som kan användas omgående och där heltäckande skyltning ofta inte kan inväntas. Det framgår också att myndigheten har lyft fram att upplysnings- och informationskravet utgör ett problem vid användningen av civila polisbilar där kamerabevakningslagen i vissa fall kan vara tillämplig.

Av direktiven framgår också att det är viktigt att kamerabevakningsregleringen inte ställer upp onödiga hinder för Polismyndighetens bevakning. Det är därför angeläget att överväga ändringar som kan ge Polismyndigheten bättre och ökade möjligheter till kamerabevakning.

Mot bakgrund av detta ingår det också i vårt uppdrag att

- kartlägga Polismyndighetens behov av att i fler fall undantas från kravet på upplysning och rätten till information vid kamerabevakning,
- med utgångspunkt i kartläggningen föreslå att Polismyndigheten i fler fall ska undantas från kravet på upplysning och rätten till information, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Av tilläggsdirektiven framgår också att vi ska väga behovet av en effektiv brottsbekämpning mot grundläggande fri- och rättigheter såsom den enskildes rätt till privatliv och skydd för sin personliga

integritet, och redovisa slutsatserna av denna avvägning. Förslagen ska också noggrant övervägas och utformas så att de inte innebär ett kringgående av regleringen om hemlig kameraövervakning i 27 kap. rättegångsbalken och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Enligt våra ursprungsdirektiv ingår det inte i vårt uppdrag att överväga eller föreslå ändringar i den regleringen.

Slutligen är vi enligt våra ursprungsdirektiv oförhindrade att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt. Enligt tilläggsdirektiven är vi även fria att göra bedömningar kring ytterligare lättnader för kameraövervakning för Polismyndigheten och om myndigheten ska omfattas av kamerabevakningslagen.

Vi ska också redovisa förslagets konsekvenser, särskilt för den personliga integriteten och för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

I arbetet ska vi i den utsträckning det behövs samråda med berörda myndigheter och andra aktörer som kan vara berörda av utredningens uppdrag.

2.2 Utredningens arbete

Vårt arbete inleddes i maj 2023. Arbetet har skett i nära samarbete med de experter som förordnades samma månad. Fram till lämnandet av detta betänkande har vi haft sex utredningssammanträden, fyra under 2023 och två under 2024.

Utöver sammanträden med samtliga experter har sekretariatet haft omfattande kontakt med experterna som representerar Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) och Polismyndigheten. Som ett led i arbetet har sekretariatet också ett flertal gånger besökt respektive myndighet och haft möten med representanter från myndigheterna utöver experterna. Ett sådant möte har också ägt rum med representanter från Sveriges kommuner och regioner (SKR).

Den första delen av vårt arbete bestod huvudsakligen av att kartlägga behov av lättnader för eller utökade möjligheter till kameraövervakning för de aktörer som berörs av vårt uppdrag. Som ett led i det arbetet skickade vi ut omfattande frågeformulär till IMY, SKR och Polismyndigheten. Frågorna diskuterades på möten mellan sekretariatet och representanter från respektive aktör. Därefter inkom

skriftliga svar. Under ett möte med Polismyndigheten blev sekretariatet också förevisade exempel på hur vissamerateknik fungerar.

Ett mindre omfattande frågeformulär skickades till 24 kommuner och sex regioner samt till tre organisationer som representerar företag som bedriver verksamhet som innebär utförande av en uppgift av allmänt intresse. I ett senare skede skickade vi även ett frågeformulär till Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Vi har besökt och haft möten med representanter från Uppsala, Staffanstorps och Södertälje kommun, Göteborgs stad, Region Skåne och det regionsägda bolaget Västtrafik. Möten har också genomförts med representanter från Region Stockholm, Energiföretagen, Friskolornas riksförbund och några av Vårdföretagarnas största medlemsföretag. Sekretariatet har även deltagit på ett möte med SKR:s nätverk för kommunalt brottsförebyggande arbete. I ett senare skede genomförde vi också ett möte med Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket.

För att få ytterligare perspektiv på integritetsaspekterna av vårt uppdrag skickade vi ett frågeformulär till Sveriges lärare. Därefter inkom Sveriges akademikers centralorganisation, på eget initiativ, med synpunkter till oss.

Vi har gjort en rättslig analys av relevant lagstiftning. Till detta fanns det enligt oss anledning att göra en europeisk utblick. Med hjälp av IMY kunde vi ställa frågor till andra europeiska länders dataskyddsmyndigheter om hur dessa länder nationellt reglerar kamerabevakning. Frågorna fokuserade framför allt på om länderna reglerar kamerabevakning särskilt i nationell rätt, om det någon gång krävs tillstånd för att bedriva kamerabevakning i offentlig verksamhet samt om det i nationell rätt regleras att någon form av proportionalitetsbedömning ska göras för att sådan kamerabevakning ska vara tillåten, liknande kamerabevakningslagens intresseavvägning. Frågeunderlaget skickades ut i de europeiska dataskyddsmyndigheternas interna kommunikationssystem och vi fick svar från 14 länder.²

Utöver detta har vi haft kontakt med Brottsförebyggande rådet (Brå) för att få närmare information om forskning på vilka brottspreventiva effekter kamerabevakning kan ha. Sekretariatet har också haft ett möte med Sveriges forskningsinstitut RISE som har presenterat forskning om kamerabevakning i kollektivtrafiken.

² Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Liechtenstein, Litauen, Nederländerna, Norge, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tyskland och Ungern.

Sekretariatet har haft samråd med utredningen Ju 2023:D som har i uppdrag att förbättra Polismyndighetens möjlighet till kamera-bevakning i vissa fall.

Vår analys av kartläggningen och rättsläget samt våra överväganden och förslag har föregåtts av många och ingående diskussioner under expertsammanträdena. Experterna har också löpande fått lämna både muntliga och skriftliga synpunkter på betänkandetext och författningsförslag.

2.3 Betänkandets disposition

Vårt betänkande är indelat i 18 kapitel. I kapitel 1 redovisar vi våra författningsförslag och i kapitel 2 vårt uppdrag och dess genomförande. Kapitel 3–5 innehåller redogörelser för relevant gällande rätt. I kapitel 6 redogör vi för viss forskning kring användningen av kamerabevakning samt vissa studier om allmänhetens inställning till kamerabevakning.

I kapitel 7 och 8 presenterar vi den behovskartläggning vi har gjort. Det förstnämnda kapitlet innehåller en beskrivning av de behov som kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmän intresse har framfört till oss och i kapitel 8 de behov som Polismyndigheten och vissa andra brottsbekämpande myndigheter har redovisat. I båda kapitlen presenterar vi också IMY:s syn på behovsbeskrivningarna.

Kapitel 9 innehåller en översiktlig analys av reformbehoven. Kartläggningen i de två föregående kapitlen ligger till grund för analysen. I kapitlet presenterar vi också vissa generella bedömningar av reformmöjligheterna. Dessa bedömningar utgör generella utgångspunkter för våra överväganden. I kapitel 10 presenterar vi våra bedömningar om kamerabevakningslagens framtid. Kapitlet innehåller en analys av omfattningen av integritetsskyddet i den generella dataskyddsregleringen samt en slutsats om att våra förslag bör genomföras i form av ändringar i gällande kamerabevakningslag.

I kapitel 11 presenterar vi våra överväganden och förslag om att tillståndskravet ska avskaffas helt i kamerabevakningslagen samt bedömningar av vissa processuella följdfrågor av det förslaget.

I kapitel 12 finns våra överväganden och förslag om att förutsättningar för att bedriva kamerabevakning för myndigheter och vissa

andra aktörer som utför en uppgift av allmänt intresse ska regleras i kamerabevakningslagen när tillståndskravet tas bort. Kapitlet innehåller också vårt förslag om en ändrad systematik i kamerabevakningslagen som innebär att bevakning som bedrivs enligt brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter (säpodatalagen) ska regleras särskilt.

Kapitel 13 innehåller våra överväganden och förslag om vilka förutsättningar för kamerabevakning som ska gälla för myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse. I kapitel 14 presenterar vi våra överväganden och förslag om vilka särskilda förutsättningar som ska gälla för kamerabevakning i brottsbekämpande verksamhet.

I kapitel 15 redogör vi för våra bedömningar och förslag om rättsliga verktyg för en effektiv tillsyn av kamerabevakning. Kapitlet innehåller vår bedömning att en anmälningssplikt inte bör införas samt våra förslag om att vissa andra verktyg i stället ska införas.

I kapitel 16 finns en redovisning av våra bedömningar och förslag om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. De avslutande kapitlen 17 och 18 innehåller en konsekvensutredning och författningskommentarer.

3 Grundläggande fri- och rättigheter

3.1 Inledning

Användning av kamerabevakning innebär ett intrång den personliga integriteten och när förändringar som innebär lättnader för och utökade möjligheter till kamerabevakning övervägs ska därför den reglering som finns till skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter beaktas. Sådana bestämmelser finns i den svenska grundlagen och i vissa internationella rättsakter som Sverige är bunden av. I detta kapitel redogör vi för den regleringen. Användningen av kamerabevakning måste också vara förenlig med den generella dataskyddsregleringen som bl.a. syftar till att värna om enskildas personliga integritet. Den regleringen redogör vi för i kapitel 4. En närmare redovisning av vad som särskilt gäller enligt kamerabevakningslagen finns i kapitel 5.

3.2 Regeringsformen

I regeringsformen (RF) finns bestämmelser till skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Av målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § framgår att den offentliga makten ska utövas med respekt för den enskilda människans frihet och värdighet samt att det allmänna ska värna om den enskildes privatliv och familjeliv. Bestämmelsen anger ett viktigt mål för den samhälleliga verksamheten, men den är inte rättsligt bindande för det allmänna. Bestämmelsen ger därför inte upphov till några individuella rättigheter. I regeringsformens andra kapitel finns däremot rättsligt bindande föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter.

I 2 kap. 6 § andra stycket tillerkänns enskilda, gentemot det allmänna, ett generellt skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Detta utvidgade skydd för enskildas personliga integritet tillkom i samband med en översyn av regeringsformen och trädde i kraft den 1 januari 2011. Syftet var att förstärka grundlagsskyddet för den personliga integriteten. I förarbetena framgår att avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning av en enskilds personliga förhållanden, och därmed omfattas av grundlagsskyddet, inte är det huvudsakliga syftet med åtgärden utan vilken effekt åtgärden har.¹

Av 2 kap. 20 § följer att rättigheterna i 2 kap. 6 § endast får begränsas genom lag. En begränsning får dock enligt 2 kap. 21 § bara göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

3.3 Europakonventionen

Europakonventionen² innehåller bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Sverige ratificerade konventionen 1952 och den gäller sedan 1995 som svensk lag.³ Enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Europakonventionen.

Rätten till respekt för den personliga integriteten ingår som en del i rätten till respekt för privatlivet enligt konventionen. Av artikel 8 följer att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har i flera fall konstaterat att artikel 8 ålägger staten såväl en negativ förpliktelse att avstå från att göra intrång i rätten till respekt för privat- och familjelivet som en positiv förpliktelse att skydda

¹ Jfr prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 181.

² Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

³ Se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

enskilda mot att andra enskilda handlar på ett sätt som innebär integritetsintrång.⁴

Rätten till privatliv enligt artikel 8 omfattar ett skydd mot en mängd åtgärder och företeelser. Det rör sig inte om något klart avgränsat begrepp. På ett övergripande plan anses skyddet innebära att varje person ska ha rätt att utvecklas i förhållande till andra människor utan inblandning från utomstående. Denna rätt inbegriper en rätt att bli lämnad i fred, till exempel genom att inte behöva bli fotograferad och avlyssnad eller att få fotografier, filmer eller ljudinspelningar av privat karaktär publicerade eller använda för ovidkommande syften.⁵

Skyddet gäller även på offentliga platser. Europadomstolen har dock uttalat att den enskildes rimliga förväntningar till privatliv på offentliga platser bör vara lägre, men att fallet blir annorlunda om det rör sig om en permanent eller systematisk inspelning av en offentlig plats.⁶ Domstolen har också uttalat att bevakning av offentliga platser som sådan inte är en kränkning av artikel 8, utan att det snarare är behandlingen och förvaringen av material som kan anses skada den personliga integriteten.⁷

Registrering av personuppgifter kan alltså omfattas av rätten till skydd för privatlivet. Enligt Europadomstolen gäller det särskilt om det i de uppgifter som registreras ingår känsliga uppgifter, t.ex. information om politisk uppfattning, religionstillhörighet, sexuell läggning, sjukdomar, tidigare brottslighet, missbruk av droger eller liknande förhållanden.⁸

Skyddet i artikel 8 är inte absolut utan får inskränkas. En inskränkning måste dock ha stöd i lag och vara nödvändig för att tillgodose något av de intressen som anges i artikel 8.2, till exempel för att trygga säkerheten, förebygga oordning eller brott, skydda hälsa eller med hänsyn till andra personers fri- och rättigheter. Att inskränkningen

⁴ Se t.ex. Europadomstolens domar *Airey mot Irland*, nr 6286/73, dom meddelad den 9 oktober 1979, *X och Y mot Nederländerna*, nr. 8678/80, dom meddelad den 26 mars 1985 och *Söderman mot Sverige*, nr. 5786/08, dom meddelad den 12 november 2013.

⁵ Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, sjätte upplagan, 2023, s. 460.

⁶ Se Europadomstolens dom *Peck mot Storbritannien*, nr 44647/98, dom meddelad den 28 januari 2003, p. 58–59.

⁷ Se Europadomstolens dom *P.G och J.H mot Storbritannien*, nr 44787/98, dom meddelad den 25 september 2001, p. 57.

⁸ Se Europadomstolens dom *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige*, 62332/00, dom meddelad den 6 juni 2006.

ska vara nödvändig innebär att det ska finnas ett angeläget samhälleligt behov av åtgärden.⁹

En inskränkning måste också vara proportionerlig för att vara tillåten. Europadomstolen har i flera fall uttalat att en rättvis balans måste uppnås mellan allmänna och enskilda intressen när det gäller åtgärder som inskränker rätten till privatliv.¹⁰

Vid inskränkningar i rättighetsskyddet måste den enskilde tillförsäkras vissa grundläggande rättssäkerhetsgarantier, t.ex. en rättvis rättegång och ett effektivt rättsmedel. Europadomstolen har uttalat att behovet av sådana garantier är större när det gäller automatiserad behandling av personuppgifter. Det innebär att nationell rätt måste säkerställa att uppgifterna är relevanta och inte för långtgående i förhållande till det ändamål för vilket de bevaras, men också att uppgifterna inte sparas under en tid som överstiger vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Det måste också finnas garantier för att personuppgifterna skyddas från felaktig behandling. Detta gäller inte minst vid behandling av känsliga personuppgifter.¹¹

3.4 EU:s rättighetsstadga

EU:s rättighetsstadga¹² trädde i kraft med Lissabonfördraget den 1 december 2009.¹³ Enligt artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen har stadgan samma rättsliga värde som fördragen, dvs. företräde framför föreskrifter i den nationella rättsordningen.

Rättighetsstadgan innehåller 54 artiklar som garanterar den som är EU-medborgare vissa rättigheter och friheter. I artikel 3 står det att var och en har rätt till fysisk och mental integritet. Enligt artikel 7 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.

Av artikel 8 framgår att var och en även har rätt till skydd av de personuppgifter som rör henne eller honom. Sådana personuppgifter

⁹ Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, sjätte upplagan, 2023, s. 443.

¹⁰ Se t.ex. Europadomstolens domar *Peruzzo och Martens mot Tyskland*, nr 7841/08 och 57900/12, dom meddelad den 4 juni 2013, *Aycaguer mot Frankrike*, nr 8806/12, dom meddelad den 22 juni 2017 och *Gaughran mot Storbritannien*, nr 45245/15, 13 februari 2020.

¹¹ Se t.ex. Europadomstolens domar *BB mot Frankrike*, nr 5335/06, dom meddelad den 17 december 2009, *S. och Marper mot Storbritannien*, nr 30562/04 och 30566/04, 4 december 2008 och *Aycaguer mot Frankrike*, nr 8806/12, dom meddelad den 22 juni 2017.

¹² Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02).

¹³ Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (2007/C 306/01).

ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Enskilda har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör henne eller honom och få rättelse av uppgifterna.

I artikel 52 anges i vilken utsträckning stadgan tillåter inskränkningar i de rättigheter som erkänns i stadgan. Varje begränsning ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i rättigheterna. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och svarar mot ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

3.5 Barnkonventionen

Barnkonventionen¹⁴ antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Konventionen syftar till att ge alla barn rätt att behandlas med respekt och att få komma till tals. Med barn avses enligt artikel 1 varje människa under 18 år, om inte barnet blivit myndigt tidigare.

Sverige ratificerade barnkonventionen 1990 och sedan 2020 gäller den som svensk lag.¹⁵ Att barnkonventionen är svensk lag innebär att domstolar och rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av konventionen vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn. Det innebär också att lagstiftaren ska se till att nya lagar är förenliga med konventionen.¹⁶

Konventionen bygger på principen att barnets bästa alltid ska beaktas, vilket framgår av artikel 3. I artikel 16 anges att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp. Enligt artikel 19 ska barn skyddas från alla former av fysiskt eller psykiskt våld, inklusive misshandel, utnyttjande och sexuella övergrepp. Det ska finnas effektiva medel för bl.a. förebyggande, identifiering, undersökning och uppföljning samt förfaranden för rättsligt ingripande om barn farit illa.

¹⁴ FN:s konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter.

¹⁵ Se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

¹⁶ Jfr prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 74.

3.6 Några internationella överenskommelser

3.6.1 Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna antogs den 10 december 1948. De rättigheter som omfattas av förklaringen har senare förts in och vidareutvecklats i ett antal konventioner som är bindande för de anslutna staterna. Sverige har anslutit sig till de centrala konventionerna om mänskliga rättigheter allt eftersom de har kommit till.

Den allmänna förklaringen innehåller bestämmelser om skydd för den personliga integriteten. I artikel 12 anges att ingen får utsättas för godtyckligt ingripande i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för angrepp på sin heder eller sitt anseende. Var och en har rätt till skydd mot sådana ingripanden och angrepp.

Av artikel 29.2 följer att inskränkningar av rättigheter och friheter endast får göras genom lag och enbart i syfte att trygga tillbörlig hänsyn till och respekt för andras rättigheter och friheter samt för att tillgodose ett demokratiskt samhälles berättigade krav på moral, allmän ordning och allmän välfärd.

3.6.2 Dataskyddskonventionen

Europarådets ministerkommitté antog 1981 Dataskyddskonventionen.¹⁷ Konventionen, som trädde i kraft den 1 oktober 1985, var en av de viktigaste inspirationskällorna vid utformningen av EU:s regelverk för dataskydd (se kapitel 4). I dag har 55 stater ratificerat konventionen, däribland samtliga EU:s medlemsstater.

Dataskyddskonventionen är ett rättsligt bindande multilateralt avtal om personuppgiftsskydd. Konventionens mål är att skydda den rätt till privatliv som erkänns i artikel 8 i Europakonventionen. Dess tillämpningsområde är enligt huvudregeln automatiserade personregister och automatisk databehandling av personuppgifter i allmän och enskild verksamhet. Enligt konventionen krävs att parterna vidtar nödvändiga åtgärder i sin nationella lagstiftning för att säkerställa

¹⁷ Europarådets konvention (ETS 108) av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter.

respekt för alla enskildas mänskliga rättigheter när det gäller behandling av personuppgifter.

Dataskyddskonventionen kompletteras av ett antal av ministerkommittén antagna rekommendationer om hur personuppgifter bör behandlas inom olika områden, t.ex. digital spårning och bevakning samt polissektorn.

I maj 2018 antog ministerkommittén ett ändringsprotokoll till Dataskyddskonventionen.¹⁸ Sverige tillhörde de första konventionsstaterna att underteckna protokollet. Syftet med ändringsprotokollet är att uppdatera konventionen och att hantera de utmaningar som den tekniska utvecklingen och globaliseringen av information innebär när det gäller skyddet av privat information. Den uppdaterade konventionen kommer att ha ett enhetligt tillämpningsområde för alla konventionsparter och det kommer inte att vara möjligt att helt undanta sektorer eller verksamheter från dess tillämpning (t.ex. med hänvisning till den nationella säkerheten). Den kommer därmed att omfatta all typ av databehandling under parternas jurisdiktion inom både den offentliga och den privata sektorn. Ändringsprotokollet har ännu inte trätt i kraft.

¹⁸ Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (CETS No. 223).

4 Den generella dataskyddsregleringen

4.1 Inledning

Användningen av kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen måste vara förenlig med den generella dataskyddsregleringen. I detta kapitel redogör vi för den regleringen. För de frågor som omfattas av vårt uppdrag är både EU:s dataskyddsförordning¹, kompletterande nationell lagstiftning till denna samt EU:s dataskyddsdirektiv² och den nationella lagstiftning som genomför direktivet av intresse. Även viss nationell dataskyddslagstiftning som inte omfattas av EU-rätten är relevant.

Kamerabevakningslagen är kompletterande lagstiftning till EU:s dataskyddsförordning och genomför dataskyddsdirektivet i vissa delar. Vi redogör närmare för regleringen i kamerabevakningslagen i kapitel 5.

4.2 Allmänt om dataskyddsregleringen

4.2.1 EU:s dataskyddsreform

Under våren 2018 genomfördes en genomgripande dataskyddsreform inom EU. Anledningen till reformen var teknisk utveckling och ökande hantering av personuppgifter. Reformen omfattar dels EU:s dataskyddsförordning, dels EU:s dataskyddsdirektiv. I samband med re-

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

² Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

formen anpassades den svenska lagstiftningen till den nya EU-rättsliga regleringen.

EU:s dataskyddsförordning innefattar en generell reglering för behandling av personuppgifter inom EU. Syftet med förordningen är att säkerställa en enhetlig skyddsnivå för behandlingen av personuppgifter över hela unionen och att undvika avvikelser som hindrar den fria rörligheten av personuppgifter inom den inre marknaden.

Förordningen är direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater³ men både förutsätter och medger samtidigt kompletterande och specificerande nationella bestämmelser av olika slag.

Kompletterande bestämmelser av generell karaktär finns i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Dataskyddslagen kompletteras i sin tur av förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Det finns även ett flertal kompletterande registerförfattningar som t.ex. reglerar vilka uppgifter som får behandlas och hur uppgifterna får behandlas på särskilda områden eller i vissa verksamheter. Kamerabevakningslagen är också en sådan kompletterande lagstiftning till förordningen.⁴

EU:s dataskyddsförordning ska inte tillämpas på personuppgiftsbehandling som behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, inklusive att skydda mot och förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. Sådan personuppgiftsbehandling omfattas i stället av EU:s dataskyddsdirektiv.⁵

Syftet med direktivet är att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter, samt att säkerställa att det utbyte av personuppgifter som krävs inom unionen mellan behöriga myndigheter varken begränsas eller förbjuds av skäl som rör skyddet för fysiska personer med avseende på behandlingen av personuppgifter. På många områden överensstämmer regleringen i dataskyddsdirektivet med motsvarande reglering i EU:s dataskyddsförordning. Det finns även skillnader i regleringarna, t.ex. vad gäller informationsplikten, enskildas rättigheter och kraven på konsekvensbedömningar och förhandssamråd.

³ Jfr artikel 288 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁴ Se 6 § kamerabevakningslagen (2018:1200) (KBL).

⁵ Se artikel 2.2 EU:s dataskyddsförordning och artikel 2.2 i EU:s dataskyddsdirektiv.

Eftersom rättsakten är ett direktiv är den inte direkt tillämplig i medlemsstaterna.⁶ I Sverige är direktivet huvudsakligen genomfört i nationell rätt genom brottsdatalagen. Lagen kompletteras av brottsdataförordningen (2018:1202) som genomför vissa detaljbestämmelser i direktivet. Det finns också särskilda registerförfattningar som reglerar hur personuppgifter ska hanteras i en viss verksamhet. Även kamerabevakningslagen genomför direktivet i vissa avseenden.⁷

4.2.2 Gränsdragningen mellan EU:s dataskyddsförordning och brottsdatalagen

Ett grundläggande krav för att brottsdatalagen ska vara tillämplig är att myndigheten som behandlar personuppgifterna fullgör arbetsuppgifter inom brottsdatalagens tillämpningsområde eller annars anförtrodds myndighetsutövning i samma syften.

Utöver kravet på att personuppgiftsbehandlingen genomförs av en sådan myndighet uppställer brottsdatalagen också krav på att behandlingen i det enskilda fallet sker för vissa syften för att lagen ska bli tillämplig. Lagen gäller inte när en behörig myndighet behandlar personuppgifter i ett annat syfte än det lagen anger. En enligt brottsdatalagen behörig myndighets behandling av samma personuppgift kan alltså antingen styras av brottsdatalagen eller EU:s dataskyddsförordning.

Brottsdatalagen är subsidiär till registerförfattningar och kamerabevakningslagen.⁸

När det gäller kompletterande lagstiftning till EU:s dataskyddsförordning, utöver dataskyddslagen, t.ex. registerförfattningar och kamerabevakningslagen, har dessa företrädare framför dataskyddslagen. Behandling av personuppgifter enligt dessa lagar måste dock fortfarande överensstämma med samtliga bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning.⁹

⁶ Jfr artikel 288 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁷ Se 6 § KBL.

⁸ Jfr 1 kap. 5 § brottsdatalagen (2018:1177).

⁹ Jfr 1 kap 6 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

4.2.3 Dataskyddslagstiftning utanför EU-rättens område

EU:s dataskyddsförordning och dataskyddsdirektiv omfattar inte personuppgiftsbehandling som utförs som ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten, såsom verksamhet rörande nationell säkerhet eller som omfattas av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.¹⁰ Det gäller t.ex. Säkerhetspolisen i verksamhet som avser nationell säkerhet och myndigheter inom försvaret. Dessa myndigheter tillämpar i stället nationell dataskyddslagstiftning som gäller särskilt för deras verksamhet, t.ex. säpodatalagen. Kamerabevakningslagen gäller dock för kamerabevakning som omfattas av lagens tillämpningsområde om den bedrivs i sådan verksamhet.¹¹

4.3 EU:s dataskyddsförordning

4.3.1 Tillämpningsområde och definitioner

EU:s dataskyddsförordning är enligt artikel 2.1 tillämplig på behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatiserad väg samt på annan behandling än automatiserad av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Med begreppet *behandling* avses en åtgärd eller en kombination av åtgärder beträffande personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller manuellt. Exempel på åtgärder som utgör behandling enligt artikel 4.2 är insamling, registrering, lagring, bearbetning, användning, spridning eller radering av personuppgifter. I syfte att förhindra risk för kringgående av förordningens bestämmelser har behandlingsbegreppet getts en teknikneutral utformning.¹²

Enligt artikel 4.1 är varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person en *personuppgift*. Uppgifter gällande juridiska personer omfattas alltså inte av begreppet personuppgift. För att avgöra om en uppgift avser en identifierbar fysisk person bör man beakta alla hjälpmedel som rimligen kan komma att användas för att direkt eller indirekt identifiera personen. EU:s dataskyddsförord-

¹⁰ Jfr skäl 16 till EU:s dataskyddsförordning och skäl 14 till EU:s dataskyddsdirektiv.

¹¹ Jfr 6 § 3 KBL.

¹² Jfr skäl 15 till EU:s dataskyddsförordning.

ning är alltså inte tillämplig på uppgifter som inte kan hänföras till en viss person.¹³ Detsamma gäller avlidna personer.¹⁴

Personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning utgör enligt artikel 9.1 *särskilda kategorier av personuppgifter (känsliga personuppgifter)*, vilka omgärdas av särskilt skydd.

Personuppgiftsansvarig är normalt en juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. En fysisk person kan också vara personuppgiftsansvarig. Avgörande för placeringen av personuppgiftsansvaret är vem som har rätt att bestämma ändamål och medel för behandlingen. Om ändamålen och medlen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, är det dock enligt artikel 4.7 möjligt att reglera vem som är personuppgiftsansvarig i lagstiftningen. I svensk rätt finns sådan särskild reglering gällande personuppgiftsansvar i många sektorspecifika specialförfattningar.

4.3.2 Grundläggande principer för personuppgiftsbehandling

EU:s dataskyddsförordning ställer krav på att all behandling av personuppgifter ska ha en laglig grund (rättslig grund) och genomföras i enlighet med vissa grundläggande principer. Något förenklat kan man förklara det genom att förordningens krav på rättslig grund utgör en förutsättning för att en personuppgift överhuvudtaget ska få behandlas, medan övriga principer reglerar hur behandlingen får genomföras.

I artikel 5.1 anges de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter. Personuppgifter ska

- a) behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (laglighet, korrekthet och öppenhet),
- b) samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte behandlas på ett sätt som står i strid med dessa ändamål (ändamålsbegränsning),

¹³ Jfr skäl 26 till EU:s dataskyddsförordning.

¹⁴ Jfr skäl 27 till EU:s dataskyddsförordning.

- c) vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering),
- d) vara riktiga och, om nödvändigt, uppdaterade (riktighet),
- e) inte möjliggöra identifiering av den registrerade under längre tid än nödvändigt (lagringsminimering), och
- f) behandlas på ett sätt som säkerställer säkerheten för uppgifterna (integritet och konfidentialitet).

Principen om ansvarsskyldighet är ytterligare en princip som den personuppgiftsansvarige måste följa. Principen kommer till uttryck i artikel 5.2 och innebär att den personuppgiftsansvarige ska ansvara för och kunna visa att bestämmelserna i artikel 5.1 efterlevs.

4.3.3 Rättslig grund för behandling av personuppgifter

Allmänt om kravet på rättslig grund

Behandling av personuppgifter är endast laglig om och i den mån den utförs med stöd av en rättslig grund. De rättsliga grunderna för personuppgiftsbehandling anges uttömmande i artikel 6. Enligt dessa grunder får personuppgifter behandlas

- a) med stöd av den registrerades samtycke,
- b) för att fullgöra ett avtal eller en rättslig förpliktelse,
- c) för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige,
- d) till skydd för intressen som är av grundläggande betydelse för en fysisk person,
- e) för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning, eller
- f) utifrån en intresseavvägning mellan den personuppgiftsansvariges eller tredje parts berättigade intressen och den registrerades intressen och grundläggande fri- och rättigheter.

De rättsliga grunderna är i viss mån överlappande och viss behandling kan i och med det omfattas av mer än en rättslig grund. Om ingen av de rättsliga grunderna är tillämplig, är behandlingen inte laglig och får då inte utföras.

Behandling av personuppgifter är, med undantag för personuppgifter som behandlas med stöd av den registrerades samtycke, endast laglig om behandlingen är nödvändig i förhållande till den rättsliga grunden. Nödvändighetskravet har en nära koppling till principerna om ändamålsbegränsning och uppgiftsminimering och medför ett krav på ett direkt samband mellan behandlingen och den rättsliga grunden. Att behandlingen ska vara nödvändig ska dock inte tolkas som ett krav på att det ska vara omöjligt att utföra en viss uppgift utan att utföra en viss behandlingsåtgärd. En viss behandling av personuppgifter kan exempelvis anses vara nödvändig om den leder till effektivitetsvinster, även om behandlingen inte är en förutsättning för att uppnå syftet med behandlingen. Som exempel kan nämnas att det mer eller mindre regelmässigt anses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel och på så sätt behandla personuppgifter på automatiserad väg, eftersom en manuell informationshantering i dag inte är ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag. Den metod som den personuppgiftsansvarige väljer måste dock vara ändamålsenlig, effektiv och proportionerlig och får alltså inte medföra ett onödigt intrång i enskildas privatliv. Även administrativa behandlingsåtgärder som i praktiken krävs för att en personuppgiftsansvarig ska kunna fullgöra en viss uppgift utgör nödvändig behandling enligt EU:s dataskyddsförordning.¹⁵

För frågorna som vi behandlar i det här betänkandet är framför allt de rättsliga grunderna i led e och f aktuella.

Begränsningar av möjligheten att behandla personuppgifter med grund i samtycke eller ett berättigat intresse

Möjligheten att behandla personuppgifter med hänsyn till den personuppgiftsansvariges berättigade intressen (led f) är en form av general-klausul som möjliggör behandling utifrån en avvägning mellan den personuppgiftsansvariges och den registrerades intressen. Exempel på situationer när den personuppgiftsansvarige kan ha ett berättigat

¹⁵ Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 47, 48, 60 och 61.

intresse att behandla vissa personuppgifter genom kamerabevakning är om det finns pågående faktiska problem med brottslighet.¹⁶ En tillämpning av bestämmelsen kräver dock under alla omständigheter en noggrann intresseavvägning. Vid denna bedömning ska bl.a. beaktas om den registrerade vid tidpunkten för inhämtandet av personuppgifter rimligen kunde förvänta sig att den aktuella personuppgiftsbehandlingen kunde komma att ske.

Det är den nationella lagstiftarens uppgift att genom lagstiftning tillhandahålla rättslig grund för myndigheters behandling av personuppgifter. En myndighet kan med anledning av detta inte behandla personuppgifter utifrån den rättsliga grunden i artikel 6.1 f, den så kallade intresseavvägning, när myndigheten fullgör sina uppgifter. I dessa fall måste myndighetens rättsliga grund vara fastställd av lagstiftaren på nationell eller EU-rättslig nivå.¹⁷

En myndighet har också begränsade möjligheter att behandla personuppgifter med stöd av den registrerades samtycke, eftersom det kan antas råda betydande ojämlikhet mellan den registrerade och myndigheten.¹⁸

Uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning

Den rättsliga grund som aktualiseras vid myndigheters behandling av personuppgifter är främst att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning, vilken framgår av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning.

Med *uppgift av allmänt intresse* avses i första hand uppgifter som utförs av myndigheter och andra offentliga organ såsom förvaltning av hälso- och sjukvårdstjänster och sjukförsäkring.¹⁹ Begreppet har dock en vid betydelse och omfattar uppgifter av vitt skilda slag. Uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är som utgångspunkt av allmänt intresse. På motsvarande sätt är de obligatoriska uppgifter som ålagts kommuner och

¹⁶ Jfr EDPB, *Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenheter*, antagna den 29 januari 2020, s. 9 och 10 samt EU-domstolens dom den 11 december 2019, *TK v Asociația de Proprietari bloc M5A-Scara A*, mål nr C-708/18, p. 44.

¹⁷ Jfr skäl 47 till samt artikel 6.1 andra stycket och artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning.

¹⁸ Jfr skäl 43 till EU:s dataskyddsförordning.

¹⁹ Jfr skäl 45 och 52 till EU:s dataskyddsförordning.

regioner att utföra av allmänt intresse.²⁰ Uppgifter av allmänt intresse kan även utföras av privata aktörer på uppdrag av en myndighet eller på eget initiativ. I Sverige har avskaffanden av statliga monopol och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet inneburit att privaträttsliga organ numera utför en inte obetydlig del av de uppgifter som är av allmänt intresse. En privat aktör som, på uppdrag av en myndighet eller på eget initiativ, utför en uppgift av allmänt intresse som är fastställd i lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning kan alltså vidta nödvändig behandling av personuppgifter på samma grund som om en myndighet hade utfört arbetsuppgiften.²¹

Begreppet *myndighetsutövning* karaktäriseras av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter. Myndighetsutövning kan både medföra förpliktelser för enskilda och mynna ut i gynnande beslut. Inom begreppet myndighetsutövning faller t.ex. en stor del av den behandling av personuppgifter som en myndighet utför inom ramen för dess handläggning av ärenden. Råd, upplysningar och andra inte bindande uttalanden omfattas dock inte av begreppet.²² Myndighetsutövning genomförs, av naturliga skäl, i första hand av statliga, regionala och kommunala myndigheter. Även juridiska och fysiska personer kan dock med stöd av lag enligt 12 kap. 4 § RF anförtros förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning.

4.3.4 Grunden för behandling ska i vissa fall fastställas i rättsordningen

Den rättsliga grunden ska i vissa fall fastställas i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt

För behandling av personuppgifter som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning ska enligt artikel 6.3 första stycket grunden för behandlingen fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Tillämpningen av denna rättsliga grund förutsätter alltså särskilt stöd i rättsordningen. Detta gäller

²⁰ Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 56 och 57.

²¹ Se prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 58 och 59.

²² Se prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 62.

även för den rättsliga grunden i artikel 6.1 c. Övriga rättsliga grunder kan tillämpas direkt med stöd av bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning.

Unionsrätten och medlemsstaternas nationella rätt ska vid fastställelse av en rättslig grund uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning, t.ex. de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling och vilken typ av personuppgifter som ska behandlas. Detta framgår av artikel 6.3 andra stycket.

Det är *grunden* för behandlingen, dvs. uppgiften av allmänt intresse eller rätten att utöva myndighet, som ska fastställas i rättsordningen. Det finns dock inte något krav på att själva behandlingen av personuppgifter ska fastställas.²³ Kravet på fastställelse medför inte heller något krav på en särskild lag till grund för varje behandling, utan det kan räcka med en lag som grund för flera behandlingar. De rättsliga grunderna bör dock fastställas på ett sådant sätt att grunderna är tydliga och precisa och att tillämpningen av dessa är förutsägbar för dem som omfattas av regleringen.²⁴ Vilken grad av tydlighet och precision som krävs vid fastställelse av den rättsliga grunden får bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär. Ett mer kännbart intrång i den personliga integriteten, t.ex. omfattande behandling av känsliga personuppgifter eller annan integritetskänslig behandling, kräver en högre grad av precision av den rättsliga grunden och alltså en hög grad av förutsebarhet.²⁵

Fastställelse av en rättslig grund i svensk rätt

I Sverige följer det av grundlag att den offentliga makten utövas under lagarna. De grundläggande bestämmelserna om hur normgivningen går till finns i 8 kap. RF. Föreskrifter ska meddelas av riksdagen genom lag bl.a. om föreskrifterna avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Regeringen får dock, efter bemyndigande

²³ Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 49.

²⁴ Jfr skäl 41 och 45 till EU:s dataskyddsförordning.

²⁵ Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 51.

från riksdagen, meddela sådana föreskrifter i en förordning. Normgivningskompetensen kan även vidaredelegeras till en myndighet eller en kommun, som därmed bemyndigas att meddela föreskrifter på ett visst område.²⁶

Enligt lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen gäller EU:s rättsakter i landet med den verkan som följer av EU-fördragen. Detta innebär att även unionsrätten har stöd i svensk lag, t.ex. i fråga om förpliktelser, myndighetsutövning och uppgifter av allmänt intresse som följer av direkt tillämpliga EU-förordningar eller som meddelas med stöd av sådana förordningar.²⁷

Sammanfattningsvis är rättslig grund fastställd i enlighet med svensk rätt om den följer av författning eller beslut som meddelats i enlighet med regeringsformens bestämmelser. Som följd av den svenska arbetsmarknadsmodellen kan en rättslig grund även följa av kollektivavtal.²⁸ En uppgift av allmänt intresse kan alltså vara fastställd i enlighet med detta.²⁹ Befogenhet att utöva myndighet i Sverige är dock alltid fastställd i lag eller annan författning.³⁰

4.3.5 Behandling av särskilda kategorier av personuppgifter

Allmänt om särskilda kategorier av personuppgifter

Utöver de grundläggande principerna för personuppgiftsbehandling och kravet på rättslig grund för behandling gäller särskilda krav för behandling av uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och för behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning, dvs. särskilda kategorier av personuppgifter, s.k. känsliga personuppgifter. Dessa kategorier av personuppgifter är till sin natur särskilt känsliga och med detta särskilt skyddsvärda. Behandling av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande fri- och rättigheterna och EU:s dataskyddsförordning ställer med anled-

²⁶ Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 51.

²⁷ Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 51.

²⁸ Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 52.

²⁹ Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 61.

³⁰ Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 62.

ning av detta upp särskilda bestämmelser om skydd för sådana personuppgifter.³¹

Behandling av känsliga personuppgifter är som utgångspunkt förbjuden enligt artikel 9.1. Detta förbud kompletteras dock med en rad undantag som anges uttömmande i artikel 9.2. Likt de rättsliga grunderna för behandling av personuppgifter är vissa av dessa undantag direkt tillämpliga, medan tillämpningen av andra grunder förutsätter fastställelse i EU-rätt eller nationell rätt.

Enligt de undantag som kan tillämpas direkt med stöd av EU:s dataskyddsförordning får nödvändig behandling av känsliga personuppgifter utföras bl.a. om den registrerade har lämnat sitt samtycke eller på ett tydligt sätt offentliggjort uppgifterna samt för att skydda en fysisk persons grundläggande intressen.³²

Behandling av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse

Undantag från förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter gäller vid behandling som är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.³³ Detta undantag tillämpas huvudsakligen inom myndigheters verksamhet, men kan även aktualiseras vid viss behandling som utförs av privata aktörer.³⁴ Viktiga allmänna intressen är enligt EU:s dataskyddsförordning exempelvis EU:s eller en medlemsstats viktiga ekonomiska och finansiella intressen, folkhälsan och social trygghet.³⁵ Det är svårt att på ett generellt plan definiera vad som skiljer ett allmänt intresse från ett viktigt allmänt intresse.³⁶ Att en svensk myndighet kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för myndighetens befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effek minst i sådan verksamhet som innefattar myndigt sätt anses dock utgöra ett viktigt allmänt intresse. Detta gäller inte ghetsutövning.³⁷

Vid behandling av känsliga personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse krävs att uppgifterna behandlas på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsent-

³¹ Jfr skäl 51 till EU:s dataskyddsförordning.

³² Se artikel 9.2 a, c och e i EU:s dataskyddsförordning.

³³ Se artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning.

³⁴ Jfr skäl 19 till EU:s dataskyddsförordning.

³⁵ Jfr artikel 23.1 e i EU:s dataskyddsförordning.

³⁶ Jfr artikel 6.1 e och 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning.

³⁷ Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 83.

liga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.³⁸ För att känsliga personuppgifter ska få behandlas på denna grund ställs alltså särskilda krav på ett rättsligt stöd som uppfyller villkor gällande proportionalitet och skyddsåtgärder.

4.3.6 Den personuppgiftsansvariges allmänna skyldigheter och säkerhet för personuppgifter

I avsnitt IV i EU:s dataskyddsförordning finns bestämmelser om allmänna skyldigheter för den personuppgiftsansvarige. Enligt artikel 24.1 ska den personuppgiftsansvarige genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med förordningen. Av bestämmelsen framgår att behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt riskerna för fysiska personers rättigheter och friheter ska beaktas samt att åtgärderna ska ses över och uppdateras vid behov. I artikel 25 finns krav på att den personuppgiftsansvarige, både vid fastställande av vilka medel behandlingen utförs med och vid själva behandlingen, ska genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder, såsom pseudonymisering³⁹, så att kraven i förordningen uppfylls och de registrerades rättigheter skyddas. Lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder ska också vidtas för att, i standardfallet, säkerställa att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen behandlas. Skyldigheten gäller mängden insamlade personuppgifter, behandlingens omfattning, tiden för lagring och deras tillgänglighet. Framför allt ska dessa åtgärder säkerställa att personuppgifter i standardfallet inte utan den enskildes medverkan görs tillgängliga för ett obegränsat antal fysiska personer enligt artikel 25.2. Det finns alltså ett uttryckligt krav på behörighetsbegränsningar. Ju högre risk med behandlingen, desto högre krav ställs på säkerheten.

Enligt artikel 30 ska den personuppgiftsansvarige föra ett register över den behandling som utförs under dess ansvar. Registret ska innehålla en mängd uppgifter, bl.a. namn och kontaktuppgifter för den personuppgiftsansvarige, rättslig grund för och ändamålen med be-

³⁸ Se artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning.

³⁹ Med pseudonymisering avses behandling av personuppgifter på så sätt att personuppgifterna inte längre kan kopplas till en viss person utan kompletterande uppgifter.

handlingen, en beskrivning av kategorierna av registrerade och av kategorierna av personuppgifter, om möjligt tidsfristerna för radering och en allmän beskrivning av de tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder som avses i artikel 32.1. I artikel 32 finns bestämmelser om säkerhet i samband med behandlingen. Den personuppgiftsansvarige ska, enligt artikel 32.1, med beaktande av den senaste utvecklingen, genomförandekostnaderna och behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt riskerna, av varierande sannolikhetsgrad och allvar, för fysiska personers rättigheter och friheter, vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken. När det är lämpligt inbegriper detta bl.a. pseudonymisering och kryptering av personuppgifter, förmågan att fortlöpande säkerställa konfidentialitet, tillgänglighet och motståndskraft hos behandlingssystemen och tjänsterna samt ett förfarande för att regelbundet testa, undersöka och utvärdera effektiviteten hos de tekniska och organisatoriska åtgärder som ska säkerställa behandlingens säkerhet.

Om en personuppgiftsincident inträffar är den personuppgiftsansvarige enligt huvudregeln i artikel 33 skyldig att utan dröjsmål anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Om personuppgiftsincidenten sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter ska den personuppgiftsansvarige enligt artikel 34 utan onödigt dröjsmål även informera de registrerade om personuppgiftsincidenten. Enligt artikel 33.5 finns det även ett krav på att den personuppgiftsansvarige ska dokumentera alla personuppgiftsincidenter, dess omständigheter, effekter och vidtagna korrigerande åtgärder. Detta oavsett om det finns en skyldighet att anmäla eller informera.

4.3.7 Konsekvensbedömning avseende dataskydd och förhandssamråd

I fråga om särskilt riskfyllda behandlingar ställer EU:s dataskyddsförordning upp krav på konsekvensbedömningar och ibland förhandssamråd med tillsynsmyndigheten. Bestämmelser om konsekvensbedömningar finns i artikel 35. Av punkten 1 framgår att vid en typ av behandling, särskilt med användning av ny teknik och med beaktande av dess art, omfattning, sammanhang och ändamål, sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter ska den personuppgiftsansvarige före behandlingen utföra en bedömning

av den planerade behandlingens konsekvenser för skyddet av personuppgifter. En enda bedömning kan omfatta en serie liknande behandlingar som medför liknande höga risker. Enligt punkten 3 ska en konsekvensbedömning särskilt krävas bl.a. vid systematisk övervakning av en allmän plats i stor omfattning (led c). I skäl 91 till EU:s dataskyddsförordning nämns i detta sammanhang särskilt optisk-elektroniska anordningar. En konsekvensbedömning ska enligt punkten 7 innehålla åtminstone

- a) en systematisk beskrivning av den planerade behandlingen och behandlingens syften,
- b) en bedömning av behovet av och proportionaliteten hos behandlingen i förhållande till syftena,
- c) en bedömning av de risker för de registrerades rättigheter och friheter som avses i punkt 1, och
- d) de åtgärder som planeras för att hantera riskerna, inbegripet skyddsåtgärder, säkerhetsåtgärder och rutiner för att säkerställa skyddet av personuppgifterna och för att visa att förordningen efterlevs, med hänsyn till de registrerades och andra berörda personers rättigheter och berättigade intressen.

Av punkten 11 framgår att den personuppgiftsansvarige vid behov ska genomföra en översyn för att bedöma om behandlingen genomförs i enlighet med konsekvensbedömningen avseende dataskydd åtminstone när den risk som behandlingen medför förändras.

Europeiska dataskyddsstyrelsen, EDPB, (tidigare arbetsgruppen för skydd av enskilda med avseende på behandling av personuppgifter, artikel 29-gruppen) har utarbetat riktlinjer för konsekvensbedömningar.⁴⁰ I dessa riktlinjer uttalar man bl.a. att en enda konsekvensbedömning kan användas för att bedöma flera behandlingar som liknar varandra vad gäller art, omfattning, innehåll, ändamål och risker. Man uttalar också att syftet med konsekvensbedömning är att systematiskt studera nya situationer som kan medföra hög risk för fysiska personers fri- och rättigheter och att det inte föreligger något behov av att utföra en konsekvensbedömning i situationer, dvs. behandlingar som utförs i ett särskilt sammanhang och av en särskild anledning,

⁴⁰ Artikel 29-gruppen, *Riktlinjer om konsekvensbedömning avseende dataskydd och fastställande av huruvida behandlingen "sannolikt leder till en hög risk" i den mening som avses i förordning 2016/679*, antagna den 4 april 2017.

som redan har studerats. Detta kan vara fallet när liknande teknik används för att samla in samma slags uppgifter för samma ändamål. Som exempel anges är att en järnvägsoperatör kan täcka videoövervakning i samtliga tågstationer med en konsekvensbedömning.⁴¹

Den personuppgiftsansvarige ska, enligt artikel 36.1, begära förhandssamråd med tillsynsmyndigheten före en behandling om en konsekvensbedömning avseende dataskydd visar att behandlingen skulle leda till en hög risk om inte den personuppgiftsansvarige vidtar åtgärder för att minska risken. I skäl 94 till förordningen anges att förhandssamråd ska hållas om det av en konsekvensbedömning framgår att behandlingen utan skyddsåtgärder, säkerhetsåtgärder och mekanismer för att minska risken kommer att innebära en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter, och den personuppgiftsansvarige anser att risken inte kan begränsas genom åtgärder som är rimliga med avseende på tillgänglig teknik och genomförandekostnader. Om behandlingen inte medför sådana risker behöver man alltså inte begära förhandssamråd med tillsynsmyndigheten. I EDPB:s nämnda riktlinjer förtydligar man att förhandssamråd krävs när den personuppgiftsansvarige inte kan vidta tillräckliga åtgärder för att minska risken till en godtagbar nivå, alltså att den kvarstående risken fortfarande är hög.⁴²

Av artikel 36.2 framgår att om tillsynsmyndigheten inom ramen för ett förhandssamråd anser att den planerade behandlingen skulle strida mot förordningen, ska tillsynsmyndigheten inom en viss period ge den personuppgiftsansvarige skriftliga råd. Tillsynsmyndigheten får även nyttja alla de befogenheter som den har enligt artikel 58, se avsnitt 4.3.10.

Av artikel 36.5 framgår också att det i medlemsstaternas nationella rätt får krävas att personuppgiftsansvariga ska begära förhandssamråd med, och erhålla förhandstillstånd av, tillsynsmyndigheten när det gäller en personuppgiftsansvarigs behandling för utförandet av en uppgift av allmänt intresse.

⁴¹ Artikel 29-gruppen, *Riktlinjer om konsekvensbedömning avseende dataskydd och fastställande av huruvida behandlingen "sannolikt leder till en hög risk" i den mening som avses i förordning 2016/679*, antagna den 4 april 2017, s. 8.

⁴² Artikel 29-gruppen, *Riktlinjer om konsekvensbedömning avseende dataskydd och fastställande av huruvida behandlingen "sannolikt leder till en hög risk" i den mening som avses i förordning 2016/679*, antagna den 4 april 2017, s. 21.

4.3.8 Dataskyddsombud

I artikel 37 ställs det upp krav på att den personuppgiftsansvarige under alla omständigheter ska utnämna ett dataskyddsombud om behandlingen genomförs av en myndighet eller ett offentligt organ. Det samma gäller om den personuppgiftsansvariges kärnverksamhet består av behandling, som på grund av sin karaktär, sin omfattning eller sina ändamål, kräver regelbunden och systematisk övervakning av de registrerade i stor omfattning. En offentlig myndighet eller ett offentligt organ definieras inte i EU:s dataskyddsförordning. Av EDPB:s riktlinjer om dataskyddsombud framgår följande.

[...] Det är inte bara offentliga myndigheter eller offentliga organ som kan bedriva offentlig verksamhet och myndighetsutövning, utan även andra offentligrättsliga eller privaträttsliga fysiska eller juridiska personer inom olika sektorer enligt varje medlemsstats nationella lagstiftning, såsom kollektivtrafik, vatten- och energiförsörjning, väginfrastruktur, radio och tv i allmänhetens tjänst, allmännyttiga bostäder eller disciplinorgan för reglerade yrken.

I sådana fall kan de registrerade befinna sig i en mycket liknande situation när deras personuppgifter behandlas av en offentlig myndighet eller ett offentligt organ. Personuppgifter kan behandlas för liknande ändamål och enskilda personer har ofta mycket små eller inga möjligheter att välja om och i så fall hur deras personuppgifter ska behandlas, och behandlingen kan därför kräva det ytterligare skydd som utnämmandet av ett dataskyddsombud kan ge.

Även om det inte föreligger någon skyldighet i sådana fall rekommenderar artikel 29-arbetsgruppen, som god praxis, att privata organisationer som bedriver offentlig verksamhet och myndighetsutövning utnämner ett dataskyddsombud [...].⁴³

Dataskyddsombudet ska enligt artikel 37.5 utses på grundval av yrkesmässiga kvalifikationer och, i synnerhet, sakkunskap om lagstiftning och praxis avseende dataskydd samt förmågan att utföra de uppgifter som åligger ett dataskyddsombud enligt artikel 39. Enligt artikel 38.1 ska dataskyddsombudet medverka i alla frågor som rör skyddet av personuppgifter. I dataskyddsombudets uppgifter ingår enligt artikel 39.1 a att informera och ge råd till den personuppgiftsansvarige och de anställda som behandlar uppgifter om deras skyldigheter enligt förordningen. Av artikel 39.1 b framgår att dataskyddsombudet även har i uppgift att övervaka efterlevnaden av förordningen och av den personuppgiftsansvariges strategi för skydd av personuppgifter, in-

⁴³ Artikel 29-gruppen, *Riktlinjer om dataskyddsombud*, antagna den 13 december 2016, s. 8.

begriper: ansvarstildelning, information till och utbildning av personal som deltar i behandling och tillhörande granskning. Dataskyddsombudet ska även enligt artikel 39.1 d samarbeta med tillsynsmyndigheten.

4.3.9 Enskildas rättigheter

I avsnitt III i EU:s dataskyddsförordning finns bestämmelser om den registrerades rättigheter. Något förenklat kan bestämmelserna om enskildas rättigheter sägas innebära en rätt att veta vem som behandlar vilka uppgifter, och varför. Informationen ska vara klar och tydlig liksom villkoren för utövandet av den registrerades rättigheter.

I artikel 13 respektive 14 finns bestämmelser om information som ska tillhandahållas om personuppgifter samlas in från den registrerade respektive om personuppgifterna inte har erhållits från den registrerade. Utöver kontaktuppgifter till den personuppgiftsansvarige och dataskyddsombudet rör det sig bl.a. om information om rättslig grund för och ändamålen med behandlingen, den period under vilken uppgifterna kommer att lagras (om möjligt), rätten att begära information, rättelse eller radering samt möjligheten att lämna in klagomål till tillsynsmyndigheten. Den registrerade har rätt att, enligt artikel 15, av den personuppgiftsansvarige få bekräftelse på huruvida personuppgifter som rör henne eller honom behandlas. I artiklarna 16 och 17 finns bestämmelser som innebär att den registrerade, under vissa närmare angivna förutsättningar, har rätt att begära rättelse eller radering av uppgifter.

4.3.10 Tillsyn, sanktionsavgifter och skadestånd

IMY är tillsynsmyndighet enligt den generella dataskyddsförordningen.⁴⁴ Tillsynsmyndigheten ska, enligt artikel 57.1 i EU:s dataskyddsförordning, bl.a. övervaka och verkställa tillämpningen av förordningen samt behandla klagomål från registrerade.

Myndigheten har en rad undersökande, förebyggande och korrigerande befogenheter. Dessa framgår av artikel 58. Tillsynsmyndighetens utredningsbefogenheter innebär bl.a. en rätt att från den personuppgiftsansvarige få tillgång till alla personuppgifter och all

⁴⁴ Se 2 a § förordningen (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten.

information som tillsynsmyndigheten behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter. Tillsynsmyndigheten har också rätt att få tillträde till alla lokaler som tillhör den personuppgiftsansvarige, inbegripet tillgång till all utrustning och alla andra medel för behandling av personuppgifter i överensstämmelse med unionens processrätt eller medlemsstaternas nationella processrätt.

Gällande korrigerande befogenheter kan tillsynsmyndigheten bl.a. utfärda varningar, reprimander och förelägga en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde att se till att behandlingen sker i enlighet med bestämmelserna i förordningen. Tillsynsmyndigheten kan även införa en tillfällig eller definitiv begränsning av, inklusive ett förbud mot, behandling.

Tillsynsmyndigheten kan även påföra administrativa sanktionsavgifter i enlighet med artikel 83. Av punkten 4 framgår att en sanktionsavgift får påföras den personuppgiftsansvarige vid överträdelse av bl.a. skyldigheterna att tillämpa inbyggt dataskydd eller dataskydd som standard, föra förteckning över behandling, vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder samt genomföra konsekvensbedömningar och förhandssamråd. Sanktionsavgifter får, enligt punkten 5, även tas ut av en personuppgiftsansvarig vid överträdelser av förordningens grundläggande principer för behandling. Detsamma gäller för bestämmelserna om rättslig grund och de registrerades rättigheter.

För överträdelser enligt punkten 4 får en sanktionsavgift på upp till 10 miljoner euro eller, om det gäller ett företag, på upp till två procent av den totala globala årsomsättningen under föregående budgetår, påföras, beroende på vilket värde som är högst. Vid överträdelser av de bestämmelser som anges i punkten 5 får det påföras administrativa sanktionsavgifter på upp till 20 miljoner euro eller, om det gäller ett företag, på upp till fyra procent av den totala globala årsomsättningen under föregående budgetår, beroende på vilket värde som är högst. Av 6 kap. 2 § dataskyddslagen framgår att bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning om sanktionsavgifter gäller även för myndigheter. Sanktionsavgiften för myndigheter ska enligt samma bestämmelse bestämmas till högst 5 miljoner kronor vid överträdelser som avses i artikel 83.4 och till högst 10 miljoner kronor vid överträdelser som avses i artikel 83.5.

Slutligen finns en bestämmelse om skadestånd i förordningen. Enligt artikel 82 ska varje person som har lidit materiell eller imma-

teriell skada till följd av en överträdelse av förordningen ha rätt till ersättning från den personuppgiftsansvarige för den uppkomna skadan.

4.4 Nationell kompletterande lagstiftning till EU:s dataskyddsförordning

4.4.1 Allmänna nationella dataskyddsbestämmelser

Som vi nämner i avsnitt 4.2.1 är EU:s dataskyddsförordning direkt tillämplig och ska inte implementeras i medlemsstaternas nationella rätt. EU:s dataskyddsförordning är dock utformad på ett sådant sätt att förordningen till viss del både förutsätter och medger nationell dataskyddsreglering som kompletterar förordningens bestämmelser. Särskilt stort är utrymmet i fråga om den offentliga sektorn. Detta gäller inte minst för behandling enligt de rättsliga grunder som, enligt förordningen, ska fastställas i nationell rätt eller unionsrätt.⁴⁵ Möjligheten att anta kompletterande dataskyddsbestämmelser på nationell nivå medför även en möjlighet för medlemsstaterna att i viss mån anpassa förordningens bestämmelser till den nationella kontexten.⁴⁶ EU:s dataskyddsförordning tillåter även att delar av förordningen införlivas i nationell rätt, om det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga för de personer som bestämmelserna ska tillämpas på.⁴⁷

I svensk rätt har kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning på generell nivå antagits genom dataskyddslagen och förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dessa författningar innehåller bl.a. bestämmelser som tydliggör innebörden av vissa bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning och ger vägledning om hur dessa ska tillämpas i den svenska rättsordningen.

4.4.2 Särskilda registerförfattningar

Utöver bestämmelserna i dataskyddslagen finns i svensk rätt kompletterande bestämmelser om behandling av personuppgifter i ett stort antal sektorspecifika registerförfattningar och särskilda informations-

⁴⁵ Se artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning.

⁴⁶ Se t.ex. artikel 6.2 och 23 i EU:s dataskyddsförordning.

⁴⁷ Jfr skäl 8 till EU:s dataskyddsförordning.

hanteringsförfattningar. Sådana särskilda lagar har antagits på områden där det är nödvändigt för myndigheter att behandla uppgifter om ett stort antal registrerade och med ett särskilt känsligt innehåll.⁴⁸ Som exempel på sådan sektorspecifik dataskyddsreglering kan nämnas patientdatalagen (2008:355), domstolsdatalagen (2015:728), och lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. I dessa sektorspecifika författningar finns bl.a. särskilda bestämmelser om skyddsåtgärder vid behandling av personuppgifter såsom föreskrifter om vilka personuppgifter som får behandlas, hur uppgifterna får behandlas, sökförbud och åtkomst till personuppgifter samt särskilda begränsningar gällande behandling av känsliga personuppgifter.

4.5 EU:s dataskyddsdirektiv

4.5.1 Allmänt om dataskyddsdirektivet

EU:s dataskyddsdirektiv innehåller grundläggande principer för behandling av personuppgifter och de registrerades rättigheter avseende aktörer som är behöriga myndigheter enligt direktivet. Direktivet innehåller också bestämmelser om personuppgiftsansvar, överföring av personuppgifter, tillsyn, samarbete, rättsmedel och sanktionsavgifter. Bestämmelserna i direktivet överensstämmer till stora delar med bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning, men innehåller också skillnader, t.ex. vad gäller informationsplikten, enskildas rättigheter och kraven på konsekvensbedömningar och förhandssamråd.

Eftersom direktivet är ett s.k. minimidirektiv står det medlemsstaterna fritt att föreskriva strängare skyddsåtgärder när det gäller registrerades rättigheter och friheter. Enligt artikel 1 innehåller direktivet bestämmelser om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, inklusive att skydda mot och förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. Syftet med direktivet är dels att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter, dels att säkerställa att, när det krävs utbyte av personuppgifter inom unionen mellan

⁴⁸ Jfr bet. 1990/91:KU11, *Offentlighet, integritet och ADB*, bet. 1997/98:KU18, *Personuppgiftslag*, och prop. 1997/98:44, *Personuppgiftslag*, s. 41.

behöriga myndigheter, detta utbyte varken begränsas eller förbjuds av hänsyn till skyddet för fysiska personer mot behandling av personuppgifter.

Artikel 2 anger direktivets tillämpningsområde. Där står att direktivet ska tillämpas på behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter för de ändamål som anges i artikel 1.1. Direktivet ska tillämpas dels på helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter, dels på annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i register.

4.5.2 Innehåll

I artikel 4 anges grundläggande principer för behandling av personuppgifter. Personuppgifter ska

- a) behandlas på ett lagligt och korrekt sätt,
- b) samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte behandlas på ett sätt som står i strid med dessa ändamål,
- c) vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de syften för vilka de behandlas,
- d) vara korrekta och, om nödvändigt, uppdaterade,
- e) inte möjliggöra identifiering av den registrerade under längre tid än nödvändigt, och
- f) behandlas på ett sätt som säkerställer säkerheten för uppgifterna.

Enligt artikel 4.2 är behandling för något annat ändamål som anges i artikel 1.1 än det för vilket uppgifterna samlades in tillåten om den personuppgiftsansvarige har rätt att behandla personuppgifter för ett sådant ändamål och behandlingen är nödvändig och står i proportion till det nya ändamålet.

Behandlingen kan inkludera arkivändamål som är av allmänt intresse och vetenskaplig, statistisk eller historisk användning för de ändamål som anges i artikel 1.1, om det finns lämpliga skyddsåtgärder.

I artikel 4.4 finns principen om ansvarsskyldighet, dvs. att den personuppgiftsansvarige ska ansvara för och kunna visa att bestämmelserna i artikel 4.1–3 efterlevs.

Enligt artikel 5 ska lämpliga tidsgränser föreskrivas för när personuppgifter ska raderas eller för regelbunden översyn av behovet av att lagra sådana uppgifter. Det ska finnas regler för att säkerställa att tidsgränserna hålls.

Enligt artikel 6 ska den personuppgiftsansvarige så långt möjligt göra åtskillnad mellan personuppgifter som rör olika kategorier av registrerade, som misstänkta, dömda, brottsoffer och andra som berörs av brott, exempelvis personer som kan komma att kallas som vittnen.

I artikel 7 föreskrivs att åtskillnad så långt möjligt ska göras mellan personuppgifter som grundar sig på fakta och uppgifter som grundar sig på personliga bedömningar. Behöriga myndigheter ska vidta alla rimliga åtgärder för att se till att personuppgifter som är felaktiga, ofullständiga eller inaktuella inte överförs eller görs tillgängliga. Om felaktiga personuppgifter har överförts eller personuppgifter överförts olagligen ska mottagaren omedelbart underrättas om det. I sådana fall ska personuppgifterna rättas eller raderas eller behandlingen av dem begränsas.

Enligt artikel 8 är behandling laglig endast om och i den utsträckning behandlingen är nödvändig för att behöriga myndigheter ska kunna utföra sådana uppgifter som anges i artikel 1.1 och som grundas på unionsrätt eller nationell rätt. Den nationella rätten ska åtminstone specificera syftet med behandlingen, vilka personuppgifter som ska behandlas och ändamålet med behandlingen.

I artikel 9 föreskrivs att personuppgifter som samlats in för något av de i direktivet angivna ändamålen inte får behandlas för något annat ändamål om inte sådan behandling är tillåten enligt unionsrätten eller nationell rätt. När personuppgifter behandlas för andra ändamål än dem som anges i artikel 1.1 ska EU:s dataskyddsförordning tillämpas, såvida inte behandlingen utförs som ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten. Om de behöriga myndigheterna har andra uppgifter än dem som anges i artikel 1.1, ska EU:s dataskyddsförordning tillämpas på behandling för sådana ändamål. Det gäller även behandling för arkivändamål som är av allmänt intresse eller för statistiska, historiska eller vetenskapliga ändamål.

Artikel 10 reglerar behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, s.k. känsliga personuppgifter. Det gäller samma typ av uppgifter som i EU:s dataskyddsförordning, se avsnitt 4.3.5. Enligt artikeln är behandling av känsliga personuppgifter bara tillåten om den är

absolut nödvändig, om det finns tillräckliga skyddsåtgärder och om den är tillåten enligt unionsrätt eller nationell rätt för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller en annan fysisk person eller om det är fråga om uppgifter som den registrerade själv har offentliggjort.

Dataskyddsdirektivet innehåller likt EU:s dataskyddsförordning även bestämmelser om konsekvensbedömning och förhandssamråd, dataskyddsombud, enskildas rättigheter samt tillsyn, sanktionsavgifter och skadestånd.

4.6 Nationell lagstiftning som genomför dataskyddsdirektivet

4.6.1 Brottsdatalagen

Tillämpningsområde och definitioner

Dataskyddsdirektivet har huvudsakligen genomförts i svensk rätt genom en ramlag, brottsdatalagen. Lagen kompletteras av brottsdataförordningen som genomför vissa detaljbestämmelser i direktivet.

I lagens första kapitel finns allmänna bestämmelser. Av 1 kap. 3 § framgår att lagen gäller vid bl.a. sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad.

Enligt 1 kap. 2 § gäller lagen vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Den gäller också vid behandling av personuppgifter som en behörig myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Med *behörig myndighet* avses, enligt 1 kap. 6 §, en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när myndigheten behandlar personuppgifter för ett sådant syfte.

Brottsdatalagens tillämpningsområde knyts alltså både till vilket syfte som behandlingen av personuppgifter har och att det är en behörig myndighet som utför behandlingen. Detta innebär att en aktör som inte har något av de uppdrag som lagen nämner men som t.ex. använder kamerabevakning i syfte att förebygga, avslöja eller utreda

brott inte omfattas av brottsdatalagens tillämpningsområde eftersom aktören inte uppfyller båda leden. Lagen gäller inte när en behörig myndighet behandlar personuppgifter i ett annat syfte än det lagen anger. Då blir i stället EU:s dataskyddsförordning och kompletterande bestämmelser tillämpliga.

Grundläggande krav på personuppgiftsbehandling

I brottsdatalagens andra kapitel finns bestämmelser om grundläggande krav på personuppgiftsbehandling som direkt svarar mot de bestämmelser som finns i dataskyddsdirektivet. I 2 kap. 1 § anges de tillåtna rättsliga grunderna för att behandla personuppgifter. Enligt första stycket får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Bestämmelsen ger den yttre ramen för när det är tillåtet att behandla personuppgifter enligt lagen. Personuppgifter får bara behandlas om det är nödvändigt för att fullgöra en sådan uppgift.

I 2 kap. 3 § anges att personuppgifter bara får behandlas för särskilda, uttryckligen angivna och berättigade ändamål. Ändamålen med behandlingen måste bestämmas redan när personuppgifter behandlas första gången, eftersom det är i förhållande till ändamålen som det ska prövas om personuppgifterna som behandlas är adekvata och relevanta för ändamålet med behandlingen och hur många personuppgifter som behöver behandlas. Ändamålet får inte vara så vagt eller omfattande att en prövning blir omöjlig i praktiken. Att ändamålet ska vara berättigat innebär att det måste finnas en koppling till de rättsliga grunderna.

Av 2 kap. 4 § framgår att innan personuppgifter får behandlas för ett nytt ändamål ska det säkerställas att det finns en rättslig grund enligt 1 § för den nya behandlingen och att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet. Enligt andra stycket behöver någon sådan prövning inte göras om skyldigheten att lämna uppgifter framgår av lag eller förordning.

I 2 kap. 6 § och 7 § anges att personuppgifter ska behandlas författningsenligt och på ett korrekt sätt samt att uppgifterna ska vara

korrekta och om nödvändigt uppdaterade. Uppgifter som beskriver en persons utseende ska utformas på ett objektivt sätt med respekt för människovärdet.

Personuppgifterna ska även, enligt 2 kap. 8 §, vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen och fler personuppgifter får inte behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till dessa ändamål.

Av 2 kap. 9 § framgår att olika kategorier av personuppgifter så långt det är möjligt ska särskiljas så att det framgår om personen är misstänkt, dömd för brott, brottsoffer eller någon annan som berörs av ett brott.

I 2 kap. 10 § anges att personuppgifter som grundar sig på fakta så långt det är möjligt ska särskiljas från personuppgifter som grundar sig på personliga bedömningar.

Av 2 kap. 17 § första stycket framgår att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Av andra stycket i samma paragraf följer att bestämmelsen i första stycket inte hindrar att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter finns i 2 kap. 11–14 §§. I 11 § första stycket slås fast att personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning inte får behandlas. Av andra stycket framgår att personuppgifter som behandlas dock får kompletteras med sådana känsliga personuppgifter, när det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Av 12 § framgår att biometriska och genetiska uppgifter endast får behandlas om det är särskilt föreskrivet och absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen.

Den personuppgiftsansvariges skyldigheter och säkerhet för personuppgifter

I brottsdatalogens tredje kapitel finns bestämmelser om den personuppgiftsansvariges skyldigheter. Av 3 kap. 1 § följer att den personuppgiftsansvarige är ansvarig för all behandling av personuppgifter som utförs under dennes ledning eller på dennes vägnar. Den personuppgiftsansvarige ska också enligt 3 kap. 2 §, genom lämpliga tekniska

och organisatoriska åtgärder, säkerställa och kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningsskyddad och att den registrerades rättigheter skyddas (principen om ansvarsskyldighet).

I 3 kap. 3 och 4 §§ finns bestämmelser om inbyggt dataskydd respektive dataskydd som standard. Den personuppgiftsansvarige ska också enligt 3 kap. 6 §, se till att tillgången till personuppgifter begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

I 3 kap. 5 § finns en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att säkerställa att det i automatiserade behandlingssystem förs loggar över personuppgiftsbehandling i den utsträckning det är särskilt föreskrivet. Av 3 kap. 4 § brottsdataförordningen framgår att denna skyldighet omfattar behandlingar som innebär insamling, ändring, läsning, utlämning, överföring till tredjeland eller internationella organisationer, sammanföring och radering av personuppgifter. Loggarna över läsning och utlämning ska visa datum och tidpunkt för behandlingen och, så långt det är möjligt, vem som har läst eller lämnat ut personuppgifterna och vem som har fått ta del av personuppgifterna.

I 3 kap. 7 § första stycket finns bestämmelser om konsekvensbedömningar. Om en ny typ av behandling eller betydande förändringar av redan pågående behandling kan antas medföra särskild risk för intrång i den registrerades personliga integritet ska den personuppgiftsansvarige bedöma konsekvenserna för skyddet av personuppgifter. Bedömningen ska göras innan behandlingen påbörjas eller förändringen genomförs. Enligt skäl 58 till dataskyddsdirektivet bör konsekvensbedömningarna omfatta relevanta system och processer för behandling men inte enskilda fall. I förarbetena till kamerabevakningslagen gör regeringen bedömningen att t.ex. Polismyndigheten bör kunna ta fram en konsekvensbedömning som kan användas vid ett stort antal bevakningssituationer.⁴⁹

Enligt 3 kap. 7 § andra stycket ska den personuppgiftsansvarige begära förhandssamråd med tillsynsmyndigheten i god tid innan behandlingen påbörjas eller betydande förändringar genomförs, om konsekvensbedömningen visar att det finns särskild risk för intrång i den registrerades personliga integritet eller om typen av behandling innebär särskild risk för intrång.⁵⁰

⁴⁹ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 73.

⁵⁰ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 73.

Genom 3 kap. 9 § andra stycket brottsdataförordningen förtydligas att vid bedömningen av om typen av behandling innebär sådan risk att förhandssamråd ska äga rum ska ny teknik, nya rutiner eller nya förfaranden särskilt beaktas. Av förarbetena till brottsdatalagen framgår följande. Förhandsamråd blir främst aktuellt när den personuppgiftsansvarige har gjort en konsekvensbedömning som visar att behandlingen innebär en särskild risk för intrång i registrerades personliga integritet. Vid förhandssamrådet bör den personuppgiftsansvarige redovisa vilka åtgärder som planeras för att minska risken. Det kan vara svårt för den personuppgiftsansvarige att på egen hand avgöra vilka åtgärder som är tillräckliga. Regeringen utesluter dock inte att vidtagna åtgärder från den personuppgiftsansvariges sida kan befria från skyldigheten. I vilken utsträckning förhandssamråd inte bör krävas för att den personuppgiftsansvarige har vidtagit åtgärder som minskat risken för intrång till en godtagbar nivå, bör enligt regeringen överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra. Om förhandssamråd aktualiseras på grund av att typen av behandling i sig innebär särskild risk för intrång i registrerades personliga integritet är resultatet av konsekvensbedömningen enligt förarbetena inte avgörande för om förhandssamråd med tillsynsmyndigheten ska äga rum.⁵¹

Enligt 3 kap. 8 § brottsdatalagen ska den personuppgiftsansvarige vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas, särskilt mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller annan oavsiktlig skada. Av förarbetena framgår bl.a. följande. Skydd mot obehörig eller otillåten behandling innebär att obehöriga personer ska vägras åtkomst till utrustning som används vid behandling, att obehörig läsning, kopiering, ändring eller radering av datamedier ska förhindras och att obehörig registrering av personuppgifter och obehörig kännedom om, ändring eller radering av lagrade personuppgifter ska förhindras. Åtgärder ska också vidtas i syfte att säkerställa att personer som är behöriga att använda ett it-system endast har tillgång till personuppgifter som omfattas av deras behörighet. Som exempel på organisatoriska säkerhetsåtgärder kan nämnas fastställandet av en säkerhetspolicy, kontroller och uppföljning av säkerheten, utbildning i datasäkerhet och information om vikten av att följa gällande säkerhetsrutiner.⁵²

⁵¹ Jfr prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 184.

⁵² Jfr prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 457 och 458.

Den personuppgiftsansvarige ska slutligen, enligt 3 kap. 3 § brottsdataförordningen, föra förteckning över de kategorier av personuppgiftsbehandlingar som denne ansvarar för. Förteckningen ska för varje kategori av behandling innehålla uppgifter om bl.a. den rättsliga grunden och ändamålen, vilka kategorier av tjänstemän som har tillgång till personuppgifterna och vilka kategorier av mottagare uppgifterna kan komma att lämnas ut till. Ytterligare uppgifter som ska finnas i förteckningen är vilka kategorier av registrerade som berörs av behandlingen samt – om det är möjligt – tidsfristerna för hur länge personuppgifter får behandlas och en allmän beskrivning av vilka säkerhetsåtgärder som har vidtagits.

Enskildas rättigheter

Brottsdatalagens fjärde kapitel innehåller bestämmelser om enskildas rättigheter. Av 4 kap. 1 § framgår att viss allmän information ska göras tillgänglig för den registrerade. Det handlar exempelvis om den personuppgiftsansvariges och dataskyddsombudets kontaktuppgifter samt information om kategorier av ändamål för behandlingen, rätten att begära information, rättelse eller radering och möjligheten att lämna in klagomål till tillsynsmyndigheten. Enligt förarbetena kan informationen göras tillgänglig på t.ex. den behöriga myndighetens webbplats.⁵³

Av 4 kap. 2 § framgår att den personuppgiftsansvarige i ett enskilt fall ska lämna viss information till den registrerade, om det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sina rättigheter. Av förarbetena framgår att det är fråga om personrelaterad information som på den personuppgiftsansvariges eget initiativ ska lämnas till den registrerade. Här framgår också att det normalt bör krävas att det är fråga om överträdelser av regelverket som kan föranleda skadeståndsansvar, allvarlig kritik eller ingripande från tillsynsmyndigheten eller någon liknande reaktion för att informationsskyldigheten ska inträda.⁵⁴

Den personuppgiftsansvarige ska, enligt 4 kap. 3 §, till den som begär det utan onödigt dröjsmål lämna skriftligt besked om personuppgifter som rör honom eller henne behandlas. Om sådana upp-

⁵³ Se prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 465.

⁵⁴ Se prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 465–466.

gifter behandlas, ska sökanden få del av dem och få viss i bestämmelsen uppräknad information.

I 4 kap. 9 och 10 §§ finns bestämmelser om den personuppgiftsansvariges skyldighet att på begäran av den registrerade rätta eller komplettera personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålet med behandlingen samt i vissa angivna situationer radera personuppgifter.

Tillsyn och skadestånd

Som vi nämner tidigare i detta kapitel är IMY tillsynsmyndighet enligt den generella dataskyddslagstiftningen, så även enligt brottsdatalagen.⁵⁵ Även Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden kan utöva tillsyn över vissa brottsbekämpande myndigheters personuppgiftsbehandling i vissa fall.⁵⁶

Enligt 5 kap. 2 § brottsdatalagen ska tillsynsmyndigheten utöva allmän tillsyn över personuppgiftsbehandling inom lagens tillämpningsområde och handlägga klagomål från registrerade. Av 5 kap. 5–7 §§ framgår vilka befogenheter tillsynsmyndigheten har i tillsynsverksamheten. Undersökningsbefogenheterna består bl.a. i att tillsynsmyndigheten har rätt att av personuppgiftsansvariga få tillgång till alla personuppgifter som behandlas, upplysningar om och dokumentation av behandlingen av personuppgifter samt säkerhets- och skyddsåtgärder, tillträde till lokaler som den personuppgiftsansvarige disponerar samt tillgång till utrustning och andra medel för behandling av personuppgifter. De förebyggande befogenheterna innebär bl.a. att om tillsynsmyndigheten bedömer att det finns risk för att personuppgifter kan komma att behandlas i strid med lag eller annan författning, ska myndigheten genom råd, rekommendationer eller påpekanden försöka förmå den personuppgiftsansvarige att vidta åtgärder för att motverka den risken.

Tillsynsmyndigheten får också utfärda en skriftlig varning för att en planerad eller pågående behandling av personuppgifter riskerar att stå i strid med lag eller annan författning. Om tillsynsmyndigheten konstaterar att personuppgifter behandlas i strid med lag eller annan författning eller att den personuppgiftsansvarige på något annat sätt

⁵⁵ Jfr 2 a § förordning med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten.

⁵⁶ Jfr 1 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

inte fullgör sina skyldigheter, får tillsynsmyndigheten utnyttja vissa korrigerande befogenheter. Dessa består bl.a. i att genom råd, rekommendationer eller påpekanden försöka förmå den personuppgiftsansvarige att vidta åtgärder för att behandlingen ska bli författningens enlig, att förelägga den personuppgiftsansvarige att vidta åtgärder, att förbjuda fortsatt behandling om bristen är allvarlig eller att besluta om en administrativ sanktionsavgift.

Av 6 kap. 1 § brottsdatalagen framgår att en sanktionsavgift får tas ut av en personuppgiftsansvarig vid överträdelse av någon av brottsdatalagens bestämmelser om bl.a. rättsliga grunder eller ändamål, behandling för nya ändamål, uppgiftsminimering och lagringsminimering. Sådan avgift får även tas ut bl.a. om den personuppgiftsansvarige inte har använt sig av inbyggt dataskydd eller dataskydd som standard, begränsat tillgången till personuppgifter, gjort en konsekvensbedömning, genomfört ett förhandssamråd eller vidtagit lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder. En sanktionsavgift får också tas ut om en personuppgiftsansvarig inte följer tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande eller förbud.

Av 6 kap. 3 § framgår att sanktionsavgifter vid överträdelser av bestämmelserna om begränsning av tillgången till personuppgifter, om konsekvensbedömning eller förhandssamråd eller dokumentation av personuppgiftsincidenter ska bestämmas till högst 5 000 000 kronor. Vid överträdelser av övriga sanktionerade bestämmelser ska avgiften bestämmas till högst 10 000 000 kronor.

Utöver sanktionsavgifterna kan även skadestånd komma i fråga. Enligt 7 kap. 1 § ska den personuppgiftsansvarige ersätta den registrerade för den skada och kränkning av den personliga integriteten som behandling av personuppgifter i strid med den lagen, eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den, har orsakat.

4.6.2 Särskilda registerförfattningar

Utöver brottsdatalagen finns särskilda registerförfattningar med specialbestämmelser för myndigheter som behandlar personuppgifter på brottsdatalagens område. Dessa författningar tar hänsyn till de särskilda behov som dessa myndigheter har av att kunna behandla personuppgifter för att utföra sina arbetsuppgifter. Registerförfattningarna

gäller utöver brottsdatalagen och innehåller preciseringar, undantag eller avvikelser från lagen.

Exempel på registerförfattningar på brottsdatalagens område är lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

4.7 Säpodatalagen

Vi nämner i avsnitt 4.2.3 att EU:s dataskyddsförordning och dataskyddsdirektiv inte omfattar personuppgiftsbehandling som utförs som ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten, såsom verksamhet rörande nationell säkerhet. Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling regleras i säpodatalagen och förordningen (2019:1235) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Enligt 1 kap. 2 § säpodatalagen gäller lagen vid behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet i Säkerhetspolisens brottsbekämpande och lagförande verksamhet samt i tillämpliga delar vid Polismyndighetens behandling av personuppgifter när myndigheten har övertagit en arbetsuppgift som rör nationell säkerhet från Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisens verksamhet rör i princip uteslutande nationell säkerhet.

De tillåtna rättsliga grunderna för behandling av personuppgifter framgår av 2 kap. 1 §. Enligt bestämmelsen får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att utföra en arbetsuppgift i vissa där angivna syften, t.ex. för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet, terrorismbrott eller tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott med rasistiska eller främlingsfientliga motiv. Personuppgifter får också behandlas bl.a. om det är nödvändigt för att utreda eller lagföra nyss nämnda brott, för att fullgöra uppgifter i samband med visst personskydd, uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) eller uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Av bestämmelsen framgår också att de arbetsuppgifter som avses ska framgå av en lag, en förordning eller ett särskilt beslut i vilket regeringen uppdragit åt myndigheten att ansvara för en sådan uppgift.

Principen om ändamålsbegränsning kommer till uttryck i 2 kap. 4 § första stycket, som motsvarar brottsdatalagens bestämmelse. Av 2 kap. 4 § andra stycket framgår att personuppgifter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen behandlades. Principerna om laglighet, korrekthet, uppgifts- och lagringsminimering överensstämmer i princip med brottsdatalagens bestämmelser och finns i 2 kap. 6 §, 2 kap. 8 § respektive 4 kap. 1 § säpodatalagen.

Principen om ansvarsskyldighet finns i 5 kap. 1 §. Bestämmelserna om inbyggt dataskydd, dataskydd som standard, loggning och tjänstemäns tillgång till personuppgifter finns i lagens 5 kap. 2–5 §§ respektive 4 kap. 5 § i tillhörande förordning. Bestämmelserna om konsekvensbedömningar och dess dokumentation samt förhandssamråd finns i lagens 5 kap. 6 § och 4 kap. 6 § i dess tillhörande förordning.

Bestämmelser om skyldigheten att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder finns i 5 kap. 7 § och skyldigheten att upprätta en förteckning över de kategorier av behandlingar m.m. som utförs finns i 4 kap. 4 § förordningen. Av 6 kap. 1 § säpodatalagen framgår att Säkerhetspolisen, på samma sätt som enligt brottsdatalagen, ska göra viss allmän information tillgänglig för den registrerade. I 6 kap. 2 § finns bestämmelser om den registrerades rätt till registerutdrag och i 6 kap. 6 och 7 §§ om den registrerades rätt att under vissa förutsättningar begära rättelse, komplettering eller radering av personuppgifter. Samtliga ovan nämnda bestämmelser motsvarar brottsdatalagens.

Likt som enligt brottsdatalagen är både IMY och Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten tillsynsmyndigheter enligt säpodatalagen.⁵⁷

Av 7 kap. 1 § säpodatalagen framgår att den myndighet som utövar tillsyn enligt den lagen ska utöva allmän tillsyn över personuppgiftsbehandling och ge råd och stöd till Säkerhetspolisen om dess skyldigheter enligt lag eller annan författning vid förhandssamråd eller när det i övrigt är påkallat. Med undantag för sanktionsavgifter har tillsynsmyndigheten samma befogenheter som enligt brottsdatalagen, vilket framgår av 7 kap. 3–5 §§. I 8 kap. 1 § finns även en bestämmelse om skadestånd till den registrerade som motsvarar brottsdatalagens.

⁵⁷ Jfr 2 a § förordning med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten och 1 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

5 Kamerabevakningslagen

5.1 Inledning

Utöver att efterleva den generella dataskyddsregleringen som vi presenterar i kapitel 4 ska aktörer som använder kamerabevakning i vissa fall även tillämpa kamerabevakningslagen. Lagen kompletterar EU:s dataskyddsförordning samt genomför EU:s dataskyddsdirektiv i vissa delar. I detta kapitel redogör vi för regleringen i kamerabevakningslagen. Sist i kapitlet presenterar vi också en europeisk utblick om några andra länders nationella lagstiftning om kamerabevakning.

5.2 Kort historik om kamerabevakningslagstiftningen

Särskilda regler för användning av bevakningskameror har funnits i svensk rätt sedan 1977, då lagen (1977:20) om TV-övervakning infördes. Man har senare sett över regelverket ett antal gånger och bl.a. anpassat det till EU:s regelverk för dataskydd.

Kameraövervakningslagen (2013:460) trädde i kraft den 1 juli 2013. Innan detta reglerades kamerabevakning i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Syftet med kameraövervakningslagen var att modernisera regleringen på ett sätt som skulle säkerställa balansen mellan intresset av att använda kamerabevakning för berättigade ändamål och intresset av att skydda enskildas integritet.¹

Regeringen beslutade den 26 november 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda vissa frågor om kameraövervakning.² Utredningens arbete låg till grund för en ny kamerabevakningslag. Kamerabevakningslagen trädde i kraft den 1 augusti 2018 och ersatte den tidigare kameraövervakningslagen. Införandet av kamerabevakningslagen innebar att det svenska regelverket anpassades till vad som

¹ Jfr prop. 2012/13:115, *En ny kameraövervakningslag*, s. 33 och 34.

² Dir. 2015:125, *Kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd*.

gäller i fråga om skydd för den personliga integriteten inom EU. Samtidigt innebar införandet av lagen, jämfört med den tidigare ordningen, en viss utvidgning av det tillåtna utrymmet för kamerabevakning.³

Efter införandet av kamerabevakningslagen har ändringar gjorts i lagen bl.a. vad gäller undantag från tillståndskravet.⁴

5.3 Tillämpningsområde och definitioner

Syftet med kamerabevakningslagen är enligt 2 § att tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och att skydda fysiska personer mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning.

I 3 § definieras begreppet *kamerabevakning*. Med kamerabevakning avses inledningsvis att en tv-kamera, ett annat optisk-elektroniskt instrument eller en därmed jämförbar utrustning, utan att manövreras på platsen, används på ett sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning (punkten 1).

Med platsen menas den plats där utrustningen finns. Utrustningen kan finnas antingen på en fast plats, t.ex. på en fasad, på en inomhusvägg, i ett tak eller på en stolpe eller på en rörlig plats, t.ex. på eller i ett fordon eller ett fartyg.

Med att utrustningen används utan att manövreras på platsen avses att den fortlöpande hanteringen av utrustningen sker på ett ställe som är klart åtskilt från den plats där utrustningen finns. Endast det förhållandet att utrustningen sätts i gång på stället eller fungerar med inbyggd automatik innebär inte att den manövreras på platsen. Utrustning som finns i användarens omedelbara närhet och som fortlöpande styrs av användaren är manövrerad på platsen. Lagen omfattar alltså inte handhållna kameror eller annan därmed jämförbar utrustning och inte heller kameror som på annat sätt är kroppsburna, t.ex. en kamera som är fäst i en persons kläder eller monterad på en hjälm.⁵

Begreppet *personbevakning* är snävare än personuppgiftsbehandling. Det senare omfattar även andra personuppgifter än bilder på människor. Med personbevakning menas att personer kan identifieras genom bevakningen. För att räknas som personbevakning krävs

³ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 30–34.

⁴ Se prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande* och prop. 2019/20:109, *Kamerabevakning i kollektivtrafik och apotek – ett enklare förfarande*.

⁵ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 136.

att det går att se kännetecknen som gör att det utan större osäkerhet går att skilja de personer som iakttas från andra, t.ex. genom att personen eller personens ansikte syns tydligt.⁶

För att det ska vara fråga om kamerabevakning enligt punkten 1 krävs dessutom att utrustningen används på ett sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning.

Med *varaktig personbevakning* menas t.ex. bevakning med en kamera som under en längre tid är placerad på eller riktad mot en plats där människor normalt vistas. Bevakning med en kamera som är placerad på ett torg, i en butik, i ett väntrum eller i en buss är alltså normalt att bedöma som sådan varaktig personbevakning som gör att lagen är tillämplig.

Begreppet *regelbundet upprepad personbevakning* innebär att personbevakning sker vid ett flertal tillfällen. I första hand ska det vara fråga om tillfällen relativt nära varandra i tiden. Även bevakning vid mer utspridda tillfällen kan betraktas som regelbunden om det är fråga om systematisk användning av bevakningsutrustning. Även utplacering och användning av kameror på platser där människor passerar mer sällan men med viss regelbundenhet, exempelvis i närheten av en gångstig i skogen, omfattas av tillämpningsområdet. Om kameran används på ett sätt som endast innebär enstaka fall av helt kortvarig personbevakning är lagen dock inte tillämplig. Så kan t.ex. vara fallet med kameror som används på svårtillgängliga platser i utomhusmiljöer eller som placeras för att kontrollera en industriell tillverkningsprocess i vars närhet människor normalt inte ska befinna sig, även om någon vid ett enstaka tillfälle kan råka göra det.⁷

Syftet med användningen av kamerautrustning saknar betydelse för frågan om lagen är tillämplig eller inte. Lagen är tillämplig både vid användning av kameror i syfte att bevaka människor och användning för andra syften, om människor går att identifiera under en längre tid eller någorlunda regelbundet kommer in i kamerans upptagningsområde.⁸

Med kamerabevakning avses också att en separat teknisk anordning för avlyssning eller upptagning av ljud används i samband med sådan användning av utrustning som avses i 3 § 1 (punkten 2) eller att en separat teknisk anordning används för att behandla bild- och

⁶ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 137.

⁷ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 137.

⁸ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 137.

ljudmaterial som tagits upp med sådan utrustning som avses i 3 § 1 eller 2 (punkten 3).

Av 4 § framgår att lagen endast gäller om kamerabevakning sker med utrustning som finns i Sverige och den som bedriver bevakningen är etablerad i Sverige eller i tredjeland. Med Sverige avses svenskt land- och sjöterritorium samt luftrummet ovanför land- och sjöterritorierna.⁹ Kamerabevakning som sker i Sverige av någon som är etablerad i en annan EU-medlemsstat omfattas inte av lagens tillämpningsområde. Detta eftersom det finns en allmän EU-rättslig princip som innebär att det är lagen i den medlemsstat där den personuppgiftsansvarige är etablerad som ska tillämpas.¹⁰

I 5 § finns föreskrivet att viss kamerabevakning inte omfattas av lagen. Lagen gäller bl.a. inte vid 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, hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. RB eller lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Lagen gäller inte heller för kamerabevakning som sker i en verksamhet som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen eller kamerabevakning som sker för journalistiska ändamål eller för akademisk konstnärligt eller litterärt skapande.

Av 6 § framgår att utöver vad som föreskrivs i kamerabevakningslagen gäller i tillämpliga delar bestämmelser i annan dataskyddsreglering.¹¹

5.4 Tillståndsförfarandet

5.4.1 Tillståndskrav för myndigheter och vissa andra vid utförande av en uppgift av allmänt intresse

En central reglering i kamerabevakningslagen är tillståndsförfarandet. Ett tillståndskrav fanns redan i lagen om TV-övervakning och har alltså gällt under lång tid i svensk rätt. Skälen till att ett sådant krav ursprungligen ställdes upp var att den tekniska utvecklingen inneburit att användning av kamerautrustning för övervakning blivit allt

⁹ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 44.

¹⁰ Jfr prop. 2017/18, *Ny kamerabevakningslag*, s. 43 och SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 225.

¹¹ Se även prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 140.

vanligare och att det knappast fanns något skydd mot att utrustningen användes för personövervakning på ett sätt som kränkte enskildas personliga integritet. Det som då framhölls var bl.a. övervakning inom sjukvården och kriminalvården samt polisbevakning på centralstationen och tunnelbanan i Stockholm. Det uttalades också att kameraövervakning gjorde det möjligt att samla in en stor mängd information om enskilda och att det kunde medföra en särskild risk från integritetssynpunkt om medborgarna mer allmänt blev föremål för sådan övervakning.¹²

I förarbetena till kamerabevakningslagen konstaterades att kamerabevakning inom EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde endast delvis kan omfattas av ett tillståndskrav.¹³ Med anledning av detta har tillståndskravet i kamerabevakningslagen, till skillnad från tidigare lagar på området, begränsats till myndigheter och vissa andra som utför en uppgift av allmänt intresse. Av 7 § KBL framgår att tillstånd till kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde krävs, om bevakningen ska bedrivas av en myndighet, eller någon annan än en myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Med plats dit allmänheten har tillträde menas exempelvis gator, torg och parker, men också transportmedel som används för allmänna kommunikationer eller evenemang dit vem som helst kan lösa en biljett.¹⁴

5.4.2 Uppgift av allmänt intresse

När det gäller utformningen av tillståndskravet för andra än myndigheter valdes ett alternativ utifrån att det skulle vara förenligt med regleringen i EU:s dataskyddsförordning, ge ett tillfredsställande integritetsskydd och minimera eventuella tillämpningsproblem. Det konstaterades att det fanns fördelar med att använda just det begrepp som används i EU:s dataskyddsförordning.

I fråga om innebörden av uppgift av allmänt intresse angavs följande i förarbetena.

¹² Se prop. 1975/76:194, *Om TV-övervakning*, s. 14 och 15.

¹³ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 51 och 52.

¹⁴ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 59.

[...] Rent språkligt kan begreppet uppgift av allmänt intresse antas avse något som är av intresse för eller berör många människor på ett bredare plan, i motsats till ett särintresse eller ett enskilt intresse. Av skäl 45 till dataskyddsförordningen följer att allmänintresset inbegriper hälso- och sjukvårdsändamål, folkhälsa, socialt skydd och förvaltning av hälso- och sjukvårdstjänster. Det kan vidare konstateras att begreppet förekommer i motsvarande bestämmelser i det nuvarande dataskyddsdirektivet (artikel 7 e) och personuppgiftslagen (10 § d) och att ledning därför kan hämtas från hur begreppet tolkats enligt dessa bestämmelser.

En sådan utformning av tillståndskravet som nu diskuteras innebär också att det i första hand träffar den typen av verksamheter som lika gärna hade kunnat bedrivas av statliga myndigheter, landsting eller kommuner. Tillståndskravet skulle exempelvis omfatta kamerabevakning inom hälso- och sjukvård generellt, dvs. oavsett vem som bedriver verksamheten, förutsatt att det rör sig om bevakning av utrymmen som allmänheten har tillträde till. Tillståndskravet skulle också omfatta skolområden dit allmänheten har tillträde, liksom kollektivtrafik, järnvägstrafik och flygtrafik förutsatt att den som bedriver verksamheten kan anses utföra en uppgift av allmänt intresse som är fastställd i gällande rätt. [...] ¹⁵

Kommun- och regionägda bolag räknas inte som myndigheter i kamerabevakningslagens mening, men kan anses utföra en uppgift av allmänt intresse, beroende på verksamheten.¹⁶ Exempelvis har i ett vägledande avgörande från Kammarrätten i Stockholm en badhusanläggning som bedrevs genom ett kommunalägt bolag ansetts utföra en uppgift av allmänt intresse med hänvisning till att bolaget på uppdrag av kommunen bedrev verksamhet som skulle bidra till en ökad folkhälsa och att verksamheten bedrevs genom ett beslut som meddelats med stöd av den lagreglerade kommunala kompetensen.¹⁷

I vissa fall kan en och samma aktör omfattas av begreppet annan än myndighet som utför en uppgift av allmänt intresse i delar av verksamheten, medan andra delar inte omfattas av begreppet. Ett exempel är att om ett helt privatägt bolag bedriver en badhusanläggning för kommunens räkning så är verksamheten vid den specifika badhusanläggningen att anse som en uppgift av allmänt intresse. Om samma bolag bedriver liknande verksamhet helt i egen regi omfattas den verksamheten dock inte av begreppet uppgift av allmänt intresse och alltså inte heller av tillståndskravet enligt kamerabevakningslagen.

¹⁵ Prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 59.

¹⁶ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 60.

¹⁷ Jfr Kammarrätten i Stockholms dom meddelad den 17 juni 2019, mål nr 10120-18.

5.4.3 Förutsättningar för tillstånd

Intresseavvägningen

Förutsättningarna för tillstånd framgår av 8 §. Enligt första stycket i paragrafen ska tillstånd till kamerabevakning ges om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad, den s.k. intresseavvägning. Intresseavvägningen fanns även i kameraövervakningslagen. Enligt förarbetena till den lagen är syftet med bestämmelsen att säkerställa att en proportionalitetsbedömning görs för varje enskilt fall av kamerabevakning.¹⁸

För att bevakningsintresset ska kunna väga tyngre än enskildas intresse av att inte bli bevakad är en första förutsättning att det finns en rättslig grund för kamerabevakningen i annan tillämplig dataskyddsreglering.¹⁹

Av 8 § andra stycket framgår att det vid bedömningen av intresset av kamerabevakning särskilt ska beaktas om bevakningen behövs för att

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

Vid införandet av kamerabevakningslagen utökades de behov som särskilt ska beaktas vid bedömningen av bevakningsintresset jämfört med kameraövervakningslagens reglering. Av förarbetena framgår att syftet med förändringarna var att generellt förbättra möjligheterna att få tillstånd till kamerabevakning. Detta är särskilt betydelsefullt för sådan kamerabevakning som används i brottsbekämpande syfte och för att skapa tryggare offentliga miljöer.²⁰

¹⁸ Se prop. 2012/13:115, *En ny kameraövervakningslag*, s. 47.

¹⁹ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 65.

²⁰ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 64 och 65.

När det gäller enskildas intresse av att inte bli bevakad framgår av 8 § tredje stycket att det vid denna bedömning särskilt ska beaktas hur bevakningen ska utföras, om teknik som främjar skyddet av enskildas personliga integritet ska användas och vilket område som ska bevakas. Detta utgör ingen förändring gentemot regleringen i kameraövervakningslagen. I förarbetena påpekas att integritetsvänlig teknik blivit en allt viktigare faktor vid tillståndsprövningen och inneburit att fler tillstånd kunnat meddelas än tidigare.²¹

Ansökans innehåll

Av 11 § framgår att en ansökan om tillstånd till kamerabevakning ska göras skriftligen hos tillsynsmyndigheten och innehålla

1. uppgift om den som ska bedriva bevakningen och i förekommande fall den som ska ha hand om bevakningen för tillståndshavarens räkning,
2. uppgift om bevakningens ändamål,
3. en beskrivning av bevakningen, särskilt den utrustning som ska användas, var utrustningen ska placeras, det område eller typ av område som ska bevakas och de tider då bevakning ska ske,
4. en bedömning av behovet av bevakningen och bevakningens proportionalitet i förhållande till ändamålet,
5. en bedömning av riskerna för intrång i den personliga integriteten och en beskrivning av de åtgärder som planeras för att hantera riskerna, och
6. uppgift om de omständigheter i övrigt som är av betydelse för prövningen av ärendet.

Kraven på innehåll motsvarar delvis det som tidigare uppställdes i kameraövervakningslagen. För att underlätta tillståndsförfarandet vid kamerabevakning från rörliga objekt, t.ex. fordon, ska en ansökan dock numera innehålla en beskrivning av den typ av område som ska bevakas i stället för som tidigare ett särskilt utpekade område. Punkterna 4 och 5 är dessutom nya i förhållande till kameraövervaknings-

²¹ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 70, 144 och 145.

lagen och utgör en anpassning till EU:s dataskyddsreglering. I förarbetena till kamerabevakningslagen uttalades att det svenska tillståndskravet för viss kamerabevakning utgör en precisering av skyldigheten att göra en konsekvensbedömning som i många fall hade gällt ändå enligt EU-regleringen. Det uttalades också att den som bedriver kamerabevakning av flera liknande platser för samma ändamål ofta bör kunna ta fram sådana behovs- och riskbedömningar som kan användas vid flera bevakningssituationer.²²

Enligt 11 § tredje stycket ska ansökan, om sökanden inte är en myndighet, innehålla uppgift om den lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som utgör den rättsliga grunden för kamerabevakningen.

Av fjärde stycket framgår att om bevakningen avser en arbetsplats, ska ett yttrande från ett skyddsombud, en skyddskommitté eller en organisation som företräder arbetstagarna på arbetsplatsen lämnas in tillsammans med ansökan, se även avsnitt 5.7.

Av förarbetsuttalanden framgår att en ansökan enligt kamerabevakningslagen inte, så som tidigare varit fallet enligt kameraövervakningslagen, behöver innehålla ett omfattande underlag med statistik över brottsligheten på den aktuella platsen i förhållande till brottslighet på andra jämförbara platser.²³

Yttrande från kommunen

Av 12 § framgår att innan tillsynsmyndigheten beslutar om tillstånd till kamerabevakning ska den kommun där bevakningen ska ske få tillfälle att yttra sig, om det av särskild anledning behövs ett yttrande.

Av förarbetena framgår att syftet är att säkerställa att lokala synpunkter beaktas när sådana kan vara av särskild betydelse, exempelvis om ansökan gäller omfattande och varaktig kamerabevakning av centrala stadsdelar eller bevakning av en plats där flera kommunala evenemang väntas äga rum.²⁴

²² Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 149.

²³ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag* s. 73.

²⁴ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 149.

Tillståndets innehåll

Vad ett tillståndsbeslut ska innehålla framgår av 13 §. Beslutet ska förenas med villkor om hur kamerabevakningen får anordnas, exempelvis om bevakningens ändamål, utrustningen och dess placering, det område som får bevakas och de tider då bevakning får ske. Om det behövs ska tillståndet även förenas med villkor gällande upplysning eller bevarande eller annan behandling av bilder eller ljud.

Av förarbetsuttalanden framgår att en tillståndshavare som utgångspunkt bör ha ett visst utrymme att flytta eller byta ut kameror inom samma område, i vart fall så länge det inte innebär att integritetsriskerna ökar. Tillsynsmyndigheten bör alltså inte föreskriva mer detaljerade villkor än vad som behövs för att exempelvis avgränsa ett visst bevakningsområde eller knyta beslutet till en viss typ av teknik.²⁵

Ett tillstånd får meddelas för en begränsad tid. Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras, får tillsynsmyndigheten besluta om nya villkor eller, om förutsättningarna för tillstånd inte längre är uppfyllda, återkalla tillståndet. Detta framgår av 14 §.

5.5 Undantag från tillståndskravet

5.5.1 Allmänt om undantagen

Kamerabevakningslagen innehåller en rad undantag från tillståndskravet som är av antingen tillfällig eller permanent karaktär. I 10 § finns tillfälliga undantag som innebär att viss kamerabevakning får bedrivas utan tillstånd i högst en månad. Det gäller bl.a. vid bevakning som bedrivs av den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, om bevakningen är av vikt för att avvärja en överhängande fara för olycka, begränsa verkningar av en inträffad olycka eller minska risken för olyckor.

De permanenta undantagen framgår av 9 §. Under 2020 infördes ett generellt undantag för bevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver (punkten 1). Dessa myndigheter behöver alltså aldrig söka tillstånd för kamerabevakning, oavsett var eller i vilket syfte bevakningen ska bedrivas.

²⁵ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 150.

Resterande undantag (punkten 2–10) är begränsade till dels en viss aktör eller plats, dels ett specifikt syfte. Till exempel behöver inte Trafikverket tillstånd för att bedriva kamerabevakning av bl.a. sjötrafik vid en rörlig bro och vägtrafik (punkten 4). Ett annat exempel är att tillstånd inte behövs för bevakning som har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet om bevakningen bedrivs i ett färdmedel som används i kollektivtrafik (punkten 6).

Även för tillståndsbefriad kamerabevakning gäller kamerabevakningslagen i andra delar, t.ex. bestämmelser om upplysnings- och informationskravet, se avsnitt 5.6. Sådan bevakning ska också givetvis bedrivas i enlighet med den generella dataskyddsregleringen. Undantag från tillståndskravet innebär alltså inte att all kamerabevakning som är undantagen är tillåten. I stället ska den som bedriver denna bevakning själv säkerställa att kamerabevakningen bedrivs på ett tillåtet sätt.

5.5.2 Särskilt om det generella undantaget

Införandet av det generella undantaget för kamerabevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Polismyndigheten Säkerhetspolisen och Tullverket motiverades framför allt av att nyttan av kamerabevakning i brottsbekämpningen är stor. Tillståndskravet ansågs försvåra och fördröja kameraanvändningen på ett sätt som hindrade myndigheterna från att bedriva kamerabevakning på ett ändamålsenligt sätt.²⁶

Det infördes även särskilda bestämmelser i kamerabevakningslagen som reglerar förutsättningarna för att myndigheterna som omfattas av det generella undantaget ska få bedriva kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde. Av 14 a § framgår att förutsättningarna motsvarar intresseavvägningen enligt 8 §.

Enligt 14 b § måste myndigheterna göra intresseavvägningen innan bevakningen påbörjas och bedömningen ska dokumenteras. En ny bedömning ska göras och dokumenteras innan myndigheten ändrar bevakningen på ett betydande sätt som ökar risken för intrång i enskildas personliga integritet och om förhållandena på den plats som bevakas ändras på ett betydande sätt som minskar intresset av bevakningen eller ökar risken för intrång i enskildas personliga integritet.

²⁶ Jfr prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 28.

Det finns undantag som innebär att en intresseavvägning enligt 14 a och 14 b §§ inte behöver göras eller dokumenteras. Undantagen framgår av 14 c och 14 d §§ och är av permanent eller tillfällig karaktär.

5.6 Upplysningskravet och enskildas rätt till information

Av 15 § framgår att upplysning om kamerabevakning ska lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid bevakningen, ska en särskild upplysning lämnas om det. I paragrafens andra stycke anges att bestämmelser om rätten till information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär finns i EU:s dataskyddsförordning och andra föreskrifter som anges i 6 §.

I 16 § finns bestämmelser om undantag från upplysningskravet och rätten till information. Enligt 17 § finns det också en möjlighet att ansöka hos tillsynsmyndigheten om undantag från upplysningskravet och rätten till information i enskilda fall. Kravet för att ansökan ska beviljas är att det ska finnas synnerliga skäl i det enskilda fallet att bevilja undantag.

Innan tillsynsmyndigheten beslutar om ett sådant undantag ska den kommun där kamerabevakningen ska ske i vissa fall få tillfälle att yttra sig enligt 19 §.

5.7 Förhandlingsskyldighet för arbetsgivare och tystnadsplikt

I 21 § finns en upplysning om att det i fråga om arbetsgivares beslut om kamerabevakning av en arbetsplats finns bestämmelser om förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Bestämmelsen tar sikte på de fall där en arbetsgivare bedriver kamerabevakning. Det saknar betydelse om det rör sig om kamerabevakning av utrymmen på arbetsplatsen dit allmänheten har tillträde eller inte. Förhandlingsskyldigheten i 11 § MBL får normalt anses gälla inför arbetsgivares beslut om kamerabevakning som innebär att anställda varaktigt eller regelbundet bevakas.²⁷

²⁷ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 156.

I 22 § första stycket finns bestämmelser om tystnadsplikt för den som tar befattning med uppgifter som inhämtas genom kamerabevakning. I det allmännas verksamhet tillämpas offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i stället för bestämmelsen i 22 § första stycket KBL. En upplysning om detta finns i samma paragrafs andra stycket.

5.8 Tillsyn, sanktionsavgifter och skadestånd

Av 23 § framgår att den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen. IMY är tillsynsmyndighet över kamerabevakning som bedrivs enligt lagen.²⁸ Av 24 § följer att tillsynsmyndighetens befogenheter enligt bl.a. EU:s dataskyddsförordning gäller även vid tillsynen över att kamerabevakningslagen följs. Detta innebär att bestämmelserna om tillsynsmyndighetens befogenheter i artikel 58 i EU:s dataskyddsförordning, liksom andra tillämpliga bestämmelser om befogenheter i föreskrifter som kompletterar förordningen, ska tillämpas vid sådan kamerabevakning som omfattas av förordningens tillämpningsområde.²⁹

Sanktionsavgifter för överträdelser av bestämmelser i kamerabevakningslagen kan, enligt 25 §, komma i fråga om den som bedriver bevakning

1. bryter mot tillståndskravet i 7 §,
2. inte följer villkor i ett beslut om tillstånd som har meddelats med stöd av 13 eller 14 §,
3. bryter mot kraven på dokumenterad bedömning i 14 b §,
4. bryter mot upplysningskravet, eller
5. inte följer villkor i ett beslut om undantag från upplysningskravet.

Enligt 27 § ska avgiftens storlek i de tre förstnämnda fallen bestämmas med tillämpning av artikel 83.4 i EU:s dataskyddsförordningen³⁰ eller, i fråga om myndigheter, med tillämpning av den lägre avgiftsnivån i

²⁸ 2 § förordning (2007: 975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten.

²⁹ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 158.

³⁰ Administrativa sanktionsavgifter kan alltså påföras på upp till 10 000 000 euro eller, om det gäller företag, på upp till 2 procent av den totala globala årsomsättningen under föregående budgetår, beroende på vilket värde som är högst.

6 kap. 2 § andra stycket dataskyddslagen.³¹ Vid kamerabevakning enligt brottsdatalagen ska avgiftens storlek i stället bestämmas med tillämpning av 6 kap. 3 § andra stycket den lagen.³² I de två sistnämnda fallen ska avgiftens storlek bestämmas med tillämpning av artikel 83.5 i EU:s dataskyddsförordning³³ eller, i fråga om myndigheter, med tillämpning av den högre avgiftsnivån i 6 kap. 2 § andra stycket dataskyddslagen.³⁴ Vid kamerabevakning som omfattas av brottsdatalagen ska avgiftens storlek i stället bestämmas med tillämpning av 6 kap. 3 § första stycket den lagen.³⁵

I 26 § regleras vilka bestämmelser som ska tillämpas vid beslut om sanktionsavgift i andra fall, t.ex. vid en (samtidig) överträdelse av en bestämmelse i EU:s dataskyddsförordning. Av 26 § framgår att vid beslut om sanktionsavgift ska artikel 83.1, 83.2 och 83.3 i dataskyddsförordningen och 6 kap. 4–7 §§ dataskyddslagen tillämpas. Vid kamerabevakning som omfattas av brottsdatalagen ska i stället 6 kap. 3 § tredje stycket och 6 kap. 4–9 §§ den lagen tillämpas.

Av 28 § framgår att vid överträdelse av bestämmelser i kamerabevakningslagen eller av beslut som har meddelats med stöd av lagen ska bestämmelser om rätt till ersättning i artikel 82 i EU:s dataskyddsförordning tillämpas. Vid kamerabevakning som omfattas av brottsdatalagen ska i stället 7 kap. 1 § den lagen tillämpas.

5.9 Europeisk utblick

5.9.1 Inledning

I det här avsnittet beskriver vi kortfattat några andra europeiska länders reglering om kamerabevakning. I den första delen redogör vi sammanfattat för de svar som vi fick i samband med att vi skickade ut ett frågeformulär i de europeiska dataskyddsmyndigheternas gemensamma kommunikationssystem med hjälp av IMY, se avsnitt 2.2. Efter detta beskriver vi lite mer detaljerat hur lagstiftningen ser ut i några utvalda länder. Även detta avsnitt är i huvudsak baserat på svaren från de europeiska dataskyddsmyndigheterna.

³¹ Dvs. högst 5 000 000 kronor.

³² Dvs. högst 5 000 000 kronor.

³³ Administrativa sanktionsavgifter kan alltså påföras på upp till 20 000 000 euro eller, om det gäller företag, på upp till 4 procent av den totala globala årsomsättningen under föregående budgetår, beroende på vilket värde som är högst.

³⁴ Dvs. högst 10 000 000 kronor.

³⁵ Dvs. högst 10 000 000 kronor.

5.9.2 Sammanfattning av svar på våra frågor till dataskyddsmyndigheterna i andra europeiska länder

Av de 14 länder som besvarade våra frågor är det endast Danmark som har en nationell särskild lag som reglerar kamerabevakning. Åtta andra länder, bl.a. Frankrike, Italien, Nederländerna och Tyskland, har bestämmelser om kamerabevakning i andra nationella lagar, vanligtvis nationella dataskyddslag. Fem länder, Norge, Polen, Slovakien, Finland och Litauen, har i princip ingen nationell regleringen som gäller särskilt för kamerabevakning.

Av de länder som har besvarat våra frågor har endast tre länder någon form av tillståndsplikt. Dessa är Danmark, Frankrike och Rumänien. Lichtenstein tog bort sitt tillståndskrav efter EU:s dataskyddsreform 2018 som då ersattes med en form av anmälningsplikt. Även en delstat i Tyskland, Mecklenburg-Vorpommern, har en form av anmälningsplikt.

När det gäller nationell intresseavvägning är det inget land som har reglerat en sådan i lag som liknar den svenska. Slovenien har dock en nationellt reglerad nödvändighetsbedömning som anger att kamerabevakning på offentliga platser endast är tillåten när detta är nödvändigt på grund av förekomsten av t.ex. ett allvarligt hot mot liv och personlig frihet och dess ändamål inte kan uppnås på annat sätt som ingriper mindre på den personliga integriteten.

Sammanfattningsvis finns det alltså en stor variation på hur länder som tillämpar EU:s dataskyddsreglering nationellt reglerar kamerabevakning. Bland de länder som svarade på våra frågor är det förhållandevis vanligt med någon typ av reglering i nationell rätt, men det är ovanligt med en särskild lag för kamerabevakning. Det är också bland de länder som svarat ovanligt med tillståndskrav, anmälningsplikt och en nationell intresseavvägning.

5.9.3 Detaljer kring regleringen i några europeiska länder

Finland

Finland utgår i huvudsak från den EU-rättsliga regleringen när det gäller kamerabevakning, även när det gäller offentliga organs bevakning av allmän plats.

Det finns dock viss nationell reglering om kamerabevakning som den finska polismyndigheten bedriver och om kamerabevakning på

arbetsplatser. All kamerabevakning är tillståndsfri. Det finns inte heller någon anmälningsplikt. Den bevakande aktören beslutar alltså om användningen av kamerabevakning, administration av systemet och behörighet.

Den finska polismyndighetens befogenhet att bedriva teknisk övervakning på allmän plats regleras i den finska polislagen. Enligt regleringen i den lagen kan polisen, efter att på förhand ha informerat om saken, bedriva sådan bevakning på allmän plats eller väg för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, förebyggande av brott, identifiering av personer som är misstänkta för brott samt för bevakning av särskilda övervakningsobjekt. Med teknisk övervakning avses fortlöpande eller upprepat iakttagande eller avlyssning av fordon, fordonsförare, fotgängare eller allmänheten med hjälp av en teknisk anordning samt automatisk upptagning av ljud eller bild.

Nationell reglering för teknisk övervakning på arbetsplatser finns i lagen om integritetsskydd i arbetslivet. En arbetsgivare får bedriva kamerabevakning i flera olika syften, t.ex. för att trygga den personliga säkerheten för arbetstagare och andra som vistas i lokalerna, skydda egendom eller övervaka att produktionsprocesserna fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Lagen innehåller en proportionalitetsbestämmelse som innebär att arbetsgivaren innan kamerabevakningen påbörjas ska säkerställa att arbetstagarnas personliga integritet inte inskränks mer än nödvändigt för att nå syftet med bevakningen. Det finns också särskilda krav på information, bl.a. genom skyltning.

Dataombudsmannens byrå (motsvarar IMY) ansvarar för att behandlingen av personuppgifter och annan verksamhet sker lagenligt.

Danmark

I Danmark regleras förutsättningarna för kamerabevakning i tv-övervakningsloven (kameraövervakningslagen) och i databeskyttelsesloven (dataskyddslagen).

Enligt den danska kameraövervakningslagen får, enligt huvudregeln, endast offentliga myndigheter bedriva kamerabevakning av gator, vägar och liknande områden som nyttjas av allmänheten. I övrigt gäller ett generellt förbud för privata aktörer att bedriva kamerabevakning av sådana platser. Privata aktörer kan dock i vissa situationer bedriva kamerabevakning av allmänna platser, t.ex. vid bensinstationer, fabriks-

områden och köpcentrum. Bostadsaktörer (t.ex. bostadsrättsföreningar) och ägare av idrottsanläggningar får endast bedriva kamerabevakning på allmän plats efter att ha fått tillstånd från den danska polismyndigheten.

Den danska kameraövervakningslagen innehåller också särskilda bestämmelser om kamerabevakning som kommuner bedriver. Kommunen får, efter samråd med polischefen, utföra kamerabevakning av bl.a. allmänna gator, vägar och torg som ligger i nära anslutning till t.ex. uttagsautomater. Kommunen får också efter diskussion med polischefen bedriva kamerabevakning av bl.a. en gata, väg eller torg som används för allmän trafik och som står i omedelbar anslutning till t.ex. en restauranganläggning. Polischefen får vägra kommunen att bedriva sådan kamerabevakning eller begränsa bevakningen.

Enligt den danska kameraövervakningslagen måste både privata och offentliga aktörer som bedriver kamerabevakning av bl.a. gator, vägar och torg registrera detta i polisens register över kameraövervakning.

Privata aktörer och offentliga myndigheter som utför kameraövervakning av platser eller lokaler där det finns allmän tillgång eller av arbetsplatser måste enligt den danska kameraövervakningslagen tillhandahålla information om bevakningen genom skyltar eller på andra tydliga sätt. Kravet på skyltning gäller dock inte för bevakning som utförs av den danska polismyndigheten.

Den danska polismyndigheten har också befogenhet att beordra offentliga myndigheter att bevaka områden i omedelbar anslutning till ingångar och fasader till myndigheternas egna byggnader, när det är uppenbart nödvändigt för brottsbekämpningen.

Det är den danska polismyndigheten som är tillstånd- och tillsynsmyndighet gällande bevakning enligt kameraövervakningslagen. Den danska dataskyddsmyndigheten är dock tillsynsmyndighet för regler om utlämnande av inspelningar och i övrigt för reglerna i EU:s dataskyddsförordning och den danska dataskyddslagen.

Frankrike

Kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde regleras i lagen om nationell säkerhet (Code de la sécurité intérieure). Av lagen framgår att behöriga myndigheter får bedriva kamerabevakning i flera syften, bl.a. i syfte att förebygga brott mot personer och egendom

på platser som är särskilt utsatta och för att förebygga terrorism. Kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde är förenat med upplysningsplikt.

Kamerabevakning får endast initieras efter tillstånd från inrikesdepartementet, via prefekten i den berörda regionen (närmast motsvarande landshövding) eller, för Paris del, polismästaren. Ett tillstånd meddelas för en viss tid med möjlighet till förnyelse. Tillstånd måste sökas på förhand genom ett särskilt förfarande med krav på vissa handlingar, t.ex. en redogörelse för syftet med bevakningen, en karta över den plats som ska bevakas, en beskrivning av var bevakningsutrustningen ska placeras m.m. Vilka handlingar som måste bifogas en viss ansökan varierar beroende på bevakningens omfattning.

Nederländerna

Kamerabevakning av allmän plats regleras i den nederländska kommunallagen (Gemeentewet). Enligt lagen kan kommunfullmäktige (demokratiskt vald) genom en lokal föreskrift bemyndiga borgmästaren att besluta om kamerabevakning under en bestämd tidsperiod av en plats dit allmänheten har tillträde då det är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning. Det finns alltså inget direkt tillståndskrav, men borgmästaren kan inte besluta om kamerabevakning utan en föreskrift beslutad av kommunfullmäktige. Innan en föreskrift kommer till ska samordning ske med åklagarmyndigheten och den lokala polismyndigheten. Kamerabevakningen utförs sedan av polisen, som är underställd borgmästaren. Om behovet av kamerabevakning med hänsyn till upprätthållandet av allmän ordning upphör ska borgmästaren omedelbart häva beslutet.

Ett beslut enligt kommunallagen om att tillåta kamerabevakning kan förenas med vissa villkor i fråga om t.ex. den tekniska utrustningen och hur den placeras samt vilka personer som ansvarar för eller utför bevakningen. Av lagen framgår också att kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde är förenat med upplysningsplikt; det ska tydligt framgå att platsen är bevakad.

6 Forskning om och allmänhetens inställning till kamerabevakning

6.1 Inledning

Vårt huvudsakliga uppdrag är att föreslå lättnader för och utökade möjligheter till kamerabevakning för vissa aktörer. Vid behandling av personuppgifter generellt är det viktigt att man vid bedömningen av om en åtgärd ska utföras tar hänsyn till integritetsaspekter och väger detta mot nyttan av åtgärden. I detta kapitel redogör vi därför för viss forskning om nyttan med kamerabevakning och de svårigheter som finns med att forska på området.

För vårt uppdrag är det också av intresse att belysa vilken inställning allmänheten har till bevakning på platser dit allmänheten har tillträde. Vi redogör därför för några utvalda undersökningar och rapporter som behandlar den frågan.

I flera tidigare betänkanden finns sammanfattningar av ytterligare forskningsresultat och undersökningar om allmänhetens inställning till kamerabevakning.¹

6.2 Forskning om kamerabevakning som brottsbekämpande metod

6.2.1 Allmänt om forskning på kamerabevakningsområdet

Det finns en mängd svenska och internationella studier på kamerabevakningsområdet. Dessa studier belyser främst de brottspreventiva effekterna av kamerabevakning. Vilka andra effekter kamerabevakning kan ha, t.ex. vad gäller att förebygga eller förhindra olyckor eller

¹ Se t.ex. SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande* och SOU 2019:8, *Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande*.

underlätta den bevakande aktörens möjligheter att sätta in rätt resurser, har såvitt vi kunnat konstatera ännu inte studerats i samma utsträckning. Det finns också begränsad forskning kring trygghets-skapande effekter och kring vilken nytta upptagningar från kamera-bevakning kan ha vid lagföring.²

Vid nedslag i forskningen på området står det klart att det kan finnas vissa problem med utvärdering av vilken nytta som kamerabevakning kan medföra. Som ett exempel kan nämnas att studier av de brotts-förebyggande effekterna tidigare ofta har saknat kontrollområden som de studerade kamerabevakade områdena har kunnat jämföras med. Dessutom förefaller det finnas en svårighet i att identifiera kontroll-områden som är jämförbara med de områden där kamerabevakning inleds.³

Ytterligare ett problem finns när det gäller att identifiera kamera-bevakningens effekter på en viss plats. Kamerabevakning inleds ofta som en följd av tidigare kriminalitet i ett område. Om kriminalite-tens uppåtgående trend fortsätter efter det att kamerorna installerats finns en risk för att man undervärderar bevakningens potentiella avskräckande effekt. En förhöjd kriminalitet kan också leda till att människor är mer vaksamma, vilket kan resultera i minskad brotts-lighet. Det finns då en risk för att man överskattar bevakningens potentiella avskräckande effekt. Orsakssamband kan alltså vara svåra att fastställa. Dessutom är kamerabevakning i regel inte den enda åtgärden som vidtas i ett brottsutsatt område. Flera insatser görs ofta samtidigt, exempelvis kan belysning förbättras och fler poliser eller vaktare sätts in. I dessa fall kan man bara mäta den totala effekten av samtliga åtgärder och inte isolera effekten av bevakningskameror.⁴

Ett generellt problem med enskilda studier är också att de är gjorda i specifika situationer i enskilda länder. Det är på grund av detta inte säkert att det går att överföra resultaten till andra miljöer och länder. Enstaka studier bör alltså användas med försiktighet.

För ett bra forskningsunderlag är det viktigt med många studier.⁵ Detta har även påpekats av Brå, som i våra kontakter framfört att den mest rättvisande generella bilden av kamerabevakningens effekter nås

² Se dock Brottsförebyggande rådets (Brå) rapporter *Kameraövervakning i Landskrona*, 2009:14, och *Kameraövervakning på Stureplan och Medborgarplatsen*, 2015:21.

³ Se Piza E., *The crime prevention effect of CCTV in public places: a propensity score analysis*, *Journal of Crime and Justice*, 2018, Vol 41, No 1, s. 16.

⁴ Se Priks, M., *Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan*, ESO 2015:4, s. 37 och 38.

⁵ Priks, M., *Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan*, ESO 2015:4, s. 66.

genom systematiska metastudier. I en sådan studie vägs resultat från flera undersökningar samman för att få en säkrare generell bild av en åtgärds brottsförebyggande möjligheter och begränsningar.

6.2.2 Brå:s rapporter från 2007 och 2018

Resultaten av metastudierna

Brå lät år 2007 göra en metaanalys av den befintliga internationella forskningen om brottsförebyggande effekter av kamerabevakning. Analysen presenterades i rapporten *Kameraövervakning och brottsprevention – En systematisk forskningsgenomgång*.⁶ Av rapporten, som inkluderar 44 studier, framgår att kamerabevakning totalt sett ledde till en viss minskning av antalet anmälda brott i de bevakade områdena jämfört med i de kontrollområden där kameror inte användes. Samtidigt pekade rapporten på att kamerabevakningens effekter varierade utifrån platsen för bevakningen. Störst brottsförebyggande effekt hade bevakning av parkeringsplatser. I stadskärnor i städer och stora tätorter respektive i vissa bostadsområden (s.k. public housing) ledde kamerabevakning till en liten minskning av brottsligheten. I kollektivtrafiken uppvisades en ganska stor minskning av brottsligheten. Slutligen talade studien för att kamerabevakning tycktes fungera bättre mot egendomsbrott och planerade brott än mot mer impulsiva brott.

År 2018 beställde Brå en ny metaanalys av den befintliga internationella forskningen om brottsförebyggande effekter av kamerabevakning. Analysen inkluderade sammanlagt 76 studier av kamerabevakningssystem som installerats i olika länder och presenterades i rapporten *CCTV and Crime Prevention – A new Systematic Review and MetaAnalysis* (Piza, Welsh, Farrington och Thomas). Det stora flertalet av studierna var utförda i Storbritannien och USA. Även andra länder, bl.a. Sverige, fanns representerade. Brå har sammanfattat resultaten i en egen publikation.⁷

Sammanfattningsvis kan följande redovisas om de resultat som redovisas i rapporten. Kamerabevakning ledde sammantaget till en liten minskning av brottsligheten (13 procent) i försöksområdena jämfört med kontrollområdena. Precis som i rapporten från år 2007

⁶ Brå, *Kameraövervakning och brottsprevention – En systematisk forskningsgenomgång*, Brå 2007:29.

⁷ Brå, *Fungerar kamerabevakning brottsförebyggande? Resultat från en metastudie samt reflektioner om metoder och resultat*, 2018.

framgår att det fanns stora variationer i den brottspreventiva effekten på olika typer av platser. Den största brottspreventiva effekten konstaterades fortfarande på parkeringsplatser, där bevakningen åstadkom en 37-procentig minskning av antalet brott jämfört med kontrollområdena. Nytt jämfört med den tidigare rapporten var dock att en reducering av brottsligheten till följd av kamerabevakning uppvisades även i bostadsområden (public housing-undantaget). I dessa områden minskade brottsligheten med 12 procent jämfört med kontrollområdena. Några signifikanta effekter av kamerabevakning i t.ex. stadskärnor i städer och större tätorter eller kollektivtrafiken uppvisades dock inte.

I rapporten från 2018 finns även en analys av de brottsbekämpande effekter som kamerabevakning kan ge för olika typer av brott. Störst effekt uppvisades för narkotikabrott, där en minskning om cirka 20 procent uppmättes i de bevakade områdena jämfört med kontrollområdena. Fordonsrelaterade brott minskade med 14 procent, vilket även egendomsbrotten gjorde. Inga signifikanta effekter uppmättes dock vad gällde antalet våldsbrott eller störningar av allmän ordning.

Störst effekt uppvisades i de områden där två eller flera brottsbekämpande åtgärder, t.ex. ökad polisnärvaro, sociala insatser eller förbättrad belysning, hade satts in utöver kamerabevakningen. I dessa områden uppmättes en minskning av brottsligheten med 34 procent jämfört med kontrollområdena. I de områden där kamerabevakning sattes in som enda brottsbekämpande åtgärd eller kombinerades med endast en ytterligare åtgärd, uppmättes ingen signifikant effekt på brottsligheten. I rapporten drogs slutsatsen att detta talar för att kamerabevakning får bäst effekt när den ses som den huvudsakliga insatsen i ett paket av åtgärder, snarare än som en ensam taktik för brottsbekämpning.

I linje med detta genererade de s.k. aktiva systemen, där en operatör övervakar bilderna i realtid, signifikanta effekter vad gäller minskningen av antalet brott. Sammantaget minskade brottsligheten med 15 procent i områden med sådana bevakningssystem jämfört med kontrollområdena. För de områden där ”passivt övervakade system” användes uppvisades ingen signifikant minskning av brottsligheten. I rapporten drogs slutsatsen att detta ytterligare talar för att kamerabevakning inte bör användas som den enda insatsen mot brott.

Brå:s reflektioner av metastudien från 2018

Brå presenterade även vissa reflektioner i deras publikation från 2018. Inledningsvis konstaterade rådet att deras tolkning är att metaresultaten endast gäller de effekter som kamerabevakning bevisligen haft, inte den potentiella effekten vid ideal användning. Brå:s hållning är därför inte att kamerabevakning inte skulle kunna fungera även mot våld och i centrumkärnor, trots att studierna sammantaget inte visar en positiv effekt. Sådana effekter har ändå belagts i enskilda studier, och i framtiden kan ny teknik också tänkas ge nya möjligheter. Man behöver också beakta att svårigheterna att mäta effekter är mer framträdande när det gäller våldsbrott och platser som exempelvis centrumkärnor. Hittills har det dock varit svårt att uppnå de önskvärda effekterna mot våldsbrott och i centrumkärnor, så pass svårt att det vanligtvis inte fungerat, medan svårigheterna uppenbarligen har varit mindre vid bevakning mot förberedd brottslighet (som fordons-, egendoms- och narkotikabrott) samt på parkeringar och i bostadsområden.

Brå konstaterade också att innan det kan avgöras vilken förebyggande metod som är bäst i det enskilda fallet, måste situationen analyseras och olika tänkbara åtgärder övervägas. Skulle valet falla på kamerabevakning, är ytterligare lärdomar att det ofta krävs ett väl planerat och kraftfullt arbete för att utvinna metodens potential. Dessutom behöver bevakningen vanligtvis kompletteras med andra insatser. Brå menar att i dessa delar av studien tycks utmaningarna ha underskattats, inklusive vilka resurser som behöver aktiveras för att få bevakning att fungera.

I metastudien refererades det till omflyttning av brott respektive brottsförebyggande spridning. I studien redovisades sedan vissa resultat, där de mest relevanta att uppmärksamma enligt Brå är platstyperna bilparkeringar och bostadsområden, för vilka det fanns positiva brottsförebyggande effekter. Resultaten indikerar enligt Brå att det är sällsynt att brotten omflyttas till andra platser än den bevakade – och lite vanligare att den positiva brottsförebyggande effekten i stället sprider sig utanför det bevakade området. Det enskilt vanligaste resultatet är dock att det inte finns tecken på vare sig omflyttning eller spridning.

Brå menar också att spridning av brottsförebyggande effekter kan sägas vara något alltigenom positivt. Omflyttning av brott är förstås

inte önskvärd, men det behöver ändå inte vara så att en förebyggande insats varit förgäves om brottsligheten flyttar till andra platser. Särskilt gäller det när det saknas direkta brottsoffer, som vid narkotikabrott och ordningsstörningar. Det kan exempelvis ha ett värde om väldigt synlig narkotikabrottslighet och tillhörande ordningsstörningar flyttar från ett centralt torg, eller någon annan plats som har stor praktisk och symbolisk betydelse för många, till någon mer undanskymd plats där den har mindre negativa följdverkningar i lokalsamhället. Dessutom visar forskning att inte hela brottsligheten brukar omflyttas, utan att den sammanlagda brottsnivån blir lägre i samband med omflyttningen.

6.3 Allmänhetens inställning till kamerabevakning

6.3.1 Integritetsskyddskommitténs enkätundersökning från år 2006

Statistiska centralbyrån genomförde år 2006 en enkätundersökning i syfte att få en ungefärlig uppfattning om allmänhetens inställning till behovet av skydd för den personliga integriteten, särskilt när detta behov kommer i konflikt med andra beaktansvärda intressen. Enkäten genomfördes på uppdrag av Integritetsskyddskommittén.⁸

Undersökningen visade en starkt positiv inställning till kamerabevakning på allmän plats för att förebygga brott. Attityderna var i stora drag lika oavsett kön och ålder. Hela 97 procent av de tillfrågade ansåg att kamerabevakning ska vara tillåten på allmän plats, om det behövs för att förhindra grov brottslighet som misshandel, rån, våldtäkt och narkotikalangning. En lika stor majoritet – cirka 96 procent av de tillfrågade – ansåg att kamerabevakning ska vara tillåten på allmän plats om det behövs för att förhindra eller avslöja terroråd. Även när det gällde mindre allvarlig brottslighet, såsom klotter, skadegörelse och snatteri, fanns det en stor acceptans för kamerabevakning på allmän plats. Av de tillfrågade ansåg 87 procent att kamerabevakning ska vara tillåten på allmän plats, om det behövs i syfte att förhindra eller avslöja sådana brott. Förutom detta ansåg 90 procent av de tillfrågade att kamerabevakning ska tillåtas på allmänna platser om det behövs för att människor ska känna sig tryggare.

⁸ Se SOU 2007:22, *Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys*, bilaga 4.

6.3.2 Datainspektionens rapport Ungdomar och integritet från 2011

Datainspektionen (numera IMY) har vid ett flertal tillfällen låtit göra undersökningar av ungdomars (15–18 år) inställning till integritet. Den senaste publicerades i rapporten *Ungdomar och integritet 2011*.⁹ En slutsats som drogs i den undersökningen var att den mest accepterade formen av övervakning var kamerabevakning, vilken unga tolererade i högre utsträckning än exempelvis övervakning på internet. Av ungdomarna som deltog ansåg 85 procent att kamerabevakning kan accepteras, om syftet är att förhindra grova brott. Av de deltagande ansåg 82 procent att kamerabevakning kan accepteras om det förhindrar terrordåd. Acceptansen för kamerabevakning för att förhindra mindre allvarliga brott, som klotter och snatteri, var också hög.

Även 72 procent ansåg att kamerabevakning i tunnelbana och buss kan accepteras. Lika många kunde dessutom acceptera kamerabevakning om den får människor att känna sig tryggare.

6.3.3 LUSAX opinionsundersökning från 2017, 2018 och 2019

LUSAX-säkerhetsforskargrupp vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet genomförde i augusti 2017, april 2018 och december 2019 opinionsundersökningar om allmänhetens uppfattning kring användandet av bevakningskameror på allmän plats relaterat till den personliga integriteten.¹⁰ Undersökningarna gjordes som en samverkansaktivitet med Securitas Sverige AB och i samarbete med Kantar Sifo.

I undersökningarna från 2017 och 2018 ställdes frågor som rörde kamerabevakning av gator och torg och i det egna bostadsområdet. Frågor ställdes om deltagarnas inställning till bevakningskameror; dels till kamerabevakning i allmänhet, dels till användandet av bevakningskameror kopplat till behovet av personlig integritet. I 2019 års undersökning gavs deltagarna även möjlighet att bedöma användandet av kamerabevakning i förhållande till sitt behov av personlig integritet vid gränspassager mellan länder, större sammankomster som

⁹ Datainspektionens rapport 2011:1.

¹⁰ Lahtinen, M., *Allmänhetens uppfattning kring användandet av övervakningskameror på gator och torg*, 2 oktober 2017, *Allmänhetens uppfattning kring användandet av bevakningskameror på allmän plats*, 17 april 2018, *Allmänhetens uppfattning om användningen av bevakningskameror i sambället*, 12 december 2019.

festivaler och idrottsevenemang, grönområden och parker samt vårdinrättningar, t.ex. akutmottagningar. I respektive undersökning deltog ett geografiskt och demografiskt representativt urval om 1 000 personer.

Av de tillfrågade i 2017 års undersökning var 90 procent mycket eller ganska positiva till bevakningskameror på allmän plats. På frågan om kameror på allmän plats inkräktar på den egna personliga integriteten svarade 83 procent av de tillfrågade att bevakningen inte inkräktar på deras personliga integritet. Lika stor procentandel av de tillfrågade ansåg att kameror hindrar potentiella gärningsmän att begå brott. Av de tillfrågade uppfattade 86 procent att kameror är ett bra stöd i arbetet att upptäcka pågående brott och 82 procent ansåg att materialet från kameror kan användas för att utreda och klara upp begångna brott.

I 2018 års undersökning var en lika stor procentandel av de tillfrågade som i 2017 års undersökning mycket eller ganska positiva till bevakningskameror på allmän plats, alltså 90 procent. Av de tillfrågade hade 82 procent uppfattningen att närvaron av kameror verkar avskräckande för potentiella gärningspersoner. Lika stor andel hade uppfattningen att materialet från bevakningskameror leder till att begångna brott utreds och klaras upp. Av de tillfrågade hade 87 procent uppfattningen att bevakningskameror är ett stöd i arbetet att upptäcka pågående brott. Avslutningsvis ställdes en fråga om vilken av fyra uppräknade åtgärder som är mest avgörande för att säkerställa integriteten vid kamerabevakning. Endast 2 procent ansåg att det mest avgörande var att kamerorna var avstängda under vissa tider och 11 procent ansåg att en sträng tillståndsgivning var mest avgörande. Vidare ansåg 38 procent att tydlig skyltning om bevakningen var det mest avgörande och 41 procent att det finns reglering i form av rutiner för hantering, lagring och spridning av materialet.

I 2019 års undersökning minskade antalet av de tillfrågade som ställde sig positiva till bevakningskameror på allmän plats till 88 procent. Av de tillfrågade såg 77 procent helt eller delvis inget motsatsförhållande med användningen av kamerabevakning på gator och torg och deras behov av personliga integritet. Om närvaron av kamerabevakning i det egna bostadsområdet utgör en kränkning av den personliga integriteten avvisade – helt eller delvis – 67 procent av deltagarna ett sådant påstående. För de nya miljöerna fördelade sig svaren på följande sätt: kamerabevakning vid gränspassager mellan

länder såg 82 procent inget motsatsförhållande mellan kamerabevakning och deras behov personlig integritet, motsvarande siffra för kamerabevakning vid större sammankomster som idrottsevenemang och festivaler var 80 procent. För kamerabevakning i parker och grönområden fanns det inget motsatsförhållande för 74 procent av deltagarna. Slutligen fanns det inget motsatsförhållande mellan kamerabevakning och personlig integritet på vårdinrättningar och akuttagningar för 68 procent av deltagarna. Gemensamt för alla uppräknade platser var att det fanns ett starkt stöd för kamerabevakning även när deltagarna i undersökningen redan i frågeställningen uppmanas väga närvaron av kamerabevakning mot deras behov av personliga integritet.

6.3.4 SOM-undersökning från 2022

Marie Eneman och Jan Ljungberg, docent respektive professor i informatik vid Göteborgs universitet har nyligen presenterat en av dem initierad SOM-undersökning¹¹ om allmänhetens syn på kamerabevakning. Resultatet och författarnas slutsatser presenterades i artikeln *Välkommen till det digitala övervakningssambället*.¹²

I undersökning deltog cirka 1 650 personer. Vissa av frågorna inkluderade övervakning i annan form än kamerabevakning. Vi redogör för de delar av resultatet vi anser är relevant för vårt uppdrag.

Den första frågan i undersökningen var formulerad som: *Tycker du svenska brottsbekämpande myndigheter (t.ex. polisen) bör få använda följande?* Därefter presenterades sex olika övervakningsalternativ, varav två är av särskild relevans för våra frågor: fast kamerabevakning av offentlig plats och fordonsburna kameror (från drönare, helikopter och bilar). Resultatet visade att en majoritet av deltagarna ställde sig positiva till brottsbekämpande myndigheters användning av fast kameraövervakning av offentliga platser (72 procent) och användning av fordonsburna kameror (59 procent).

Den andra frågan var formulerad som: *Hur anser du att din integritet hade påverkats av att brottsbekämpande myndigheter (t.ex. polisen)*

¹¹ SOM-undersökning är en undersökningsverksamhet som bedrivs av SOM-institutet vid Göteborgs universitet. Undersökningarna går ut på att ställa frågor till Sveriges befolkning på teman inom samhälle, opinion och medier. Resultaten används ofta inom forskningen.

¹² Eneman och Ljungberg (2023). *Välkommen till det digitala övervakningssambället*, i Andersson m.fl. (red) *Ovisslighetens tid*, Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

använde följande? Därefter presenterades samma sex övervakning-alternativ som i fråga 1. Resultatet var att 40–45 procent av deltagarna ansåg att deras integritet varken hade påverkats positivt eller negativt om brottsbekämpande myndigheter använde något av de sex möjliga övervakningsalternativen. När det gäller fast kamerabevakning av offentliga platser så angav drygt hälften av deltagarna att de ansåg att deras integritet skulle påverkas mycket positivt eller ganska positivt. Sammantaget visar resultatet enligt författarna att fler medborgare tycker att användningen av övervakningsalternativen har en högre positiv påverkan på den personliga integriteten än en negativ påverkan. Resultatet skiljer sig åt från vad som lyfts fram i tidigare forskning och bör enligt författarna tolkas med försiktighet.

Den tredje frågan var formulerad som: *Hur stort förtroende har du för följande aktörers användning av övervakning i samhället?* Därefter presenterades sex olika alternativ med statliga och privata aktörer som bedriver övervakning i samhället: Polismyndigheten, andra brottsbekämpande myndigheter, sociala plattformar, internetleverantörer, privata teknikföretag och privata säkerhetsföretag. Resultatet visade att deltagarna uttryckte ett stort förtroende för statliga aktörers användning av övervakning i samhället och att förtroendet för privata aktörers användning av övervakning är betydligt lägre. Högst förtroende uttryckte deltagarna för Polismyndighetens användning av övervakning följt av ett högt förtroende även för andra brottsbekämpande myndigheter. Mellan 30 och 40 procent av deltagarna angav att de varken har stort eller litet förtroende för den övervakning som sker av privata aktörer.

Den sista fråga var formulerad som: *Vilken är din åsikt om följande förslag?* Därefter presenterades fyra olika förslag som deltagarna fick ta ställning till, varav tre är intressanta för utredningens frågor: öka kamerabevakningen på allmänna platser, låta brottsbekämpande myndigheter ansvara för övervakningen i samhället och låta privata företag ansvara för övervakningen i samhället. Resultatet visade ett starkt stöd för att öka kamerabevakning på allmänna platser och för att brottsbekämpande myndigheter ansvarar för övervakning i samhället. Deltagarna uttryckte ett lågt stöd kring förslaget att låta privata aktörer ansvara för övervakning i samhället.

Författarna uttrycker i sina slutsatser av undersökningen en förvåning över att medborgarna inte uttrycker någon större oro kring eventuella risker för hur övervakningen kan komma att påverka den

personliga integriteten. Många av deltagarna uttryckte snarare att deras integritet skulle påverkas positivt av mer övervakning. Resultatet väcker enligt författarna viktiga frågor kring betydelsen av integritet i dagens digitala samhälle. Enligt författarna kan integritet även inkludera rätten att känna sig trygg och säker i samhället. Där kan bevakningskameror på offentliga platser enligt författarna bidra till en känsla av ökad trygghet. Författarna poängterade dock att resultaten bör tolkas i den vidare samhällskontexten där media dagligen rapporterar om den eskalerande grova brottsligheten i form av gängkriminalitet, skjutningar och annan kriminalitet, vilket sannolikt kan ha påverkat deltagarnas svar.

7 Behovsbeskrivningar – kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse

7.1 Inledning

En del av vårt huvudsakliga uppdrag är att kartlägga och analysera behov av lättnader för kamerabevakning för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför uppgifter av allmänt intresse. Vår kartläggning presenteras i detta kapitel.

Vårt uppdrag berör många aktörer med stor variation på erfarenhet av och förutsättningar för att bedriva kamerabevakning. Att få till en gedigen kartläggning har på så sätt varit en utmaning under vår förhållandevis korta utredningstid. Vårt mål har varit att presentera en så pass omfattande kartläggning att vi ska kunna motivera våra förslag utifrån de behov som finns, men vi har behövt göra vissa avgränsningar. Kapitlet inleds med en beskrivning av hur vi har genomfört kartläggningen.

För att kunna sätta aktörernas behov av lättnader i lagstiftningen i sitt sammanhang exemplifierar vi sedan kort vilken typ av verksamheter som aktörerna som ingår i kartläggningen bedriver. Efter detta redogör vi för själva resultatet av kartläggningen och beskriver aktörernas uttryckta behov. Avslutningsvis presenterar vi IMY:s syn på behovsbeskrivningarna. Redogörelsen av aktörernas behov och IMY:s syn på behoven utgår helt från det som aktörerna och IMY har uppgett.

Vi har också i uppdrag att föreslå ändringar som innebär utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt vissa lättnader för

Polismyndighetens kamerabevakning. I den delen av vårt uppdrag spelar särskilt Polismyndigheten, men även andra brottsbekämpande myndigheter, en central roll. Behovsbeskrivningar för kamerabevakning i brottsbekämpningen presenteras i kapitel 8.

Vår analys av behoven redogör vi huvudsakligen för i kapitel 9. Hur aktörernas beskrivning påverkar våra förslag återkommer vi till i skälen för dessa.

7.2 Hur kartläggningen har gått till

7.2.1 Aktörer som ingått i kartläggningen

Våra direktiv omfattar samtliga kommunala och regionala myndigheter. Utöver myndigheterna omfattar vårt uppdrag även en grupp aktörer som inte är myndigheter men som utför en uppgift av allmänt intresse. Kartläggningen inkluderar alltså en mängd olika verksamheter med olika förutsättningar. Med anledning av mängden aktörer har det inte varit möjligt för oss att i detalj kartlägga behoven för samtliga aktörer. Vi har i stället gjort ett urval av aktörer som vi fått skriftliga redogörelser från. Vissa av aktörerna har vi även träffat för att diskutera frågorna djupare.

Vid urvalet har vi utgått dels från aktörernas storlek, dels om de har tillstånd för kamerabevakning, vilket indikerar att de bedriver kamerabevakning i dag. Målet har varit att involvera både stora och små aktörer samt aktörer som bedriver kamerabevakning i större respektive mindre omfattning, eller inte alls, för att komma så nära en helhetsbild av behoven som möjligt.

Inledningsvis träffade vi representanter från SKR utanför expertgruppen. Eftersom olika kommuner och regioner har olika förutsättningar ansåg vi att vi även behövde få information direkt från dem. Vi skickade därför en förfrågan om skriftliga synpunkter till 24 kommuner och sex regioner. Vi fick in svar från tio kommuner och fyra regioner.¹ Vi har också träffat representanter från Region Stockholm och Skåne, Uppsala, Södertälje och Staffanstorps kommun samt

¹ Svar inkom från Bollnäs, Borgholms, Staffanstorps, Säftele och Södertälje kommun, Göteborgs, Landskrona, Malmö och Stockholms stad samt Region Gotland, Västerbotten, Stockholm och Skåne. Svar från Region Gotland har i vår kartläggning haft betydelse både för kommunala och regionala angelägenheter.

Göteborgs stad. Ytterligare en region tillfrågades om att delta i mötesform, men avböjde vår förfrågan.

I fråga om andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse omfattas bl.a. kommunala och regionala bolag. I huvudsak har vi inte träffat bolagen separat, utan de har fört fram sina behov genom sina ägare. På flera av de möten vi haft med kommuner och regioner har representanter från bolagen deltagit.

Vi involverade även organisationer som driver frågor av intresse för några andra aktörer som utför en uppgift av allmänt intresse. Vi har träffat Energiföretagen och Friskolornas riksförbund, som inför mötena inhämtade synpunkter från deras medlemmar. Därutöver har vi träffat några av Vårdföretagarnas största medlemmar.

Eftersom det redan i dag finns aktörer som delvis inte omfattas av tillståndskravet i kamerabevakningslagen ansåg vi att det var lämpligt att involvera sådana aktörer för att få information om hur ett slopat tillståndskrav har fungerat i praktiken. På mötet med Region Stockholm var en representant från Storstockholms Lokaltrafik (SL) med och vi har även besökt Västtrafik, som ägs av Västra Götalandsregionen.

Vi ansåg också att det fanns ett intresse av att få information från organisationer som representerar personer som ofta vistas på platser där aktörerna använder kamerabevakning. I detta sammanhang valde vi att kontakta ett fackförbund som representerar arbetstagare som vistas i skolor eftersom det är en arbetsplats där både tillståndspliktig och tillståndsfri kamerabevakning ofta bedrivs. Vi har därför fått skriftlig information från Sveriges lärare. Sveriges akademikers centralorganisation inkom därefter på eget initiativ med synpunkter utifrån ett arbetstagar- och integritetsperspektiv till utredningen.

Slutligen är IMY tillstånds- och tillsynsmyndighet för kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen. Av den anledningen har vi inom ramen för kartläggningen även fått skriftliga synpunkter från IMY och träffat representanter från myndigheten utanför expertgruppen.

7.2.2 Metod och genomförande

Kartläggningen bygger på en kvalitativ metod. I huvudsak har den bedrivits genom att ett frågeunderlag skickats till de utvalda aktörerna. Dessa har sedan besvarat underlaget skriftligen. Frågeställningarna har också diskuterats vid möten med de aktörer som vi har angett att vi har träffat. Vi har även haft underhandskontakter med vissa av aktörerna.

Det huvudsakliga syftet med kartläggningen har varit att undersöka vilka behov de aktuella aktörerna har av lättnader i regelverket för kamerabevakning. Aktörerna har fått möjlighet att beskriva varför och i vilka syften de har behov av att bedriva kamerabevakning. I samma syfte har frågeunderlaget tagit sikte på aktörernas erfarenheter av kamerabevakning, t.ex. när det gäller den nytta som bevakningen medför för verksamheterna. Frågor om tillståndsprocessen har varit en central del, bl.a. om vilka problem den ger upphov till i verksamheterna.

Utgångspunkten för ett eventuellt helt eller delvis slopat tillståndskrav för aktörerna bör vara att kamerabevakning framöver ska kunna användas på ett flexibelt och verksamhetsanpassat sätt. Underlaget har därför innehållit frågor gällande olika alternativa utformningar av en helt eller delvis slopad tillståndsplikt. Av samma anledning har frågor ställts till aktörerna om vilka syften ett eventuellt delvis slopat tillståndskrav för kamerabevakning bör omfatta.

Oavsett om tillståndskravet slopas helt eller delvis innebär det inte att kamerabevakning kan bedrivas utan en noggrann rättslig bedömning. Åtminstone den generella dataskyddsregleringen måste alltid följas och ofta även kamerabevakningslagen. Med anledning av detta har vi även ställt frågor kring vilka förutsättningar aktörerna har för att göra dessa bedömningar själva utan ett tillståndsförfarande.

Kamerabevakning är ett område där flera aktörer ofta samverkar för att resurser ska användas på ett så effektivt sätt som möjligt. Vi har därför inkluderat frågor kring hur aktörerna samarbetar med andra i dag och hur de anser att samverkan skulle påverkas vid ett helt eller delvist slopat tillståndskrav.

Det är av stor betydelse att integritetsskyddet för personer som blir föremål för kamerabevakning kan garanteras även vid lättnader i lagstiftningen. Mot den bakgrunden har integritetsaspekter haft en framträdande roll i våra kontakter med aktörerna. Underlaget har inne-

hållit frågeställningar om hur aktörerna arbetar med integritetsfrågor vid befintlig kamerabevakning och hur dessa aspekter fortsatt kan tas tillvara vid ett helt eller delvis slopat tillståndskrav. Utöver detta har IMY besvarat ett frågeunderlag som i huvudsak tagit sikte på integritets- och tillsynsaspekter.

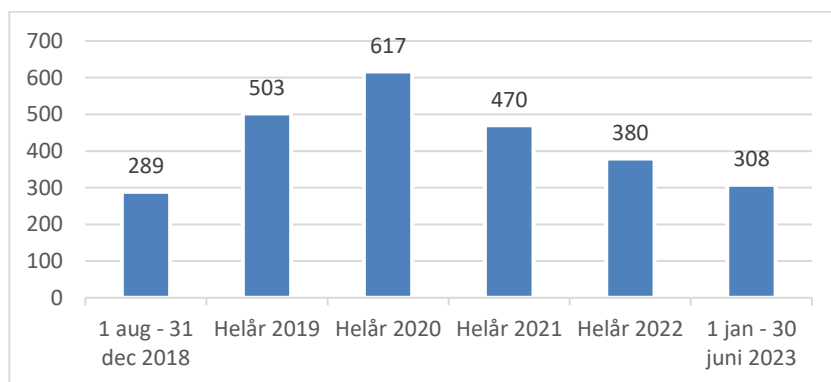
7.3 Viss statistik från tillståndsprövningen

7.3.1 Antalet ansökningar

IMY tog över som tillståndsmyndighet för kamerabevakning från länsstyrelserna när kamerabevakningslagen trädde i kraft 2018. Totalt under perioden 1 augusti 2018 till 30 juni 2023 har myndigheten fattat 2 567 beslut i fråga om tillstånd för kamerabevakning. Av dessa beslut gäller 11,3 procent ansökan från statliga myndigheter, 0,9 procent statliga bolag, 46,2 procent kommuner, 9,6 procent regioner, 14 procent kommunala och regionala bolag samt 18 procent privata aktörer.

I grafen nedan finns en sammanställning av antalet inkomna ansökningar per år. En kommentar till siffrorna är att det 2020 kom in 100 ansökningar från en och samma aktör och under 2023 kom det in 60 ansökningar från en och samma annan aktör.

Figur 7.1 Totalt antal inkomna ansökningar per år
1 aug 2018–30 juni 2023

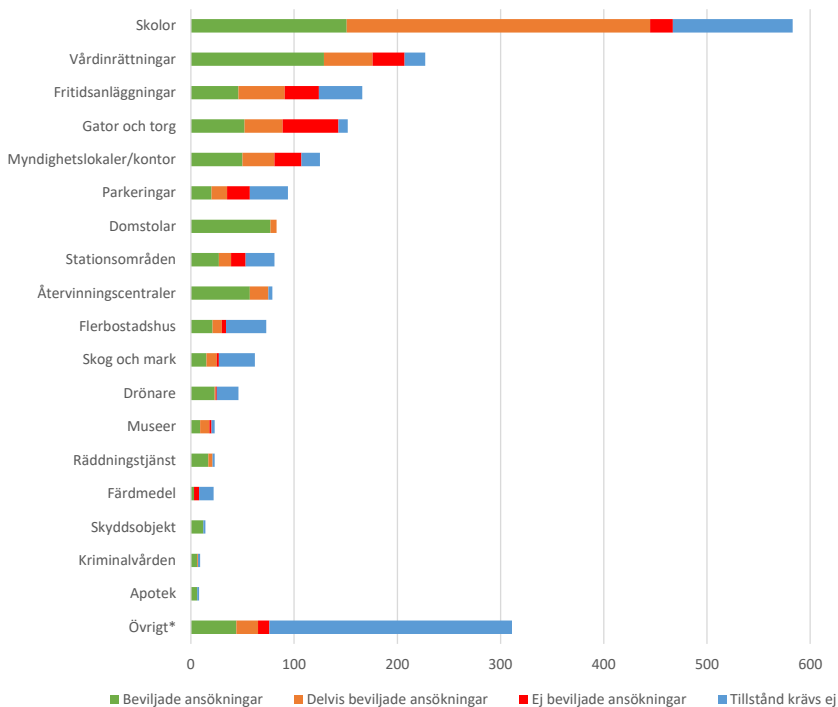


Källa: IMY.

7.3.2 Antal ansökningar per område

Det vanligaste området som ansökningar om tillstånd gäller är skolområden, tätt följt av vårdinrättningar, fritidsanläggningar samt gator och torg. I grafen nedan presenteras antalet ansökningar om tillstånd fördelade per område. Det anges också hur IMY beslutat i ärendena. Grafen omfattar ansökningar som inkommit till IMY under perioden 1 augusti 2018 till 30 juni 2023. Vissa områden har sedan 2018 blivit undantagna tillståndskravet för bevakning i vissa syften, t.ex. apotek och stationsområden.

Figur 7.2 Antal ansökningar om tillstånd för kamerabevakning fördelade per område 1 augusti 2018–30 juni 2023



Källa: IMY.

7.3.3 Den genomsnittliga handläggningstiden

Den genomsnittliga handläggningstiden har varierat under åren som IMY har varit ansvarig för tillståndsprövningen. I tabellen nedan visas den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden där beslut fattats

under de tre sista månaderna av 2023. Handläggningstiden räknas från att ansökan kommer in till dagen för beslut. I mars 2024 låg den genomsnittliga handläggningstiden fortsatt på cirka 8 månader.

Tabell 7.1 Genomsnittlig handläggningstid för tillståndsärenden oktober–december 2023

Månad och år	Genomsnittlig handläggningstid
Oktober 2023	9,59 månader
November 2023	7,9 månader
December 2023	7,95 månader

Källa: IMY.

7.4 Aktörernas verksamheter

7.4.1 Kommuner och regioner

Gemensamma utgångspunkter

Sverige är indelat i 290 kommuner och 21 regioner. Kommunallagen (2017:725) styr kommunernas och regionernas verksamhet. De specifika verksamheterna har också lagar som styr arbetet, bl.a. socialtjänstlagen (2001:453), skollagen (2010:800) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Även patientdatalagen (2008:355) eller lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten är relevanta för vissa verksamheter.

Av 1 kap. 1 § RF framgår principen om det kommunala självstyret som gäller för både kommuner och regioner. Principen är ett uttryck för demokrati på lokal och regional nivå och innebär att kommuner och regioner måste följa de ramar som riksdag och regering bestämt, men utöver det har de rätt att fatta självständiga beslut. Självstyret kan inskränkas men inskränkningen bör inte vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att uppnå de ändamål som har motiverat inskränkningen. Staten måste också anvisa medel när den fattar beslut som innebär höjda ambitioner eller nya verksamheter för kommuner och regioner.

Kommunal verksamhet

Kommunerna ansvarar för en stor del av den lokala samhällsservicen och är skyldiga att ha vissa verksamheter enligt lag. Andra verksamheter är frivilliga och beslutas av lokalpolitikerna. De obligatoriska verksamheterna är social omsorg, för-, grund- och gymnasieskola samt kommunal vuxenutbildning, plan- och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd, renhållning och avfallshantering, vatten och avlopp, räddningstjänst, krisberedskap och civilt försvar, biblioteksverksamhet och bostäder.

Den 1 juli 2023 trädde lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete i kraft. Enligt förarbetena till lagen vill regeringen säkerställa att kommunerna arbetar med brottsförebyggande arbete på ett effektivt och kunskapsbaserat sätt och att ansvaret därför ska regleras i lag.² Enligt den nya lagen ska kommunerna bl.a. ta fram en lägesbild över brottsligheten och utifrån denna ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan. Kommunerna ska också ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet och inrätta en samordningsfunktion.

Regional verksamhet

Regionerna ansvarar för uppgifter som är gemensamma för stora geografiska områden och som ofta kräver stora ekonomiska resurser. Även regionerna är skyldiga enligt lag att ha vissa verksamheter. De obligatoriska verksamheterna är hälso- och sjukvård, tandvård för barn och unga upp till 23 års ålder och regionalt utvecklingsansvar.

7.4.2 Andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse

Kommunala och regionala bolag

Kommuner och regioner kan bilda företag, till vilka de kan överlåta sina angelägenheter. Aktiebolag och stiftelser är dominerande företagsformer. Bolagen kan vara helägda eller delägda tillsammans med andra kommuner och regioner eller någon annan, men är egna juri-

² Se 3 § lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete och prop. 2022:23:43, *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete*, s. 13–16.

diska personer. Regionen eller kommunen måste dock äga minst 50 procent av aktierna för att det ska definieras som ett kommunalt eller regionalt bolag.

Kommunala och regionala bolags verksamhet och skötsel regleras i lag och riktlinjer samt av principer. I helägda företag ska fullmäktige i kommunen eller regionen fastställa ändamålet med verksamheten och se till att ändamålet och de kommunala befogenheterna anges i bolagsordningen eller motsvarande. Det är även fullmäktige som utser styrelseledamöter. Fullmäktige måste även ta ställning innan beslut av principiell beskaffenhet fattas och se till att företaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över till privata utförare. I ett delägt företag ska fullmäktige se till att företaget blir bundet av samma villkor som helägda i den omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

De verksamheter som vanligast bedrivs i bolagsform avser elektricitet och gas, fastigheter, transport och kommunikation, vatten och avlopp samt värme och kyla. Det är i dag även vanligt att vårdinrättningar och skolor bedrivs i bolagsform.

Energibranschen

Företagen inom energibranschen bedriver samhällsviktig verksamhet genom att producera, distribuera, sälja och lagra energi. Branschens verksamhet är reglerad bl.a. genom ellagen (1997:857) och miljöbalken. Lagarna ställer krav på att verksamheten ordnas på ett visst sätt och innehåller även regler om tillsyn.

Branschorganisationen Energiföretagen representerar 400 av företagen. Organisationen har i uppgift att driva frågor som berör hela branschen. Det största medlemsbolaget är det statligt ägda Vattenfall AB.

Friskolor

En friskola är en skola som finansieras av skattemedel men som drivs av en annan huvudman än kommun, region eller stat. Det kan t.ex. vara en stiftelse, ett företag eller en privatperson som driver skolan. Friskolor finns på för-, grund- och gymnasienivå. Sverige har ett

enhetligt skolsystem, vilket innebär att friskolor, precis som kommunala och statliga skolor, verkar inom ramen för skollagen. Grund- och gymnasieskolor står under Skolinspektionens tillsyn och fristående förskolor står under lägeskommunens tillsyn.

Branschorganisationen Friskolornas riksförbund representerar 500 av Sveriges friskolor som driver totalt 1 200 verksamheter i olika storlekar. Medlemmarna utgör cirka 70 procent av Sveriges friskolor.

Privata vård- och omsorgsgivare

Under 1990-talet inleddes en period av avreglering, konkurrensutsättning och privatisering av vården. Vårdgivare delas vanligtvis upp i fyra olika typer av vårdomsorg: sjukvård, äldreomsorg, personlig assistans samt individ- och familjeomsorg. Exempel på verksamheter är primärvården och psykiatrisk vård, äldreboenden och hemtjänst samt hem för vård eller boende (HVB-hem). I dag sker hälften av alla patientbesök i primärvården hos en privat vårdgivare och 82 procent av HVB-hemmen drivs av privata utförare.³

All vård som bedrivs i Sverige är reglerad genom olika lagar. Sjukvården styrs bl.a. genom hälso- och sjukvårdslagen medan de andra delarna i huvudsak är reglerade i socialtjänstlagen, men även genom lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. All verksamhet inom vård- och omsorg står under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Privata vårdinrättningar är även skyldiga att följa patientdatalagen eller lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Vårdföretagarna är arbetsgivar- och branschorganisation för privata vårdföretagare. Organisationen har cirka 2 000 medlemsföretag fördelat över de olika vårdomsorgerna.

³ Statistik hämtad från Vårdföretagarnas webbplats.

7.5 Aktörernas behovsbeskrivningar

7.5.1 Kommuner (inklusive kommunala bolag)

Syfte och nytta med befintlig kamerabevakning

De kommuner som vi har haft kontakt med i utredningen bedriver i princip samtliga någon typ av tillståndspliktig kamerabevakning. De flesta av kommunerna bedriver även bevakning som inte kräver tillstånd, vanligtvis på platser dit allmänheten inte har tillträde, framför allt på skolor. Antalet tillstånd varierar stort mellan kommunerna. En kommun har upp emot 60 tillstånd, medan en annan har fyra.

Exempel på platser dit allmänheten har tillträde som bevakas av kommunerna är skolgårdar, bibliotek, stadshus, receptioner, väntrum, cykelgarage, återvinningscentraler, resecentrum, hamnar samt gator och torg. De vanligaste syftena med bevakningen, oavsett om den är tillståndspliktig eller inte, är att förebygga och upptäcka brott samt att skapa trygghet. Andra exempel på syften med bevakningen är att förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor. Exempel på händelser som kommunerna vill förebygga och upptäcka med bevakningen är skadegörelse, narkotikarelaterade brott, inbrott, bränder, takklättring och obehörigt tillträde till fastigheter.

Flera av de kommuner som besvarat våra frågor uppger att de ser ett växande behov av att bedriva kamerabevakning i samma syften som bevakning bedrivs i dag. Många kommuner uppger att de inte bedriver mer kamerabevakning i dag på grund av en omständlig tillståndsprocess som tar lång tid och av ekonomiska skäl. Flera kommuner anser också att det ställs orimliga krav på dokumentation av incidenter för att beviljas tillstånd för kamerabevakning.

Vissa kommuner uppger att kamerabevakning är en effektiv åtgärd i fråga om att förebygga brott. En kommun anger exempelvis att statistik mellan åren 2013–2018 talar för att skadegörelse har minskat. Kommunen anger dock att det är svårt att avgöra om det enbart är en effekt av kamerabevakningen eller om åtgärden är en bidragande faktor. Samma kommun anger att den använder kamerabevakning som ett led i en åtgärdskedja. Om det är någon aktivitet i kamerabilden aktiveras ett larm som går vidare till en larmcentral som i sin tur skickar kommunens anlitade bevakningsbolag till platsen. Enligt kommunen har en sådan funktion varit effektiv framför allt emot skadegörelse, inbrott och nedskräpning.

En annan kommun anser att kamerabevakning som ensam åtgärd troligtvis inte leder till en förbättrad miljö utan att det krävs en kombination av operativa insatser. Flera kommuner anger att de inte har fört någon faktiskt statistik över om kamerabevakning har gett önskad effekt, men att kamerabevakningen har resulterat i en upplevd trygghet bland invånarna. Ofta har den upplevda tryggheten gett sig till känna i medborgarundersökningar. Flera kommuner uppger också att Polismyndigheten har haft nytta av kameramaterialet. En kommun berättar att den under perioder skickar bevakningsmaterial flera gånger i veckan till Polismyndigheten.

Med anledning av att det många gånger är Polismyndigheten som har nytta av kameramaterialet nämner en kommun att den anser att utredningen bör ha i åtanke att kommuner inte ska kamerabevaka i syfte att generera material till Polismyndigheten.

Det är endast en av kommunerna som vi varit i kontakt med, en mindre landsbygdskommun med besöksnäring, som inte bedriver någon kamerabevakning alls. Anledningen till att den kommunen inte bedriver kamerabevakning är att det är förknippat med kostnader och en administrativ tidsåtgång som inte vägs upp av nyttan med bevakningen. Den kommunen uppger att det eventuellt finns ett behov av att framöver bedriva kamerabevakning i främst brottsförebyggande syften, men även i syfte att bevaka olycksdrabbade platser, t.ex. trafikövergångar.

Samtliga kommuner ser ett behov av och ställer sig positiva till förenklningar i regelverket för kamerabevakning.

Problemen med tillståndsprocessen och möjliga lättnader

De flesta kommuner vi varit i kontakt med ser vissa fördelar med en tillståndsprocess. Den främsta fördelen är att IMY gör en noggrann genomgång av förutsättningarna för kamerabevakning och hanteringen av bildmaterialet innan bevakningen påbörjas. En annan fördel som nämns är möjligheten att få tydliga svar på om den tänkta kamerabevakningen lever upp till lagkraven. Ytterligare en fördel som en kommun anger är att bedömningar över landet blir lika.

Många av kommunerna ser dock stora nackdelar med förfarandet som överväger fördelarna. Samtliga kommuner nämner handläggningstiden som den främsta nackdelen. En kommun nämner också att av-

saknaden av ett standardiserat förfarande för vilka faktorer som ska redovisas i ansökan vanligtvis leder till att ansökan måste kompletteras, vilket förlänger handläggningstiden. Kommunerna anger att handläggningstiden ofta uppgår till över ett år och att under tiden som processen pågår har omständigheterna vid platsen som uppbringat behov av bevakning många gånger fortsatt eller eskalerat. De flesta kommuner uppger att kamerabevakning i regel är en åtgärd som snabbt behöver verkställas när behovet uppstår. Andra nackdelar som nämns är att det ställs höga krav på dokumentationen i tillståndprocessen och att man sällan får tillstånd för kamerabevakning i brottsförebyggande syfte och i syfte att öka tryggheten på en plats. Flera kommuner nämner också att man i ansökan måste beskriva tekniken väldigt ingående, vilket kräver stor teknisk kompetens. En kommun nämner att utvecklingen av tekniken går så snabbt att ny teknik ändå måste användas när man väl fått tillståndet.

Ett stort antal kommuner uppger att de på grund av dessa nackdelar många gånger avstår från att ansöka om tillstånd även om de anser att ett behov av kamerabevakning finns. Många kommuner anser att ett slopat tillståndskrav skulle underlätta planeringen och genomförandet av kamerabevakning samt spara tid och resurser. Flera kommuner nämner dock att lagstiftningen måste bli mer tydlig och att vägledning från IMY kommer att behövas i större utsträckning för att ett slopat tillståndskrav ska ge önskad effekt. Annars kan ett slopat tillståndskrav leda till ökad arbetsbörda enligt flera av kommunerna.

I princip alla kommuner som vi varit i kontakt med anser att tillståndskravet bör tas bort i sin helhet för alla deras verksamheter. En kommun nämner att det som talar för att tillståndsplikten endast bör slopas delvis är att det kan finnas en risk att aktörerna sätter upp kameror av populistiska skäl på platser där det inte finns något syfte med bevakningen. Flera kommuner nämner dock att det redan i dag finns gränsdragningsproblem med tillståndsplikten och att ytterligare undantag kan skapa svåra bedömningar kring om tillstånd behövs i det enskilda fallet.

Endast en av de tillfrågade kommunerna uppger att tillståndsplikten inte upplevs som något hinder för att bedriva kamerabevakning. Den kommunen anser att ett helt eller delvis slopat tillståndskrav öppnar upp för godtyckliga bedömningar och rättsosäkerhet.

Om man endast tar bort tillståndsplikten delvis är det i första hand kamerabevakning i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka

brott som lyfts fram och som kommunerna anser att det bör införas undantag för. Även kamerabevakning i syfte att förhindra och upptäcka olyckor nämns. En kommun nämner att lättnader bör införas på de områden där det finns forskning och evidens om effekt.

Behovet av integritetsskyddande åtgärder

Samtliga kommuner vi varit i kontakt med uppger att om tillståndskravet tas bort behövs andra integritetsskyddande åtgärder. Samtliga av dessa kommuner som bedriver kamerabevakning idag arbetar med säkerhetsåtgärder. Några exempel på sådana åtgärder är att begränsa tiden på dygnet man bevakar, maskering av särskilt integritetskänsliga platser, begränsning av lagringstid och behörighetsbegränsningar för vem som får ta del av kameramaterialet om inspelning används.

En integritetsskyddande åtgärd som kommunerna ställer sig positiva till är att ställa krav på dokumentation av bedömningen av förutsättningarna för kamerabevakning i det enskilda fallet. Några kommuner anmärker dock att ett sådant krav inte får bli allt för administrativt betungande eller kräva för omfattande dokumentation. Många kommuner har också lyft svårigheter med att tolka och tillämpa den nuvarande intresseavvägningen i kamerabevakningslagen. En kommun anser att man inte bör kräva en intresseavvägning utifrån varje specifik kamera eller plats, utan att det vore bra om man i stället kan utgå från ett område. Ytterligare ett problem som tas upp är att intresseavvägningen i kamerabevakningslagen blandas ihop med den rättsliga grunden i artikel 6.1 f i EU:s dataskyddsförordning, som också innebär att en intresseavvägning ska göras.

Flera kommuner tar upp att det krävs mer och tydligare vägledning från IMY i fråga om hur man ska göra bedömningen av förutsättningarna för kamerabevakning. Många kommuner efterlyser mallar och stödmaterial. Vissa kommuner anger dock att det inte finns något större problem med att tolka intresseavvägningen i kamerabevakningslagen. En verksamhet i en kommun för fram att ett krav på dokumenterad intresseavvägning skulle innebära en onödig och komplicerad administration som inte är önskvärd.

En kommun tar även upp att varje kommun borde ha offentliga riktlinjer för hur kommunen ska bedriva kamerabevakning. Flera kommuner uppger att sådana riktlinjer redan finns för kamerabevak-

ning som i dag inte är tillståndspliktig (t.ex. bevakning som bedrivs på annan plats än dit allmänheten har tillträde eller som omfattas av något av undantagen från tillståndskravet i 9 § KBL).

En annan integritetsskyddande åtgärd som nämns är effektiv tillsyn. Alla kommuner som vi varit i kontakt med anser att tillsynsmyndigheten måste ges förutsättningar för att utöva tillsyn i större utsträckning om tillståndprocessen slopas helt eller delvis. Samtliga kommuner har inget emot eller är positiva till någon form av enklare anmälningsplikt. En kommun nämner att det är viktigt med en anmälningsplikt för att tillsynsmyndigheten ska veta var kamerabevakning bedrivs och för att myndigheten ska kunna säkerställa att bevakningen bedrivs i enlighet med relevant reglering. Flera kommuner nämner dock att en eventuell anmälningsplikt måste formuleras på ett sätt så att det tydligt anges vilka uppgifter anmälningsplikten omfattar samt vad uppgifterna ska användas till. En kommun uppger att en anmälningsplikt kan innebära en ökad risk för kartläggning av kamerabevakning i Sverige och för intrång i de tekniska systemen. Flera kommuner nämner också att det vore positivt om Polismyndigheten kan få tillgång till de uppgifter som ska lämnas genom en anmälningsplikt. Detta eftersom Polismyndigheten ofta efterfrågar bevakningsmaterial från kommunerna utan att veta var kommunen bedriver bevakning.

Övriga behov eller synpunkter

I dag har kommuner ibland möjlighet att yttra sig i tillståndprocessen för bevakning som andra aktörer bedriver inom kommungränsen (12 § KBL). IMY skickar också alltid beslut i fråga om tillstånd för andra aktörer till kommunen eftersom kommunen har klagorätt i sådana ärenden. De flesta kommuner uppger att det inte finns något behov av att få tillgång till information om andra aktörers kamerabevakning som bedrivs inom kommunens område. En kommun anger att det ändå inte ger någon heltäckande bild eftersom det endast är en begränsad skara aktörer som behöver söka tillstånd. En kommun uppger dock att den kommunen har behov av en helhetsbild av stadsrummet på allmän plats utifrån ett stadsbyggnadsperspektiv. Den kommunen uppger att om en anmälningsplikt införs så borde en sådan anmälan kunna vidarebefordras till respektive kommun.

Samtliga av de kommuner som vi haft kontakt med och som bedriver kamerabevakning anger att frågor kring kamerabevakning hanteras decentraliserat av kommunens stadsledningskontor, nämnder eller förvaltningar beroende på vilken plats som ska bevakas. En kommun har lagt över frågor kring bevakning utomhus till ett kommunalt fastighetsbolag, medan bevakning inomhus i olika verksamheter hanteras av respektive nämnd eller förvaltning. Några av kommunerna nämner att ett helt eller delvis slopat tillståndskrav eventuellt kräver en omorganisation och en centralisering av kamerabevakningsfrågor. De anger att detta är något som de kommer behöva se över utefter vilka förslag som läggs fram. De flesta kommuner uppger att de har kompetens att bedöma förutsättningarna för kamerabevakning. Flera mindre kommuner uppger dock att de kan behöva anställa ny kompetens. Trots detta anser många av kommunerna att ett slopat tillståndskrav skulle leda till både tidsvinster och ekonomiska vinster i förlängningen.

Slutligen lyfter samtliga kommuner att det krävs en tydlig lagstiftning som är lätt att tillämpa, oavsett om det krävs tillstånd eller inte för kamerabevakning. Detta i kombination med mer och tydligare vägledning från IMY. Flera kommuner anser att SKR också bör kunna vara behjälplig med vägledning i frågor om kamerabevakning som bedrivs av kommuner och regioner.

7.5.2 Regioner (inklusive regionala bolag)

Syfte och nytta med befintlig kamerabevakning

De regioner som vi har varit i kontakt med bedriver både tillståndspliktig och tillståndsfri kamerabevakning, särskilt inom sjukhusverksamhet och kollektivtrafik. Regionerna uppger att kamerabevakning inom kollektivtrafiken i huvudsak bedrivs i de syften som är undantagna tillståndsplikten (9 § 6 KBL). Antalet tillstånd varierar bland de regioner som besvarat våra frågor. Regionerna anger också att antalet tillstånd varierar mellan de olika verksamheterna inom regionen. En region anger att den har cirka 10–15 tillstånd.

I sjukhusverksamheten uppger samtliga regioner att tillståndspliktig kamerabevakning särskilt bedrivs i allmänna utrymmen, t.ex. entréer, väntrum, korridorer, hisshallar, teknikytor, avfallshantering och parkeringar. En region använder även porttelefoner med kamera.

Tillståndsfri kamerabevakning bedrivs på platser dit allmänheten inte har tillträde, t.ex. i stöldbegärliga utrymmen som läkemedelsrum, medicintekniska förråd och personalens cykelgarage.

Samtliga regioner uppger att både den tillståndspliktiga och den tillståndsfria kamerabevakningen i huvudsak bedrivs i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brott, för att skapa trygghet samt för patienternas och personalens säkerhet.

I fråga om behovet av att kamerabevaka anger flera regioner att det mot bakgrund av samhällsutvecklingen med ökat våld och gängkriminalitet finns en överhängande risk att underliggande konflikter följer med in på sjukhusen. På grund av detta har ett ökat behov av kamerabevakning uppstått. En region uppger även att om- och tillbyggnation av fastigheter medför att kamerabevakning som bedrivs behöver anpassas. Det ökade behovet av kamerabevakning som beskrivs av regionerna hänför sig framför allt till platser dit allmänheten har tillträde, t.ex. entréer och väntrum.

En region uppger att intern statistik visar att kamerabevakningen har en brottsförebyggande effekt. En annan region anser att det är svårt att mäta effekten av kamerabevakning men att man ändå drar slutsatsen att bevakningen tillsammans med andra åtgärder har lett till ett minskat antal incidenter. En tredje region uppger att man tror att antalet incidenter har minskat. Samtliga regioner uppger även att man många gånger har kunnat lämna inspelat material till Polismyndigheten. Flera regioner anger också att personalen på sjukhusen efterfrågar mer kamerabevakning, vilket regionerna menar tyder på en önskad effekt.

Flera regioner anger att de ibland avstår från att söka tillstånd för kamerabevakning på grund av att man av erfarenhet vet att handläggningstiden hos IMY är väldigt lång. Samtliga regioner som har besvarat våra frågor är positiva till lättnader i lagstiftningen.

Problemen med tillståndsprocessen och möjliga lättnader

Regionerna som vi har varit i kontakt med nämner en del fördelar med tillståndsprocessen. En region anger att fördelen är att det läggs stor vikt vid den personliga integriteten och att behovet alltid vägs mot nyttan. En annan region nämner att tillståndsprocessen fungerar som ett hinder mot att sätta upp för många kameror och att ett

tillståndsbeslut från IMY väger tungt när verksamheterna behöver förklara för medarbetare varför fler kameror inte sätts upp.

Samtliga regioner nämner dock nackdelar som de bedömer väger över fördelarna. Samtliga regioner nämner att handläggningstiden är för lång och att det sätter stopp för att tillgodose akuta behov av kamerabevakning. En region nämner också att en nackdel är att tillståndsprövningen har blivit mer restriktiv sedan IMY tog över hanteringen. Regionen uppger att länsstyrelsen tidigare beviljade tillstånd för kamerabevakning på vissa platser som IMY vid nya ansökningar har avslagit. En tredje region nämner att man upplever att tillståndsprövningen inte är konsekvent inom IMY, vilket skapar problem med förutsebarhet.

Samtliga regioner som vi varit i kontakt med anser att tillståndskravet bör avskaffas i sin helhet. En region nämner att om man ska införa undantag från tillståndsplikten bör undantaget omfatta kamera-bevakning på sjukhus vid huvudentréer och i väntrum där det är störst risk att patienter eller anhöriga blir hotfulla. Samma region anser dock att det kan finnas gränsdragningsproblem om man inför undantag.

Behovet av integritetsskyddande åtgärder

De regioner som har besvarat våra frågor anser samtliga att man inte kan ta bort tillståndskravet utan att ersätta det med andra integritetsskyddande åtgärder. Regionerna uppger att de redan i dag arbetar med säkerhetsåtgärder för att minska intrånget i den personliga integriteten. Till exempel nämner regionerna att de begränsar lagringstid, upptagningsområde i kameran och tid på dygnet som kamerabevakningen är i gång. En region nämner också att den alltid utreder andra åtgärder innan den går vidare med en ansökan om tillstånd för kamerabevakning.

Samtliga regioner som vi varit i kontakt med ser positivt på ett krav att dokumentera bedömningen av förutsättningarna för kamerabevakning om tillståndskravet tas bort. Flera regioner nämner att de redan i dag bedömer förutsättningarna för tillståndsfri kamerabevakning enligt intresseavvägningen i kamerabevakningslagen och att man dokumenterar bedömningen. Det finns dock enligt flera regioner anledning att förtydliga hur bedömningen ska göras. En region nämner att det vore positivt om det kan förtydligas på vilka platser man får be-

driva kamerabevakning. En annan region nämner också att det vore bra om regleringen anpassades till olika verksamheter eftersom olika verksamheter har olika förutsättningar. En verksamhet i en region uppger att det ofta är svårt att få fram brottsstatistik från Polismyndigheten och nämner att man vill arbeta mer förebyggande med kamerabevakning, dvs. att man vill kunna sätta upp kameror även innan det sker incidenter. Begreppet brottsutsatt plats i nuvarande intresseavvägning är också problematiskt enligt flera regioner eftersom det sker många om- och nybyggnationer. Om man t.ex. bygger en entré på en ny plats har det ju inte skett några incidenter på just den platsen, men det kan ha skett incidenter vid den tidigare platsen för entrén. Begreppet är även problematiskt i kollektivtrafiken enligt ett regionalt ägt bolag. Problematiken ligger i att om man filmar ut från ett fordon filmas väldigt många platser. Det är svårt enligt aktören att avgöra om man då alltid filmar en brottsutsatt plats.

Alla regioner för också fram att ett slopat tillståndskrav måste innebära en ökad uppföljning och kontroll av IMY. Samtliga anser att en anmälningsplikt eller annan uppföljning är oproblematiskt. Dock nämns att syftet med en anmälningsplikt måste vara tydligt och det måste analyseras vad som ska hända om man inte anmäler.

Övriga behov eller synpunkter

Alla regioner som vi varit i kontakt med uppger att deras organisation har de kompetenser som behövs för att klara av att hantera ett helt eller delvis slopat tillståndskrav. Det finns interna riktlinjer som tillämpas. Några av regionerna nämner att en del förberedande arbete kommer att krävas vid ett slopat tillståndskrav, t.ex. uppdaterade rutiner och riktlinjer för kamerabevakning. En region nämner också att ett slopat tillståndskrav kan leda till bättre samarbete mellan myndigheterna inom regionen i frågorna och att det kommer leda till positiva ekonomiska effekter, t.ex. inom vården.

Samtliga regioner efterfrågar tydlig reglering som minskar gränsdragningsproblematik. En region uppger också att det vore önskvärt med t.ex. årliga samrådsmöten med IMY.

7.5.3 Andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse

Energibranschen

Syfte och nytta med befintlig kamerabevakning

Energibranschen bedriver tillståndspliktig bevakning. Branschen bedriver dock främst kamerabevakning på platser där det inte krävs tillstånd för bevakningen, bl.a. vid skyddsobjekt eller på platser dit allmänheten inte har tillträde. Energiföretagen uppger att de ofta anpassar kamerabevakningen till tillståndsfri sådan på grund av tillståndsförfarandet.

De platser som främst är aktuella för kamerabevakning, och som kan kräva tillstånd, är säkerhetskänslig verksamhet som faller utanför säkerhetsskyddslagen (2018:585), så som mindre produktions-, distributions- och kontorsanläggningar. Bränslelager och cisterner bevakas också för att undvika sabotage och stölder. Energiföretagen för särskilt fram att lager av kopparkablage, sprängmedel och verktyg är platser som är särskilt utsatta för stölder. Vattenkraftstationer, dammar och specifikt dammluckor bevakas också med kameror. Det handlar bl.a. om att säkerställa att luckorna manövreras som de ska vid fjärrstyrning och att undvika fara för liv och hälsa då dammluckor öppnas och stängs. Även kamerabevakning med UAS används vid inspektion av elledningar, cisterner och kraftproduktionsanläggningar, t.ex. vindkraftverk, samt vid nyprojekteringar. Vissa av de nämnda platserna kan vara klassade som skyddsobjekt och är alltså i vissa fall undantagna tillståndsplikten.

Vidare uppger Energiföretagen att kamerabevakning används i syfte att förebygga, förhindra och utreda brott, men även för att övervaka tekniska processer, förhindra olyckor och för inspektion av anläggningar. Branschen har ingen direkt statistik på att kamerabevakning har resulterat i minskad brottslighet, men det finns exempel som tyder på detta. Kamerabevakning har satts in på platser med återkommande inbrott där olika förstärkningar av dörrar och barriärer inte leder till färre inbrott. Då har brottsligheten minskat. Företagen menar att kamerabevakning ofta är det enda reella alternativet för att uppnå en godtagbar säkerhetsnivå. Den åtgärd som kan användas i stället är att ha en vakt på plats. Det kan dock oftast inte motiveras ur en ekonomisk aspekt.

Företagen uppger att behovet av kamerabevakning inom energibranschen för närvarande är stort och att det kommer att öka framöver, framför allt med anledning av omvärldsläget. Enligt branschen är kamerabevakning ett väldigt kostnadseffektivt sätt att förbättra säkerheten. Framför allt har kamerabevakningen en avhållande effekt på kriminalitet, på hot från främmande makt och särskilt på planerade brott.

Enlig företagen innebär nya tekniska möjligheter där t.ex. UAS kan fjärrstyras på avlägsna platser att säkerheten ökar markant till ett rimligt pris. Att skicka tekniker och väktare till en sådan plats, t.ex. en vindkraftpark till havs, kan ta dygn och kosta mer än vad en UAS kostar i inköp.

Problemen med tillståndsprocessen och möjliga lättnader

Företagen uppger att branschen i huvudsak har anpassat dagens kamerabevakning för att i största möjliga mån undvika de administrativa åtgärder som ett tillståndsförfarande innebär. Energibranschen förespråkar ett så enkelt förfarande som möjligt för att få tillstånd kamerabevakning.

Branschen anser att det finns fördelar med ett tillståndsförfarande. Den största fördelen är tryggheten i att man inte bedriver otillåten kamerabevakning eftersom IMY godkänner bevakningen. Även att kunna föra en dialog med IMY är positivt. Förfarandet kantas dock av flera nackdelar. En uppfattning är att handläggningstiden för tillståndsprövningen är lång och att det inte är värt att ansöka om tillstånd på grund av det. Utgången är också oviss och det finns en oro att man lägger ner tid på processen i onödan då det finns en uppfattning att man sällan får det tillstånd man ansökt om. Konsekvensen av detta har blivit att platser där det finns ett behov av kamerabevakning inte bevakas. En större verksamhet för dock fram att erfarenheter i närtid visar att handläggningstiden har varit kort och att ansökan ofta leder till ett beviljat tillstånd.

Branschen anser också att det är oproportionerligt att just kamera-bevakning ska omfattas av ett tillståndsförfarande när företagen kan hantera andra personuppgifter på andra sätt utan att ansöka om tillstånd.

Enligt branschen är möjligheter till dialog med IMY viktigt, men det behöver nödvändigtvis inte ske genom ett tillståndsförfarande. Branschen förespråkar att man tar bort tillståndskravet helt. Om tillståndskravet ska tas bort delvis i förhållande till vissa centrala syften, t.ex. för att förhindra, förebygga och utreda brott, så skulle i princip all kamerabevakning branschen bedriver ändå bli undantaget tillståndskravet. Det är viktigt för branschen att i vart fall bevakning vid skyddsobjekt fortsatt är undantaget tillståndskravet. Ett annat alternativ som branschen skulle uppskatta är om all kamerabevakning som bedrivs vid kritisk infrastruktur och i samhällsviktiga verksamheter undantas tillståndskravet, vilket enligt dem skulle passa väl med de nya EU-direktiven NIS⁴ och CER⁵. Även kamerabevakning med UAS av anläggningar som inte omfattas av säkerhetsskydd bör vara tillståndsfritt enligt företagen.

Behovet av integritetsskyddande åtgärder

Företagen i branschen arbetar redan i dag med flera integritetsskyddande åtgärder, särskilt säkerhetsåtgärder. Utförandet av kamerabevakningen begränsas genom vilka tider som bevakningen pågår, t.ex. försöker företagen undvika att bevaka under tider då personal är i tjänst. Ibland används även en aktiveringsfunktion som innebär att bevakningen aktiveras genom ett larm. Även maskering i kamerabilden är vanligt förekommande. Tid för lagring av kameramaterial avgörs utifrån hur viktig den bevakade anläggningen är och raderas automatiskt efter en bestämd tid. Vid ett misstänkt brott granskas materialet innan det raderas. Den absoluta merparten av inspelat material raderas därför utan att ha granskats. Eventuellt användbart material kan på begäran lämnas till Polismyndigheten. Företagen har även rutiner kring behörighet för den egna personalen att ta del av materialet. Den behörigheten är oftast starkt begränsad.

De risker som branschen ser för skyddet av den personliga integriteten är att det kan ske en viss ökning av kamerabevakning om regelverket förenklas och inte innehåller någon administrativ börda.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972 och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148 (NIS 2-direktivet).

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om kritiska entitetens motståndskraft och om upphävande av rådets direktiv 2008/114/EG.

Branschen anser att det är rimligt med ett krav på att de bedömningar man gör i fråga om kamerabevakning ska dokumenteras om tillståndskravet slopas. Dock får kravet inte bli för omfattande eller administrativt betungande. Det kan enligt företagen finnas anledning att fler bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning förs in i kamerabevakningslagen. Detta för att minska svårigheterna med att tillämpa de olika regelverken parallellt.

Även om branschen förespråkar ett helt slopat tillståndskrav betyder det inte att den inte ser svårigheterna med att självständigt göra bedömningen om kamerabevakning kan bedrivas i det enskilda fallet. Svårigheterna är främst relaterade till att man ska tillämpa både den generella dataskyddsregleringen och kamerabevakningslagen parallellt. Det är enligt företagen komplexa regelverk.

Branschen tillämpar ofta artikel 6.1 f i EU:s dataskyddsförordning som rättslig grund för kamerabevakning. Enligt artikeln ska en intresseavvägning göras och den avvägningen skiljer sig från intresseavvägningen i kamerabevakningslagen, som ska göras i fråga om annan kamerabevakning. Terminologin skapar onödig förvirring enligt företagen. Det är därför viktigt att intresseavvägningen i kamerabevakningslagen blir tydligare och enklare att tillämpa.

Företag i branschen har generellt kompetens att göra bedömningar av om kamerabevakning kan användas på en viss plats. Det finns dock ett starkt önskemål om att IMY ger vägledning i hur intresseavvägningen enligt kamerabevakningslagen ska genomföras.

Tillsynsprocessen är också en viktig del för det integritetsskyddande aspekterna enligt företagen. Likaså möjligheten för IMY att utfärda sanktionsavgifter. Dessa medel är enligt branschen effektiva och motiverar god följsamhet. Energibranschen har ingen större invändning mot att införa en anmälningsskyldighet för att ge IMY större möjlighet till insyn. Om det ska införas en anmälningsskyldighet måste man dock tänka på att branschen bedriver säkerhetskänslig verksamhet och att information om kamerabevakning på sådana platser kan vara känslig och därför inte bör spridas.

Friskolor

Syfte och nytta med befintlig kamerabevakning

Av de svar vi har fått från Friskolornas riksförbund, som inhämtat synpunkter från sina medlemmar, framgår att det finns friskolor som bedriver både tillståndsfri och tillståndspliktig kamerabevakning. Skolor har inget lagstadgat undantag från tillståndskravet men bevakning sker ofta på plats dit allmänheten inte har tillträde. Det finns exempel på större och mindre skolkoncerner och skolor av olika slag (för- grund- och gymnasieskola) som bedriver kamerabevakning och på sådana som inte bedriver kamerabevakning.

Gemensamt för de skolor som bedriver kamerabevakning är att bevakningen bedrivs i syfte att skapa trygghet och minska risken för och upptäcka brottslig verksamhet och olyckor.

I fråga om brott är det särskilt skadegörelse, men även narkotika-relaterad brottslighet samt hot och våld, som skolorna har problem med. En mindre gymnasiekoncern uppger att den under 2023 upplevt att brottsligheten ökat, särskilt vid entréer. Flera skolor har även upplevt att obehöriga personer vistas inne på skolor i större utsträckning än tidigare. Många skolor uppger att både elever och personal upplever större otrygghet än tidigare. De skolor som uppger att de ser en ökning i antal incidenter anser också att behovet av kamerabevakning tilltar. Flera skolor uppger också att de har behov av att bedriva kamerabevakning under en större del av dygnet än deras tillstånd i nuläget medger.

De skolor som bedriver kamerabevakning upplever att skolmiljön har blivit lugnare efter att man satt upp kameror. Skolorna anger att det är svårt att presentera resultaten i statistik, men att de upplever att antalet incidenter har minskat. En skola ser i sina trygghetsundersökningar att skolmiljön upplevs ha blivit lugnare efter att kameror installerats.

De skolor som anger att de har behov av att bedriva kamerabevakning uppger också att de är positiva till lättnader i kamerabevakningslagstiftningen.

En skola som uppger att den inte bedriver någon kamerabevakning alls beskriver att det beror på att det är omständligt, kostar mycket och att det finns andra frågor som de behöver prioritera. Andra skolor uppger att de inte har ett behov av att bedriva kamerabevakning eftersom de har haft få eller inga incidenter på skolan.

Problemen med tillståndsprocessen och möjliga lättnader

Några av skolorna uppger att det finns vissa fördelar med tillståndskravet, särskilt i fråga om att säkerställa att den kamerabevakning som bedrivs är laglig. Däremot är det två koncerner som inte ser några fördelar med tillståndsförfarandet och flera skolor anser att det finns många nackdelar. Nackdelarna handlar särskilt om att det är en tidskrävande process och att handläggningstiden är alldeles för lång. Under tiden som handläggningen pågår måste skolorna uppdatera sitt underlag för ansökan eftersom fler incidenter hinner äga rum. Många gånger tar handläggningen upp till ett år.

Flera av skolorna ser mycket positivt på ett helt slopat tillståndskrav. En skola uppger att om tillståndskravet endast slopas delvis bör kamerabevakning i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet omfattas av undantag från tillståndskravet. Utifrån deras verksamhetsperspektiv kan de inte se att en sådan lösning skulle bidra till gränsdragningsproblem eftersom de i princip endast bevakar i detta syfte.

Behovet av integritetsskyddande åtgärder

Skolorna som bedriver kamerabevakning i dag uppger att de arbetar med integritetsskyddande åtgärder. Det handlar främst om hur kamerabevakning bedrivs, t.ex. begränsningar i kamerans upptagningsområde och inspelningsmöjligheter, maskeringar och tid på dygnet som bevakningen är igång. Skolorna begränsar också lagringstiden av materialet och har behörighetsbegränsningar för vem som kan komma åt det inspelade materialet. Ofta är det endast några få medarbetare som har tillgång till materialet. Två skolor uppger att material från kamerorna endast tas fram om det finns behov av att utreda en incident. I övrigt får materialet inte efterbehandlas.

De skolor som besvarat våra frågor uppger att krav på dokumenterade bedömningar vid ett slopat tillståndskrav skulle kunna vara en lämplig väg att gå. Flera skolor uppger att det dock är viktigt att förtydliga vad kravet innebär och hur bedömningen ska göras. En skola upplever att tillsynsmyndigheten har gjort hårdare tolkningar av intresseavvägningen än vad lagstiftaren avsett. Flera av skolorna anser att det främst är själva användandet av materialet som är det mest integritetskänsliga, vilket de redan i dag anser att de starkt begränsar.

En annan skola uppger att de redan i dag tillämpar intresseavvägningen i kamerabevakningslagen och dokumenterar sina bedömningar för tillståndsfri kamerabevakning.

De aktuella skolorna anser att en anmälningsplikt skulle kunna vara bra för kamerabevakning som i dag kräver tillstånd. En skola menar att det skulle vara bra med en anmälningsplikt eftersom man i dag inte vet hur vanligt det är med kamerabevakning. En annan skola lyfter dock att det är väldigt viktigt att tydliggöra vad en tillsyn kan innefatta om man inför en anmälningsplikt.

Övriga behov eller synpunkter

De skolor som bedriver kamerabevakning i dag anser att de har goda förutsättningar för att bedöma frågor om kamerabevakning utan ett tillståndskrav. En mindre skola som inte bedriver kamerabevakning anser dock att den inte har förutsättningarna för detta. En skola uppger att den vid ett slopat tillståndskrav kommer ta fram interna riktlinjer för hur kamerabevakning får bedrivas på skolan och hur materialet senare får användas. Den avser också att utbilda elever och personal om dessa riktlinjer och de rättigheter de har. Skolan tror att öppenhet och transparens kommer minska risken för att elever och personal upplever att kamerabevakningen inkräktar på deras personliga integritet.

Flera av skolorna påpekar att det utan ett tillståndskrav kommer vara viktigt att tillsynsmyndigheten tar fram användbara vägledningsverktyg. Något som särskilt efterfrågas är mallar för hur bedömningen om kamerabevakning kan bedrivas ska göras.

Privata vårdföretagare

Syfte och nytta med befintlig kamerabevakning

Några av de största privata vårdföretagen uppger att de i dag inte bedriver någon tillståndspliktig kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen. Detta beror bl.a. på att tillståndsprövsprocessen uppfattas som tidskrävande. Det beror dock särskilt på omsorgslagstiftningen och IVO:s syn på användningen av kamerabevakning och integritet.

Företagen som vi varit i kontakt med anser dock att det finns ett behov av att bedriva kamerabevakning i deras verksamheter. Särskilt finns behoven på HVB-hem, LSS-boenden och skyddade boenden för våldsutsatta. Behovet av bevakning i den sistnämnda verksamheten beror ofta på den hotbild som finns mot de personer som tvingas bli klienter. Behovet av bevakning i de två förstnämnda verksamheterna grundar sig också i klientaspekter och i att det är öppna verksamheter där de boende kan röra sig i princip som de vill samtidigt som verksamheten har ett ansvar för dem. Om en boende förvinner kan detta innebära fara, framför allt för personen själv men även för andra. Det finns i båda verksamheterna också höga risker med anledning av vilken typ av klientel som bor eller behandlas där. Incidenter med inslag av våld är inte ovanliga, vilket också sätter personalen i en farlig situation. Bevakning skulle alltså vara till fördel även för arbetsmiljön. Behovet av bevakning på HVB-hem grundar sig särskilt i den organiserade brottsligheten. Det förekommer att ungdomar som behandlas på boendena har begått brott och kan bli föremål för rekrytering av kriminella nätverk. Det förekommer att gängkriminella kommer till boendena för att ta ungdomar därifrån, vilket motverkar behandlingsprocessen och sätter ungdomarna i fara. I flera verksamheter som företagen bedriver finns också hög risk för suicid. Bevakning skulle underlätta för verksamheterna att ingripa när olika typer av incidenter sker.

Problemen med tillståndsprocessen och möjliga lättnader

Eftersom de företag vi varit i kontakt med inte bedriver någon tillståndspliktig kamerabevakning har de ingen egen erfarenhet av tillståndsprocessen. Däremot uppger de att en av anledningarna till att de inte bedriver bevakning är att tillståndsprocessen uppfattas som tidskrävande. Företagen är positiva till att tillståndskravet tas bort helt eller delvis.

Behovet av integritetsskyddande åtgärder

Företagen uppger att de ser positivt på att införa integritetsskyddande åtgärder om tillståndskravet tas bort. De ser inga problem med att införa en anmälningsplikt utan är snarare positiva till en sådan lös-

ning. Inte heller ser de några problem med att inför krav på att bevakningen ska föregås av en intresseavvägning och att bedömningen ska dokumenteras.

7.6 IMY:s syn på behovsbeskrivningarna

7.6.1 Tillståndsförfarandet

IMY anser att tillståndsprocessen för med sig många positiva aspekter. Genom ett förhandsbesked kring lagligheten enligt kamerabevakningslagen av en planerad bevakning kan aktörerna visa gentemot allmänheten att bevakningen är tillåten. Det leder troligtvis enligt IMY till färre klagomål från enskilda. Enligt IMY har tillståndsplikten troligen också effekten att bevakning på allmän plats blir mer begränsad, vilket leder till ett minskat integritetsintrång. Tillståndsförfarandet uppmanar till noggranna bedömningar eftersom någon annan behöver övertygas om att kamerabevakning ska få bedrivas på en viss plats. IMY anser också att det är positivt att aktörerna får stöd i de bedömningar som krävs inför kamerabevakning, t.ex. av integritetsintresset, under vilka tider bevakningen är tillåten och behov av maskering. Vidare anser IMY att det är positivt att tillståndsförfarandet innebär att det inte finns behov av förhandssamråd i de fallen och att tillståndsbesluten är överklagbara. Ett tillståndsförfarande innebär också enligt IMY att det finns mindre risk för sanktionsavgifter eller andra korrigerande åtgärder. Aktörerna har också ett mindre behov av specialkompetens, då de får vägledning i vilket underlag som krävs för att bevakningen ska anses vara laglig.

Det finns nackdelar med tillståndsförfarandet enligt IMY. Handläggningen av ärendena tar lång tid. Det finns också gränsdragningsproblem som ger upphov till onödiga ansökningar, t.ex. vad gäller begreppet plats dit allmänheten har tillträde och huruvida en aktör anses utföra en uppgift av allmänt intresse eller inte. Sådana ansökningar tar längre tid i anspråk, vilket också förlänger handläggningstiden generellt.

IMY förespråkar inte fler undantag från tillståndsplikten. Om tillståndskravet ska tas bort för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse bör det också slopas i sin helhet för dessa aktörer. Då finns det inte någon mening med att ha kvar ett tillståndskrav i kamerabevakningslagen för de stat-

liga myndigheterna som då återstår bland de i dag tillståndspliktiga aktörerna.

7.6.2 Integritetsskyddande åtgärder och tillsyn

Att ta bort tillståndskravet skulle enligt IMY innebära stora risker för att integritetsintresset inte beaktas i tillräckligt hög grad. IMY tror att effekten kommer att bli att otillåten kamerabevakning ökar. Om tillståndskravet tas bort menar IMY att den måste utföra tillsyn i motsvarande grad för att väga upp för den förhandskontroll som då går förlorad. Det skulle också kräva omfattande vägledning från myndigheten till de som ska bedriva kamerabevakning.

Vid ett slopat tillståndskrav förespråkar IMY att kamerabevakning fortsatt ska föregås av en intresseavvägning. Det kan finnas ett behov av att göra den regleringen tydligare, till exempel vad gäller vilka aspekter som ska beaktas vid bedömningen av integritetsintresset respektive bevakningsintresset. Intresseavvägningen innebär enligt IMY ett integritetsskydd genom att man genom lag säkerställer att den som avser att bevaka tar särskild hänsyn till integritetsaspekter.

Eftersom IMY vid ett slopat tillståndskrav kommer att behöva utöka sin tillsyn för regelefterlevnaden är det viktigt enligt myndigheten att den har rättsliga verktyg för att kunna utöva effektiv tillsyn. Ett sådant alternativ skulle enligt myndigheten kunna vara att införa en anmälningsskyldighet för bevakning som i dag omfattas av tillståndskravet. Det är däremot en lösning som myndigheten inte förespråkar, eftersom den nytta som myndigheten ser att en sådan lösning skulle kunna ge inte skulle uppväga administreringen av anmälningarna. IMY förespråkar i stället att det ställs krav på att aktörerna ska kunna lämna ut mindre omfattande information om den bevakning som bedrivs så att IMY kan avgöra om det är nödvändigt att inleda en tillsyn.

Vidare anser IMY att det bör ställas krav på att aktörerna ska dokumentera vilka bedömningar som görs inför att en kamerabevakning ska inledas. På så sätt kan myndigheten begära ut de dokumenterade övervägandena vid en tillsyn för att avgöra om bevakningen är förenlig med lagstiftningen. Ett krav på att kunna visa att regleringen följs finns enligt myndigheten redan enligt EU:s dataskyddsförordning, men det bör förtydligas i kamerabevakningslagen.

8 Behovsbeskrivningar – brottsbekämpningen

8.1 Inledning

Vi beskriver i kapitel 7 kommuner, regioner och vissa andra än myndigheters behov av lättnader för kamerabevakning, särskilt i förhållande till tillståndskravet. Vi har också i uppdrag att analysera behovet av utökade möjligheter att kamerabevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Genom våra tilläggsdirektiv har vi även i uppdrag att kartlägga och analysera Polismyndighetens behov av dels en förenklad hantering inför påbörjandet av en kamerabevakning, dels att i fler fall undantas från kravet på upplysning och rätten till information vid kamerabevakning. I detta kapitel presenterar vi vår kartläggning av Polismyndighetens behov. Vi har även valt att inkludera vissa andra brottsbekämpande myndigheter i kartläggningen, vars behov också presenteras i detta kapitel. Inledningsvis redogör vi för hur kartläggningen har gått till samt beskriver brottsutvecklingen i Sverige de senaste åren utifrån kartläggningar som andra utredningar har gjort.

Redogörelsen för Polismyndighetens syn på kamerabevakningens betydelse för att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet, myndigheternas behov samt IMY:s syn på behovsbeskrivningarna utgår helt från vad respektive myndighet har uppgett.

Vår analys av behoven redogör vi huvudsakligen för i kapitel 9. Hur myndigheternas beskrivningar påverkar våra förslag återkommer vi till i skälen för dessa.

8.2 Hur kartläggningen har gått till

8.2.1 Myndigheter som ingått i kartläggningen

Det är i första hand Polismyndighetens behov som omfattas av vårt uppdrag. Eftersom Polismyndigheten inte är ensam uppdragstagare i brottsbekämpningen har vi dock ansett att det varit nödvändigt att även inhämta information om andra brottskämpande myndigheters behov. Det har i tidigare utredningar bedömts att Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket har liknande behov som Polismyndigheten att omfattas av särskilda regler om kamerabevakning. Det är även dessa myndigheter som omfattas av det generella undantaget från tillståndskravet i kamerabevakningslagen. Vi har med anledning av detta begränsat vår kartläggning till dessa myndigheter.

8.2.2 Metod och genomförande

Även denna del av vår kartläggning bygger på en kvalitativ metod. I huvudsak har kartläggningen bedrivits genom att ett omfattande frågeunderlag har delgetts Polismyndigheten. Frågeställningarna har diskuterats på flera möten med myndigheten och den har även besvarat frågorna skriftligt. Vi har också haft underhandskontakter med myndigheten genom dess representant i vår expertgrupp.

Frågeunderlaget har utgått från de huvudfrågor som ställts i våra direktiv kring behov av reformering av den nuvarande intresseavvägningen i kamerabevakningslagen. Polismyndigheten förde tidigt fram att den har behov av undantag från kravet att tillämpa intresseavvägningen samt att den ser stora problem med tillämpningen av upplysnings- och informationskravet. Frågeunderlaget har även omfattat frågor om behov utifrån dessa synpunkter.

Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen kopplades in i ett senare skede i utredningen. Dessa myndigheter har också fått besvara ett frågeunderlag som baserats på de förslag vi diskuterat i expertgruppen och med utgångspunkt i Polismyndighetens beskrivna behov. Slutligen har IMY även i denna del av kartläggningen besvarat frågor kring integritets- och tillsynsaspekter.

Kartläggningen är begränsad utifrån det som omfattas av våra direktiv och vi redogör inte för sådan kamerabevakning som de brottsbekämpande myndigheterna bedriver men som inte omfattas av kamera-

bevakningslagen, t.ex. kroppsburna kameror och hemlig kameraövervakning. De behov som utredningen Ju 2023:D ska se över omfattas inte heller av vår kartläggning.

8.3 Brottsutvecklingen i Sverige de senaste åren

Brottsutvecklingen i Sverige har bedömts som allvarlig av ett flertal tidigare utredningar som kartlagt den. Det har konstaterats att det under de senaste åren skett en ökning av det dödliga skjutvapenvåldet i kriminella miljöer och att det är lokala kriminella nätverk som driver brottsutvecklingen. De kriminella nätverken har även växt i antal och expanderat sin förmåga. Tillgången till narkotika har ökat samtidigt som narkotikamarknaden har professionaliserats. Ytterligare en allvarlig utveckling är att unga involveras tidigt i kriminalitet.¹

När det gäller intensifieringen av dödligt skjutvapensvåld är det fråga om mycket grovt våld som tydligt koncentreras till specifika platser, personer och sammanhang. Antalet utomstående personer som drabbas av sprängningar och skjutningar har under de senaste åren ökat kraftigt. Riskerna för tredje man har blivit större på grund av det växande antalet sprängningar och en kraftigt upptrappad användning av automatvapen vid mord i kriminella miljöer. Antalet hylsor som återfunnits på brottsplatser har blivit fler, vilket talar för samma slutsats. Detta är troligen en indikation på en eskalerande likgiltighet inför att skada eller döda utomstående men kan även bero på att utförarna av dessa brott blivit allt yngre och är mer oerfarna med vapen- och sprängämneshantering.²

Flertalet rapporter som Brå publicerat³ tyder på att den strukturella förändringen av våldsbrottsligheten har inneburit att allt fler utomstående drabbas och att våldet i dessa sammanhang blivit grövre och mer hänsynslöst eller likgiltigt. Enligt Brå är det tydligt att det vid skjutningar i kriminell miljö är vanligt att det inte finns några ögonvittnen som träder fram, och att de ögonvittnen som träder fram ofta är obekanta med såväl offer som gärningsperson. Enligt samma

¹ Se SOU 2021:68, *Skärpta straff mot brott i kriminella nätverk*, s. 48–58. och prop. 2022/23:53, *Skärpta straff mot brott i kriminella nätverk*, s. 24–29.

² Se SOU 2022:52, *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel*, s. 129–131.

³ Brottsförebyggande rådet (Brå), Brå 2021:8, *Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder*, Brå 2020:4, *Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017* och Brå 2019:10, *Tystnadsstrukturen*.

rapport är det rimligt att anta att det i vissa fall kan finnas personer som gjort iakttagelser men som av olika anledning inte träder fram.

Brott som begås inom ramen för kriminella nätverk är ofta svåra att utreda eftersom det finns en utbredd tystnadskultur som innebär att brottsoffer och vittnen är obenägna att lämna information om brotten till de brottsbekämpande myndigheterna. Det är även svårt för rättsväsendet att få information från personer i de kriminella nätverken eftersom det finns en norm att inte prata med polisen. Kriminella nätverk, såväl de mer etablerade och organiserade nätverken som de förortsbaserade nätverken i socialt utsatta områden, har en tydlig tystnadskultur eftersom det ligger i nätverkens natur att skydda sig från rättsväsendets insyn. Dessa normer är även en naturlig del av den kriminella identiteten och underlättar den brottsliga verksamheten.⁴

Situationen har också bidragit till att människors otrygghet över tid har ökat i stora delar av det svenska samhället, vilket kan leda till negativa och allvarliga effekter på såväl individ- som samhällsnivå. Otryggheten är nära kopplad till tilliten i samhället och tillsammans kan otrygghet och bristande tillit ha påverkan på enskildas hälsa i betydelsen fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande. Detta innebär att brottslighetens påverkan på samhället inte endast handlar om stora kostnader och faktiskt lidande för dem som utsatts för brott utan att konsekvenserna är mer långtgående än så. Att motverka brottsligheten är mot denna bakgrund en av nutidens mest angelägna samhällsutmaningar.⁵

Även den gränsöverskridande brottsligheten har ökat. Den består inte enbart av en typ av brottslighet utan omfattar internationell organiserad tillgreppsbrottslighet, införsel av skjutvapen och sprängmedel, narkotikabrottslighet, människohandel, människosmuggling och penningtvätt. De som utför brotten kommer in i landet via flyg, färja eller bil och brotten begås av såväl svenska som utländska medborgare. I många fall begås brottslighet av gränsöverskridande natur till följd av en ökad digitalisering.⁶

Den organiserade brottsligheten beskrivs av de brottsbekämpande myndigheterna som komplex och har liknats vid ett isberg. Genom att synlig brottslighet, såsom inbrott och andra stölder, bedrägerier, smuggling m.m. bekämpas kan enligt Polismyndigheten i

⁴ Se SOU 2022:52, *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel*, s. 139.

⁵ Se prop. 2022/23:43, *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete*, s. 7 och 8.

⁶ Se SOU 2021:92, *Åtgärder i gränsnära område*, s. 228.

många fall finansiering som möjliggör grövre brottslighet som vapenbrott, penningtvätt, människosmuggling eller terrorism försvåras eller förhindras.⁷

8.4 Polismyndighetens kamerabevakning i dag

8.4.1 Generellt om Polismyndighetens uppdrag enligt polislagen

Polismyndighetens verksamhet regleras i polislagen (1984:387). I 1 § anges polisverksamhetens ändamål, att myndighetens arbete, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.

Uttrycket *upprätthålla allmän ordning och säkerhet* är avsett att inbegripa all den egentliga polisverksamheten. Uttrycket tar alltså inte enbart sikte på Polismyndighetens verksamhet för att hindra brott och andra störningar utan också på exempelvis den brottsutredande verksamheten. Uttrycket borde i första hand uppfattas så att myndigheten har skyldighet och befogenhet att söka förebygga, förhindra och vidta åtgärder mot överträdelse av straffsanktionerade normer över i princip hela fältet, under förutsättning att överträdelserna faller under allmänt åtal. Myndigheten har också i stor utsträckning befogenhet att ingripa mot andra störningar än straffbelagda handlingar.

Eftersom detta är en mycket stor uppgift måste myndigheten i praktiken prioritera mellan olika insatser på detta område. Det är också så att flera samhällsorgan med specialuppgifter har getts brottsförebyggande och brottsförhindrande uppgifter på särskilda områden, t.ex. Tullverket och Kustbevakningen. Några undantag från vad som faller inom Polismyndighetens ansvarsområde har inte gjorts i sådana fall, men det är naturligt att myndighetens insatser i praktiken måste anpassas till vad som sker inom andra myndigheters verksamhet.⁸ På vissa områden kan ansvaret för brottsbekämpningen anses vara delat.

Polismyndighetens uppgifter regleras närmare i 2 §. Uppräkningen av uppgifter i bestämmelsen är inte uttömmande.

⁷ Se SOU 2021:92, *Åtgärder i gränsnära områden*, s. 228.

⁸ Se Berggren och Munck, *Polislagen, En kommentar* (8 november 2023, version 15, JUNO) kommentaren till 1 §.

Av bestämmelsen framgår att till Polismyndighetens uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet (punkten 1). Polismyndigheten har definierat brottslig verksamhet som sammanhängande aktiviteter som var för sig eller tillsammans innefattar att de som deltar i verksamheten kommer att utföra, eller förmå andra att utföra, gärningar som straffrättsligt är att anse som brott. Brottslig verksamhet kan enligt myndighetens definition innefatta såväl legala som illegala aktiviteter.⁹

Bestämmelsen tar sikte på den brottsförebyggande verksamheten. Ur ett större perspektiv får samtliga uppgifter som Polismyndigheten utför sägas ha ett brottsförebyggande syfte. I den här bestämmelsen avses dock den brottsförebyggande verksamheten i egentlig mening, dvs. sådan verksamhet som är riktad till personer som inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott. Ett exempel på sådan verksamhet är förebyggande ungdomsverksamhet.¹⁰ Ett annat exempel är arbete med att kartlägga och försöka komma till rätta med problem och företeelser som kan ge upphov till brott eller ordningsstörningar.¹¹

Den verksamhet inom Polismyndigheten som har till huvuduppdrag att arbeta med att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet är underrättelsetjänsten. Brottsbekämpande underrättelseverksamhet går i korthet ut på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad brottslig verksamhet har förekommit, pågår eller kan förväntas inträffa. Underrättelseverksamheten går även ut på att skaffa sig kunskap om hur den brottsliga verksamheten går till och vem som genomför den. Verksamheten bedrivs i syfte att kunna förebygga brottslig verksamhet och när det inte går, att i ett senare skede försöka förhindra det. För att kunna förebygga och förhindra måste den brottsliga verksamheten först kunna upptäckas. Att upptäcka brottslig verksamhet kan avse både att upptäcka sådan brottslighet som vid undersökningstillfället är okänd som fenomen sett och att upptäcka förhållanden som pekar mot att kända fenomen pågår.¹²

Av 2 § polislagen följer också att Polismyndigheten ska övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar

⁹ *Polismyndighetens handbok för underrättelsetjänst – Verksamhet, process och begrepp*, PM 2021:17 Saknr 493, s. 9 och 10.

¹⁰ Se prop. 1983/84:111, med förslag till polislag, s. 56.

¹¹ Berggren och Munck, *Polislagen, En kommentar* (8 november 2023, version 15, JUNO), kommentaren till 2 §.

¹² *Polismyndighetens handbok för underrättelsetjänst – Verksamhet, process och begrepp*, PM 2021:17 Saknr 493, s. 21.

har inträffat (punkten 2). Uppgiften tar sikte på myndighetens övervakningsverksamhet. Denna brukar delas in i allmän övervakning och trafikövervakning. Den allmänna övervakningen syftar till att vaka över att allmän ordning och säkerhet inte störs eller angrips genom brott eller på annat sätt. Den allmänna övervakningen har också till ändamål att myndigheten ska kunna ingripa när sådana störningar eller angrepp ändå sker. Verksamheten syftar även till att upprätthålla beredskap som möjliggör att ingripa vid brott eller andra störningar och när hjälp eller räddningsåtgärder är påkallade. Den allmänna övervakningen bedrivs i olika former, t.ex. genom områdesövervakning eller speciell övervakning. Områdesövervakning innebär att övervaka områden och platser där frekvensen av brott och störningar av olika slag är stor. Syftet med verksamheten är bl.a. att upprätthålla gatufriden och ingripa mot lagöverträdelse och andra ordningsstörningar. Speciell övervakning omfattar bl.a. gränsövervakning samt tillsyn av skydds- och kontrollområden.¹³

I Polismyndighetens uppgifter ingår också att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (utredningsverksamheten, punkten 3). När det gäller utredningsverksamheten finns det skäl att skilja mellan sådant arbete som kan hänföras till förundersökning i ett brottmål och sådant arbete som inte kan det. Den sistnämnda kategorin, vanligtvis underrättelseverksamhet, är i huvudsak oreglerad medan förundersökningen regleras i 23 kap. RB.¹⁴

Så snart det finns anledning att anta att ett brott har begåtts ska förundersökning inledas.¹⁵ En förundersökning bedrivs ofta i två steg. Det första steget går ut på att fastställa om ett brott har begåtts och om det finns skäl till misstanke mot någon viss person. Det andra steget handlar om att samla in bevismaterial i syfte att klarlägga om det finns tillräckliga skäl för åtal mot den misstänkte. En förundersökning inleds av polisen eller åklagare. Polisen får hålla förhör och vidta andra åtgärder som är av betydelse för utredningen redan innan en förundersökning har inletts.¹⁶

I förhållande till utredningsverksamheten är ett övergripande mål med underrättelsearbetet att förse de brottsbekämpande myndig-

¹³ Berggren och Munck, *Polislagen, En kommentar* (8 november 2023, version 15, JUNO), kommentaren till 2 §.

¹⁴ Berggren och Munck, *Polislagen, En kommentar* (8 november 2023, version 15, JUNO), kommentaren till 2 §.

¹⁵ Se 23 kap. 1 § RB.

¹⁶ Se 23 kap. 3 § RB.

heterna med kunskap som kan omsättas i operativ verksamhet. Underrättelseverksamheten samlar alltså in, bearbetar och analyserar uppgifter som senare kan ha betydelse för att utreda brott. I bearbetnings- och analyskedet av underrättelsearbetet läggs informations-element från flera källor ihop och värderas.

Underrättelseverksamhet har ett växelverkande förhållande till förundersökningen. I vissa fall går arbetet från vag information om aktiviteter som kan tyda på att brott på sikt kan komma att ske till att, genom vidare analys, tydligt visa på att brott har skett eller kommer ske. I andra fall är ett konkret brott startpunkten för underrättelseverksamheten. En brottsmisstanke för vissa typer av brott kan vara en indikator på att en viss individ är involverad inte bara i ett konkret brott utan även i en större brottslig kontext, dvs. en eller flera brottsliga verksamheter. Det handlar också om att upptäcka tidigare okänd brottslig verksamhet eller okända brottsföreteelser och fenomen.¹⁷

Av 2 § polislagen följer också att hjälpande verksamhet hör till Polismyndighetens uppgifter (punkten 4). Den verksamheten omfattar t.ex. hjälpåtgärder vid olyckshändelser.

Slutligen har Polismyndigheten enligt särskilda författningsbestämmelser, vid sidan av sina huvuduppgifter, uppgifter av skilda slag inom området för allmän förvaltning. Myndigheten har t.ex. att beakta anspråken på allmän ordning och säkerhet vid offentliga tillställningar samt vid nyttjandet av allmän plats m.m.

Som framgår närmare längre fram i detta kapitel har Polismyndighetens arbete med kamerabevakning enligt myndigheten betydelse i alla delar av dess uppdrag.

8.4.2 Polismyndighetens beskrivning av myndighetens organisation för kamerabevakning

Utvecklingen av användandet av kamerabevakning de senaste åren

Att inhämta och använda material från kamerabevakning har enligt Polismyndigheten länge varit en viktig del i myndighetens brottsutredande arbete. Polismyndigheten startade 2017 ett nationellt utvecklingsprojekt för kamerabevakning på platser dit allmänheten har

¹⁷ *Polismyndighetens handbok för underrättelsetjänst – Verksamhet, process och begrepp*, PM 2021:17 Saknr 493, s. 9.

tillträde. Utvecklingsprojektet hade till syfte att, genom att utöka den egna kamerabevakningen på brottsutsatta platser, öka effektiviteten inom såväl det brottsförebyggande som det brottsutredande arbetet samt förbättra det operativa arbetet genom att möjliggöra förmedling av bildmaterial i realtid. Projektet är avslutat och kamerabevakning ingår nu som en ordinarie del av Polismyndighetens linjeverksamhet. Den fortsatta verksamhetsutvecklingen bedrivs vid Polismyndighetens nationella operativa avdelning och samtliga polisregioner har organisatoriska enheter med ansvar för det operativa arbetet med kamerabevakning.

Regeringen uttalade i oktober 2023 att det finns ett mål om att Polismyndigheten ska öka antalet fasta kameror till 2 500 och att målet ska vara uppnått vid utgången av 2024. Detta var en justering av tidigare uttalade mål som innebar en ökning till 1 600 kameror vid samma tidpunkt. Tillväxten av Polismyndighetens kamerabevakning för enligt myndigheten med sig att de organisatoriska enheterna i polisregionerna behöver växa. Över tid har helt nya funktioner skapats i form av t.ex. kamerabevakningsoperatörer, kameratekniker, bildanalytiker och UAS-piloter. Myndighetens utvecklingsarbete gällande såväl metoder som teknik är en ständigt pågående process som sker i nära samverkan med myndighetens rättsavdelning.

Olika etableringar av kamerabevakning

Polismyndigheten bedriver kamerabevakning på flera olika sätt. För de frågor som vi ska behandla är kamerabevakning med fast etablerade kameror, med utrustning för tillfällig kamerabevakning, med bilar och med UAS av intresse. I myndigheten används även t.ex. kroppsburna kameror och helikoptrar med förmåga att spela in bildmaterial.

Fast etablerad kamerabevakning

Fast etablerad kamerabevakning bedrivs primärt på platser dit allmänheten har tillträde, så som gator och torg, där många människor rör och uppehåller sig. Kamerorna placeras på husfasader eller stolpar där de ger en bra täckning och samtidigt inte med lätthet kan utsättas för skadegörelse. Olika typer av kameror används ensamt

eller i kombination för att tillgodose olika ändamål. Det finns kameror som endast ger fasta översiktsbilder och andra kameror som är styrbara och möjliggör inzoomning. Ofta installeras en eller flera kameror i ett gemensamt montage, en s.k. kamerapunkt. En kamerapunkt består av upp till fem olika sensorer med olika förmågor. I december 2023 hade Polismyndigheten 859 fasta kamerapunkter fördelade i samtliga polisregioner.

Etableringen av fast kamerabevakning sker efter en nationell prioritering som baseras på polisregionernas och nationella operativa avdelningens behov. Etableringarna sker primärt i områden som Polismyndigheten bedömt som utsatta, men även i andra brottsutsatta områden samt på platser där det finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet. Fasta etableringar sker också för att stävja brottslighet på platser som ännu inte bedömts som utsatta områden i syfte att motverka att det blir ett sådant område. Samtliga polisregioner har fasta etablerade kameror.

En etablering av fast kamerabevakning innebär ett omfattande arbete och tar i genomsnitt fem–sju månader. Arbetet innefattar bl.a. rekognosering, val av strategiska kameraplaceringar, olika typer av markarbeten, kabeldragning, installation, att teckna nyttjanderättsavtal med berörda fastighetsägare och att genomföra dokumenterade intresseavvägningar i enlighet med kamerabevakningslagen.

Etableringen av fast kamerabevakning genomförs i samverkan mellan Polismyndigheten och berörda externa aktörer, t.ex. kommuner och privata fastighetsägare. Respektive polisregion ansvarar för att prioritera på vilka platser myndigheten ska etablera fast kamerabevakning. Därefter rekognoserar man platserna som ska bli föremål för kamerabevakning för att se var kamerorna bör placeras samt vilken förmåga de olika kamerorna behöver ha. Problembilderna och behoven på den specifika platsen avgör hur många kameror som behövs och om kamerorna ska leverera översiktsbilder, om de ska vara fasta eller styrbara och om de ska gå att zooma.

Tillfällig kamerabevakning

För att på ett enklare och snabbare sätt etablera kamerabevakning av mer tillfällig och flexibel karaktär har Polismyndigheten utvecklat särskild utrustning. Dessa tekniska lösningar kan enkelt placeras ut

och flyttas till olika platser utifrån olika behov och problembilder. De tillfälliga etableringarna används främst på platser där det finns risk för särskild allvarlig brottslighet vid hastigt uppkomna situationer, social oro eller i samband med allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar.

Polisregionerna hanterar självständigt processen att etablera tillfällig kamerabevakning och ansvarar för installation, nyttjanderättsavtal och beslut. Denna typ av kamerabevakning sker oftast i situationer då kamerabevakningen är undantagen krav på intresseavvägning enligt kamerabevakningslagen och kamerabevakningen sker under en begränsad tid.

I december 2023 hade Polismyndigheten 881 kameraenheter för tillfällig kamerabevakning fördelade i samtliga polisregioner.

Kamerabevakning med UAS

Polismyndigheten bedriver också kamerabevakning med UAS. Utvecklingen av denna typ av bevakning har också skett i ett nationellt utvecklingsprojekt. Varje UAS är utrustad med kamerasensorer och kan förmedla lägesbilder och överblicksbilder från luften. Användningen av UAS utgör enligt Polismyndigheten ett effektivt hjälpmedel och används t.ex. för kamerabevakning på brottsutsatta platser, vid brottsplatsundersökningar, vid offentliga tillställningar, allmänna sammankomster och vid eftersök av försvunna personer.

UAS flygs av särskilt utbildade piloter och opereras i huvudsak inom synhåll från piloten då denne av flygsäkerhetsskäl måste ha kontroll på luftrummet som UAS:en flyger i. Höjden varierar men är normalt 0–120 meter. Avståndet från piloten varierar också beroende på var bevakningen genomförs, vilket väder det är och vad uppdraget är. När det gäller bevakning med UAS som träffas av kamerabevakningslagen ligger UAS:en i allmänhet på ett kortare avstånd på cirka 25–50 meters höjd.

Kamerabevakning med polisbil

Polismyndigheten har under flera års tid haft vissa polisbilar försedda med kameror. För att utöka denna förmåga har ett utvecklingsprojekt för nya polisbilar tillsett att samtliga nya fordon förses med kameror.

Kamerorna har ett upptagningsområde på 360 grader runtomkring polisbilen samt en kamera med ljudupptagningsförmåga inuti polisbilen. Bildupptagningen med polisbilens kameror är händelsestyrd och aktiveras bl.a. i samband med trafikövervakning samt i vissa andra situationer som endast i undantagsfall omfattas av kamerabevakningslagen.

Kameraplattformen

Polismyndigheten både lagrar material och tar del av material i realtid. Det inspelade materialet lagras på en gemensam nationell lagringsyta, den s.k. kameraplattformen, som utgör det tekniska stödet för att tillgängliggöra videomaterialet. Genom olika former av behörighetsstyrning kan personal ta del av material i den omfattning som bedömts relevant för respektive tjänst.

Materialet lagras i kameraplattformen i max 62 dygn. Om materialet ska ingå i en förundersökning exporteras det från kameraplattformen av särskilt utsedd personal.

Kamerabevakningscentraler

För att optimera användningen av bevakningskamerorna i det operativa polisarbetet bygger Polismyndigheten upp särskilda kamerabevakningscentraler i respektive polisregion. Centralerna bemannas med särskilda kamerabevakningsoperatörer och uppdraget är i första hand att stödja regionledningscentralerna (den verksamhet som tar emot allmänhetens samtal via bl.a. SOS-alarm) i pågående ärenden på platser där Polismyndigheten har egna kameror. Vid ett inkommande larmsamtal loggar kamerabevakningsoperatörerna in på relevanta kameror för att omedelbart börja samla in viktig information om händelsen innan den första polispatrullen har anlänt till platsen. Operatörerna kan snabbt ge detaljerad information om t.ex. signalement på relevanta personer och fordon eller vilken flyktväg en miss-tänkt har tagit.

Kamerabevakningscentralerna stöttar även vid olika planerade insatser och bistår såväl lokalpolisområdena som spaningsverksamheten i deras arbete. Därutöver bedrivs brottsförebyggande arbete genom att patrullera områden som identifierats med hjälp av kame-

rorna för att självständigt identifiera händelser, t.ex. ovanliga folksamlingar eller andra situationer som Polismyndigheten kan behöva arbeta vidare med.

Arbetet inför påbörjandet av kamerabevakning

Polismyndighetens kamerabevakning innebär en omfattande personuppgiftsbehandling och ställer höga krav på skydd för enskilda mot intrång i den personliga integriteten. Myndigheten genomför konsekvensbedömningar avseende dataskydd innan kamerabevakning inleds på nya platser. Polismyndigheten har genomfört konsekvensbedömningar för exempelvis kamerabevakning på platser dit allmänheten har tillträde och kamerabevakning med UAS.

Konsekvensbedömningar krävs för att Polismyndigheten ska kunna bedriva kamerabevakning i enlighet med gällande dataskyddsreglering och det är ett komplext och tidskrävande arbete. Inför varje etablering av fast kamerabevakning genomförs dessutom en dokumenterad intresseavvägning av behovet av kamerabevakning i relation till det intrång i den personliga integriteten som kamerabevakningen innebär. För viss tillfällig kamerabevakning finns inget krav på att genomföra en dokumenterad intresseavvägning, men i enlighet med myndighetens interna rutiner fattas alltid särskilda beslut innan kamerabevakningen inleds.

I de fall det enligt lag behövs begär myndigheten även förhandssamråd med IMY för viss typ av personuppgiftsbehandling till följd av användande av kamerabevakning. Förhandssamråd har t.ex. genomförts avseende kamerabevakning med polisbil.

Integritetsvänlig teknik

Polismyndigheten arbetar främst med integritetsvänlig teknik i form av s.k. maskeringar (gråa fält) som täcker integritetskänsliga platser eller områden i kamerabilden.

Upptagningsområdet i samtliga kameror granskas i samband med beslutsprocessen för att identifiera alla integritetskänsliga platser i kamerabilden och om en integritetskänslig plats ska bevakas ska en avvägning mellan behovet av kamerabevakning och integritetsintrånget dokumenteras i intresseavvägningen. Endast om bevakningsbehovet

väger tyngre bevakas området. Privata bostäder inklusive entréer till flerfamiljshus maskeras regelmässigt. Den teknik som Polismyndigheten använder i dag innebär att maskeringen är inbränd i kamerabevakningsmaterialet och inte kan tas bort i efterhand.

Polismyndigheten lägger under beslutsprocessen mycket tid och kraft på att göra avvägningar i varje enskilt fall gällande integritetsintrånget och vilka platser, förutom privata bostäder, som ska maskeras. Utöver maskeringar arbetar myndigheten också med att tidsstyra kamerabevakningen, t.ex. på skolgårdar, så att bevakningen endast bedrivs på kvällar för att minska integritetsintrånget.

8.5 Polismyndighetens beskrivning av kamerabevakningens betydelse i brottsbekämpningen

Polismyndigheten uppger att dennes behov av kamerabevakning särskilt tar sikte på platser där det finns en temporär eller mer varaktig risk för brott, störningar av allmän ordning eller olyckor. Det kan t.ex. röra sig om områden som av Polismyndigheten har identifierats som brottsutsatta eller platser som enligt myndigheten har ett symboliskt värde. Behovet av kamerabevakning kan också ta sikte på kollektivtrafik, transportknutpunkter samt platser för allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar. I nämnda fall är kamerabevakning en metod som stödjer det traditionella polisarbetet.

Polismyndigheten beskriver att den använder sig av kamerabevakning i sin verksamhet på olika sätt, bl.a. i den brottsförebyggande verksamheten, det operativa arbetet och den utredande verksamheten.

Enligt Polismyndighetens justerar den organiserade brottsligheten ständigt sina metoder. Förutom kommunikation och överföring av pengar krävs i princip alltid transporter av varor och människor. Individer transporterar sig, ibland långa sträckor, för att begå mord, utföra sprängdåd och förflytta vapen och narkotika. Kamerabevakning är enligt Polismyndighetens erfarenheter ett utmärkt verktyg för att hitta, identifiera och följa kriminella aktörer, hitta mönster, platser, fordon eller annat som ökar möjligheterna för att myndigheten ska kunna bedriva ett mer systematiskt brottsförebyggande och brottsutredande arbete.

Polismyndigheten uppger att kamerabevakning i brottsförebyggande syfte ger en lägesbild över ett visst område. Myndigheten kan bilda sig en uppfattning om var folkmassor finns och var de yrkeskriminella befinner sig. När yrkeskriminella befinner sig på olika centrala platser begås det enligt myndigheten ofta brott som t.ex. skadegörelse, olaga hot, misshandel och narkotikaförsäljning. Enligt Polismyndigheten möjliggör kamerabevakning att poliser kan åka till platsen när det behövs och ”störa” de kriminella genom deras närvaro. De kriminella avlägsnar sig då ofta från platsen. Med hjälp av kameror kan brottslighet enligt myndigheten till viss del förebyggas i områden där kriminaliteten stör allmänheten.

Polismyndighetens arbete med att förebygga och förhindra brottslighet är enligt myndigheten lika viktigt som det utredande uppdraget. Myndigheten menar att de samhällsekonomiska vinsterna med varje brott som kan förhindras är stora. Det finns också enligt Polismyndigheten stora vinster med en ökad upplevd trygghet för medborgarna. Det är viktigt för den enskilda individen att inte utsättas för eller bevittna brottslighet. Det är Polismyndighetens inställning att en minskad risk för att utsättas för brott och en minskad känsla av otrygghet är något positivt för den personliga integriteten.

Polismyndigheten uppger att den även har stor nytta av kamerabevakning i det operativa arbetet. Genom att kamerabevaka pågående, eller nära förestående, brott eller störningar av den allmänna ordningen och säkerheten kan myndigheten leda insatsen och dimensionera resurserna på ett mer effektivt sätt. På så sätt kan gärningspersonen i bästa fall gripas på bar gärning. I vart fall kan bilder från kamerabevakning ofta snabbt ge ett bra signalement. Vid snabba ingripanden kan skadeverkningarna av brotten minskas, t.ex. genom att avbryta en pågående misshandel eller snabbt kunna ge akut sjukvård. Vittnen kan också fångas på bild innan de hinner lämna platsen.

Polismyndigheten menar att effekterna av kamerabevakning i fråga om pågående terrorattacker också bör framhållas. Enligt myndigheten får kamerabevakning knappast effekten att en gärningsperson avhåller sig från terrorbrott men myndigheten menar att metoden är effektiv i det operativa arbetet. Enligt myndighetens erfarenhet fortsätter en gärningsperson som avser att begå ett terroristbrott många gånger att attackera till dess att den blir stoppad. Att snabbt få information om en terrorattack, t.ex. om hur många gärningspersonerna är, exakta positioner, beväpning, flyktvägar och skadeläge, är avgör-

ande för en polisinsats och för att rädda liv. I det arbetet är kameror enligt myndigheten ett mycket viktigt verktyg. Exempelvis vid attentatet på Drottninggatan i Stockholm år 2017 var det avgörande att myndigheten snabbt fick kamerabilder. I de flesta andra fall av terrorbrott har kamerabevakning också varit ett mycket viktigt verktyg för att hitta och identifiera gärningspersonerna.

Kameror har enligt Polismyndigheten också stor betydelse i det utredande arbetet. Kamerabevakningen levererar lägesbilder inför, under och efter olika händelser och materialet används i alla typer av brottsutredningar, inte minst i samband med grov organiserad brottslighet där utredningarna ofta kantas av en tystnadskultur och en stor rädsla för att vittna. Utöver möjligheten att identifiera gärningspersoner och andra relevanta personer kan bilder och filmsekvenser användas för att t.ex. bekräfta eller dementera förhörsuppgifter eller påstådda händelseförlopp, kontrollera individers närvaro och rörelser på en plats eller undersöka om någon har rekognoscerat platsen innan brottet genomförts. Materialet bidrar till att myndigheten kan bedriva mer snabbfotade, effektiva och rättssäkra brottsutredningar.

Polismyndigheten uppger att det finns flera exempel på när kamerabevakningsmaterial varit så gott som avgörande i brottsutredningar. Ett exempel som myndigheten nämner är utredningarna efter de s.k. påskupploppen 2022 då myndigheten med hjälp av egna fasta och tillfälliga kameror, UAS, kroppsburna kameror samt allmänhetens filmer kunde identifiera ett stort antal gärningspersoner som sedan kunde lagföras. Detta skulle enligt myndigheten sannolikt inte ha varit möjligt utan det gedigna kameramaterialet.

Kameror är enligt Polismyndigheten viktiga inte bara för att bekämpa organiserad och allvarlig brottslighet, utan även för att motverka mindre allvarlig brottslighet och störningar av allmän ordning och säkerhet. Kamerabevakning leder också till att enskilda i större utsträckning kan få upprättelse efter att ha blivit utsatta för ett brott.

Polismyndigheten uppger att deras erfarenhet är att de grundläggande frågor som kameramaterial kan ge svar på ofta är väldigt snarlika vare sig det rör sig om allvarlig brottslighet, organiserad brottslighet eller ordningsstörningar: vem, var, när och hur. Kameramaterial kan ge svar på frågor i alla tidsskalor och perspektiv, vanligen talas det om tre olika perspektiv: taktiskt, operativt och strategiskt. I det taktiska perspektivet kan kameramaterial i realtid ge information om vad som pågår på en plats och vilka som är där. I det operativa perspek-

tivet kan analys av kameramaterial bl.a. ge svar på frågor om hur ofta något inträffar på en plats och när på dygnet. I ett strategiskt perspektiv kan analys av kameramaterial bl.a. ge svar på var i landet något visst fenomen inträffar mer eller mindre samt om det är mer förekommande på vissa platstyper än andra.

Slutligen utgör kamerabevakning enligt Polismyndigheten ett viktigt verktyg i den polisiära verksamheten även vid händelser som inte utgör brott, t.ex. suicid eller olyckor. För att snabbt kunna bringa klarhet i vad som hänt, vilka som varit involverade eller inte haft med saken att göra, tillvägagångssätt osv. ger kamerabevakning ovärderlig information enligt myndigheten. Förutom att spara resurser som kan användas till andra polisiära arbetsuppgifter, är det även en stor fördel för de involverade att händelsen kan redas ut ordentligt, inte minst så att oskyldiga kan avfärdas i ett tidigt skede.

8.6 Polismyndighetens beskrivning av behov av lättnader för och utökade möjligheter till kamerabevakning

8.6.1 Polismyndighetens generella beskrivning av behoven

Polismyndigheten uppger att deras kamerabevakning redan i dag bidrar till att utföra myndighetens uppdrag men för att hinna med och före den kriminella utvecklingen anser myndigheten att den behöver kunna bedriva bevakningen ännu mer flexibelt, snabbt, effektivt och på fler platser i samhället.

De tidigare ändringarna i kamerabevakningslagen som innebar att Polismyndigheten helt undantogs tillståndsplikten som ersattes med krav på en dokumenterad intresseavvägning i vissa fall har enligt myndigheten varit mycket positiva för möjligheterna att bedriva kamerabevakning. Polismyndigheten upplever det som mycket fördelaktigt att ha förtroendet att självständigt hantera beslutsprocessen för kamerabevakning. Arbetet fungerar enligt myndigheten väl och även om det innebär en hel del administration och den prövning som ska göras är snarlik tillståndsförfarandet går det ändå klart snabbare att fatta beslut och inleda kamerabevakning än tidigare då tillståndsplikten gällde. Detta är den största och absolut viktigaste fördelen med nuvarande reglering enligt Polismyndigheten. Det slopade tillstånds-

kravet har också inneburit att myndigheten har kunnat utveckla sina förmågor mycket snabbare, vilket inte enbart gäller den tekniska utvecklingen utan även den juridiska kunskapen inom området.

Polismyndigheten anser att den behöver gå mot en mer informationsinhämtningsbaserad brottsbekämpning för att möjliggöra en högre grad av förebyggande och förhindrande av brott, såväl som en ökad upplärning av brott. Ett led i detta är enligt Polismyndigheten att den självständigt måste kunna bestämma vilken information som ska inhämtas, var den inhämtas och på vilket sätt. För att uppnå det anser myndigheten att den behöver kunna placera ut kameror på platser som inte är direkt brottsutsatta men som är strategiskt viktiga för det brottsbekämpande uppdraget och där det finns behov av att inhämta relevant information över tid.

Enligt Polismyndigheten vilar i dag mycket av informationsinsamlingen på andra aktörer i samhället och ibland förmedlar allmänheten den information de har till Polismyndigheten som utifrån de uppgifterna lägger ett pussel. Det krävs enligt myndigheten specifik information att analysera för att se den typ av mönster som eventuellt kan förutse var nästa brott kan ske samt för att få indikationer på att ett brott kan vara nära förestående. Sådan information anser Polismyndigheten att den behöver få in på ett kvalitetssäkrat sätt.

En kamera utgör enligt myndigheten en unik sensor då den har ett mycket brett användningsområde genom såväl den direkta bilden som levereras som den information som senare kan analyseras. Kameran kan också vara en bekräftande sensor, dvs. individer och objekt kan identifieras med visst typ av kameramaterial.

Enligt Polismyndigheten har den i dag ett begränsat antal egna kameror och det är avgörande att myndigheten själv kan bestämma plats samt vilken information som de ska inhämta. Kameror kan inhämta information mer precist om de sitter på den plats och har den funktionalitet som myndigheten valt.

Polismyndigheten menar att dennes förmåga att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet bygger på att den kan agera såväl inför, under som efter ett brott. I det pågående skedet kan terrordådet på Drottninggatan 2017 utgöra ett exempel på där bättre möjligheter till att använda kamerabevakning markant hade förbättrat myndighetens förmåga att agera mot ett pågående terrordåd, följa den misstänktes rörelse och tidigare kunna gripa honom. År 2017 fanns endast SL:s och andra aktörers kameror att tillgå och

i slutändan blev svensk polis beroende av enskilda osäkra tips för att bedriva pågående jakt på en gärningsperson.

Eftersom de kriminella är långt mer rörliga i dag än tidigare och rör sig utanför sina ”vanliga områden” har behovet av att identifiera vem som är var och när ökat. Det blir därför enligt myndigheten viktigt att den kan verka genom kamerabevakning även på sådana platser där kriminell verksamhet pågår som ett led i en fortsatt plan för att kunna förhindra att brott begås senare på en annan plats.

Polismyndigheten uppger att den bedriver kamerabevakning på platser dit allmänheten har tillträde i syfte att skapa trygghet för enskilda och för att förebygga, förhindra och upptäcka brott samt kunna lagföra dessa. Bevakningen återger enligt myndigheten det som sker i det offentliga rummet, precis detsamma som en person eller en polis som befinner sig på platsen skulle se. Detta måste enligt Polismyndigheten beaktas särskilt med hänsyn till myndighetens uttalade ändamål med bevakningen, för att möjliggöra en mer ändamålsenlig kamerabevakning framöver.

8.6.2 Polismyndighetens beskrivning av specifika behov av förändringar i lagstiftningen

Polismyndighetens huvudinställning till kamerabevakningslagen

Polismyndighetens huvudinställning är att kamerabevakningslagen bör upphävas, alternativt att Polismyndigheten bör undantas från lagens tillämpningsområde. Uppfattningen är att den generella dataskyddsregleringen ger ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter genom kamerabevakning.

Polismyndighetens beskrivning av behov av utökade möjligheter till att bedriva kamerabevakning i brottsbekämpningen

Om utredningen skulle komma fram till att kamerabevakningslagen inte bör upphävas i sin helhet och att Polismyndigheten inte heller kan undantas från lagens tillämpningsområde anser myndigheten att all kamerabevakning som den bedriver bör undantas från kravet på att tillämpa intresseavvägning.

Polismyndigheten anser att regleringen i kamerabevakningslagen begränsar myndigheten i allt för stor utsträckning i fråga om var den kan bedriva kamerabevakning. Polismyndigheten menar att kamerabevakningslagen är komplicerad att tillämpa på grund av en mängd olika undantag från kravet på intresseavvägning. Även om kamerabevakningslagen inte ställer upp krav på en intresseavvägning måste Polismyndigheten ändå följa den generella dataskyddsregleringen och göra en prövning utifrån den innan en kamerabevakning kan inledas. Myndigheten uppger att den alltid dokumenterar sina beslut, även i de fall kamerabevakningslagen medger undantag från detta vad gäller intresseavvägningen. Så sker för att säkerställa att den dataskyddsrättsliga regleringen följs. Detta regleras i interna riktlinjer. Besluten är dock inte lika omfattande som vid intresseavvägning och vissa beslut kan fattas även under kvällar och helger vid hastigt uppkomna situationer.

Om det inte är möjligt att undanta all kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver från intresseavvägningen anser myndigheten att intresseavvägningen bör reformeras så att den bättre anpassas till myndighetens behov att kamerabevaka. Polismyndigheten menar att de behov som enligt 8 och 14 a §§ KBL särskilt ska beaktas vid intresseavvägningen uppfattas som att de inte lämnar utrymme för kamerabevakning av vissa platser i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslighet. Polismyndigheten menar att en justering av lagtexten måste ske så att myndigheten lättare än i dagsläget kan bedriva kamerabevakning på platser som inte utgör en *brotsutsatt plats* eller *annan plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på hälsa, liv och trygghet*. Myndigheten anser att den specifika platsen där brottet begås inte längre är den enda aspekten som ligger till grund för bevakningsbehovet.

Begreppet *brotsutsatt plats*, så som det har tolkats i rättstillämpningen, innebär enligt myndigheten att dold brottslighet inte kan läggas till grund för behovet av kamerabevakning. Med dold brottslighet avses enligt Polismyndigheten brottslig verksamhet som leder fram till ett fullbordat brott någon annan stans eller som utgör en del av en brottskedja. Dessutom menar myndigheten att begreppet inte omfattar de brott som inte har ett direkt brottsoffer, såsom narkotikahandling, penningtvätt och vapensmuggling. Dold brottslighet och brott utan direkta brottsoffer medför att en brottsanmälan inte kan placeras geografiskt och således uppstår ingen mätbar brotsutsatt

plats. Vidare kan ett mindre allvarligt brott vara en del i en brottskedja som begås av en kriminell verksamhet som en del av ett större brottsupplägg. Polismyndigheten menar att myndigheten i stället behöver ges möjlighet att bedriva kamerabevakning om det är nödvändigt för att utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Ett alternativ enligt myndigheten är att platsbegreppet i intresseavvägningen utvidgas till andra platser där Polismyndigheten kan ha behov av att bevaka.

Polismyndighetens beskrivning av behov av lättnader för kamerabevakning – undantag från intresseavvägningen

Polismyndigheten uppger att om intresseavvägningen ska vara kvar behöver även undantaget från att tillämpa intresseavvägningen i 14 d § 1 KBL justeras. Undantaget bör kunna användas i andra situationer än då det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet. Enligt myndigheten behöver undantaget kunna användas om kamerabevakningen är av vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Ett exempel som Polismyndigheten beskriver är att den kan ha behov av att fatta beslut om en kortare tids kamerabevakning, t.ex. i samband med händelser som lockar stora folksamlingar där det finns risk för ordningsstörningar. Eftersom ordningsstörningar inte utgör allvarlig brottslighet menar myndigheten att den inte kan tillämpa undantagsbestämmelsen utan måste i stället göra en dokumenterad intresseavvägning för att bevakning av platsen ska kunna genomföras. Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar sker vanligtvis med kort framförhållning vilket leder till att kamerabevakning ofta inte kommer till stånd eftersom myndigheten inte hinner genomföra intresseavvägningen.

Ett annat exempel som Polismyndigheten uppger är att under åren som Polismyndigheten har använt UAS:er har rekvisiten *särskild anledning* och *allvarlig brottslighet* i 14 d § 1 KBL i betydande utsträckning begränsat myndigheten att förebygga, förhindra, utreda och lagföra brottslighet. Om endast allvarlig brottslighet får bevakas tillfälligt med UAS:er menar myndigheten att det blir hämmande för den totala brottsbekämpningen. Det innebär t.ex. att myndigheten inte kan agera mot mängdbrottslighet, vilket är en grogrund för allvarligare brotts-

lighet. Dessutom menar myndigheten att allmänheten förväntar sig att den ingriper mot mer än bara allvarlig brottslighet.

Polismyndigheten uppger också att den har ett behov av att kunna bedriva kamerabevakning med UAS utan krav på dokumenterad intresseavvägningen även när den inte bedriver en räddningsinsats som räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Myndigheten beskriver att det anmäls cirka 14 000 försvinnanden varje år. Av dessa leder drygt 300 till att det inleds en räddningsinsats och det är endast vid dessa tillfällen som lagen om skydd mot olyckor är tillämplig. Med anledning av hur undantaget från dokumenterad intresseavvägning är utformat i 14 d § 3 KBL, där Polismyndigheten inte är utpekad som myndighet till skillnad från vad som står angivet i 14 d § 2 KBL, får det till följd att undantaget enligt bestämmelsen inte är tillämpligt i de situationer då myndigheten visserligen efteröker en försvunnen person, men inte har inlett någon formell räddningsinsats enligt lagen om skydd mot olyckor.

I de fall där Polismyndigheten söker efter en försvunnen person men inte inlett en räddningsinsats enligt lagen om skydd mot olyckor är ett alternativ att i stället besluta om kamerabevakning enligt 14 d § 2 KBL då det enligt myndigheten i flertalet fall går att motivera att det finns en överhängande fara för olycka om personen inte hittas snabbt. Polismyndighetens bild är dock att det inte var lagstiftarens avsikt att undantaget som gäller sökande av en försvunnen person skulle begränsas på detta sätt. Polismyndigheten menar att den har ett behov av att uttryckligen även omfattas av undantaget i 14 d § 3.

Polismyndighetens beskrivning av behov av lättnader för kamerabevakning – undantag från upplysningskravet och rätten till information

Kamerabevakning med UAS

Polismyndigheten anser att den har ett generellt behov av att utredningen ser över vad som är en godtagbar upplysning enligt kamerabevakningslagen när det gäller kamerabevakning med UAS.

Av 16 § 2 KBL framgår att upplysning om kamerabevakning och information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär inte behöver lämnas vid bevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg av Polismyndigheten eller Säker-

hetspolisen, om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet och syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra sådana brott.

Polismyndigheten anser att 16 § 2 KBL behöver justeras så att begreppet *allvarlig brottslighet* stryks. Undantaget från upplysningskravet skulle då endast gälla i brådskande fall där det finns reella problem med att ordna med upplysningen innan kamerabevakningen kan inledas. Det vore enligt Polismyndigheten också önskvärt med ett undantag från upplysningskravet i särskilda situationer då upplysning skulle inverka menligt på myndighetens uppdrag. Exempel på när detta är aktuellt är kamerabevakning med UAS vid en planerad husrannsakan där myndigheten inte i förväg vill röja att man har för avsikt att bevaka en specifik fastighet.

Att upplysning om kamerabevakning inte skulle ske i brådskande situationer eller då upplysning skulle inverka menligt på syftet med kamerabevakningen skulle enligt Polismyndigheten kunna innebära ett visst intrång i den personliga integriteten. Intrånget bör dock, enligt myndigheten, ses som godtagbart med hänsyn till ändamålet med kamerabevakningen. Det är enligt myndigheten framför allt arbetet med att sätta upp skyltar i området som är omöjligt i brådskande fall. I de flesta fall informerar myndigheten om tillfällig kamerabevakning med UAS på dennes webbplats. Det finns dock enligt myndigheten ärenden då den inte hinner informera om bevakningen på webbplatsen, t.ex. i ett pågående ärende med en flyende gärningsperson som skulle hinna försvinna om det finns ett krav på information innan bevakningen kan inledas. Då lämnas information i stället så snart det är möjligt.

Polismyndigheten beskriver att så som tekniken fungerar i dagsläget är en polis på plats för att manövrera UAS:en och piloterna bär alltid en tydlig varselväst. Myndighetens UAS:er opereras i huvudsak inom synhåll från piloten då denne av flygsäkerhetsskäl alltid måste ha kontroll på luftrummet. UAS:en är också uppmärkt med Polismyndighetens logga. När det gäller bevakning som träffas av kamerabevakningslagen ligger UAS:en i allmänhet på cirka 25–50 meters höjd. Det är annars svårt att identifiera personer på marken då avståndet blir för långt bort för optiken i de små systemen. Det är alltså inte fråga om dold kamerabevakning enligt Polismyndigheten.

Kamerabevakning med civila fordon

Som vi nämner i avsnitt 8.4.2 använder Polismyndigheten kameror på sina nya polisfordon, även på civila sådana. Myndigheten beskriver att det är problematiskt att civila fordon behöver skyltas med information om kamerabevakning.

Polismyndigheten bedömer att kamerabevakningslagen blir tillämplig för kameror på fordon när tjänstemännen låser och lämnar fordonet. Då gäller också upplysningskravet för den bevakning som pågår. När tjänstemännen befinner sig i fordonet eller i närheten av fordonet bedömer myndigheten att kamerabevakningslagen inte är tillämplig. Detta eftersom kameran då anses vara manövrerad på platsen.

Polismyndigheten uppger att när patrullen låser fordonet sätts en buffringsfunktion i gång (för närvarande enbart på målade polisbilar). Med buffring menas att materialet konstant spelas över efter en viss kortare tid. En aktiv inspelning sätts i gång automatiskt enbart om fordonets larm aktiveras, dvs. endast om fordonet är under någon typ av attack, t.ex. sabotage mot blåljusverksamhet.¹⁸ Om en aktiv inspelning sker sparas även det material som buffrats.

Syftet med buffringsfunktionen är enligt Polismyndigheten att säkerställa att hela händelseförloppet spelas in. Alternativet är att inspelningen startar efter det att något har hänt, vilket inte är ändamålsenligt. Hela syftet med behandlingen är att skydda fordonet, dels utifrån ekonomiska aspekter, dels utifrån att fordonet innehåller känsligt material som inte ska stjälas.

Polismyndigheten anser att det borde finnas förutsättningar för ett undantag från upplysningskravet för bevakning som bedrivs från civila fordon. Den omständigheten att behandlingen som huvudregel enbart utgörs av buffring innebär enligt myndigheten att de personuppgifter som behandlas kopplat till en enskild individ som inte begår något brott är ytterst begränsade. Om en person blir föremål för en aktiv inspelning bör behandlingen enligt myndigheten vara motiverad. Integritetsintrånget för dem som passerar ett civilt fordon utan att angripa det bör alltså bedömas som lågt enligt myndigheten. Detta särskilt eftersom buffrat material löpande spelas över och därför inte går att få tag på i efterhand. Det är enligt myndigheten av mycket stor vikt att sabotage mot blåljusverksamhet förhindras. Därför menar myndigheten att behovet måste anses väga

¹⁸ Se 13 kap. 5 c § brottsbalken.

över det begränsade integritetsintrång som sker för den allmänhet som inte begår, t.ex. blåljussabotage.

8.6.3 Polismyndighetens beskrivning av övriga behov

Integritetsvänlig teknik

Som vi beskriver i avsnitt 8.4.2 använder sig Polismyndigheten av integritetsvänlig teknik, särskilt maskeringar av integritetskänsliga punkter i kamerabilden. Det finns enligt myndigheten stora tekniska begränsningar i fråga om maskeringar vilket innebär att de blir klumpiga och väldigt ofta täcker en större yta i kamerabilden än den som har bedömts vara integritetskänslig. Platser som trottoarer och andra allmänna platser utanför en maskerad yta täcks därför av maskeringarna trots att platserna inte är integritetskänsliga. Det finns enligt myndigheten flera exempel på ärenden där grova brott begåtts framför myndighetens kameror men där den specifika platsen varit maskerad och det därför inte gått att se händelsen. Det är enligt Polismyndigheten väldigt otillfredsställande ur ett brottsbekämpande perspektiv. Polismyndigheten anser också att de stora maskeringarna verkar hämmande i samband med realtidsbevakning då de gör det svårt för operatörerna att få en bra överblick i kamerorna.

Polismyndigheten uppger att dennes bedömningar gällande integritetskänsliga platser och vad som bör maskeras primärt baseras på praxis och uttalanden från IMY som har en förhållandevis strikt hållning t.ex. gällande uteserveringar, ytor utanför restauranger och andra platser för rekreation. Det finns enligt Polismyndigheten ett behov av att se över vad som bör anses som integritetskänsliga platser då maskeringen inte alltid har den eftersträvade integritetshöjande effekten.

Samverkan

Polismyndigheten beskriver att den har behov av förbättrad och effektiv samverkan, främst med kommuner, i samband med etablering av fast kamerabevakning. Enligt myndigheten är den beroende av omfattande samverkan med ägaren av en fastighet, som ofta är en kommun, där en kamera ska placeras. Det handlar t.ex. om framdrag-

ning av el och nätverk samt avtal om nyttjanderätt. Polismyndigheten anser att samverkan i vissa fall går smidigt men att det i andra fall tar lång tid innan en kamera kan etableras. Polismyndigheten menar därför att den har ett behov av att det införs ett skyndsamhetskrav för kommuner i fråga om samverkan i dessa frågor.

8.7 Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket

Som vi nämner i inledningen till detta kapitel är det Polismyndigheten som har det mest omfattande uppdraget inom brottsbekämpningen, men även andra myndigheter har särskilda uppdrag inom sådan verksamhet och har också behov av att bedriva kamerabevakning.

Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket uppger alla att de bedriver både fast och tillfällig kamerabevakning och att sådan bevakning bedrivs i alla led av det brottsbekämpande uppdraget. De uppger också att bevakningen framför allt sker på platser dit allmänheten har tillträde. Likt Polismyndigheten beskriver de att möjligheterna att bedriva kamerabevakning har stor och ibland avgörande betydelse för det brottsbekämpande uppdraget.

I fråga om utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet uppger alla tre myndigheter att de upplever liknande problematik med intresseavvägningens utformning som Polismyndigheten. Beträffande behov av lättnader inför påbörjandet av kamerabevakning uppger myndigheterna också liknande behov som Polismyndigheten. Detsamma gäller behov av undantag från upplysningskravet och rätten till information i fråga om bevakning med UAS och civila fordon.

Alla tre myndigheterna understryker vikten av att brottsbekämpande myndigheter har samma förutsättningar att bedriva kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen, särskilt för att underlätta samarbete mellan myndigheterna.

8.8 IMY:s syn på behovsbeskrivningarna

8.8.1 IMY:s generella syn på kamerabevakning i brottsbekämpningen

IMY förespråkar att kamerabevakningslagen ska vara kvar. Myndigheten anser att de brottsbekämpande myndigheterna inte heller bör undantas från lagens tillämpningsområde och att t.ex. Polismyndigheten även i fortsättningen bör omfattas av kravet på dokumenterad intresseavvägning. Då ambitionen, så som IMY uppfattar den, är att öka Polismyndighetens kamerabevakning i samhället avsevärt, anser IMY att det är nödvändigt med tydliga regler för att också underlätta en effektiv kontroll av att reglerna följs. Om någon förändring för de brottsbekämpande myndigheterna är aktuell bör det enligt IMY endast innefatta ett förtydligande om hur omfattande en dokumenterad intresseavvägning behöver vara.

8.8.2 Intresseavvägningen

IMY anser att de brottsbekämpande myndigheterna ofta kan ha ett tungt vägande behov av att behandla personuppgifter genom att bedriva kamerabevakning. Ett tungt vägande behov tillåter redan i dag ett större intrång i den personliga integriteten.

Eftersom de brottsbekämpande myndigheterna ändå måste göra en nödvändighetsbedömning enligt den generella dataskyddsregleringen bör det inte vara mer betungande att ställa krav på en dokumenterad intresseavvägning enligt kamerabevakningslagen. Enligt IMY bör det finnas förutsättningar för ett krav på dokumenterad intresseavvägning utan att det hämmar myndigheternas möjligheter att utföra sina uppdrag att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Att undanta t.ex. Polismyndigheten från kravet på en dokumenterad intresseavvägning skulle inte heller nödvändigtvis leda till minskad administration för myndigheten. Tvärtom kan det enligt IMY leda till större osäkerhet och flera klagomål från enskilda. I stället bör det förtydligas och sannolikt förenklas vad en sådan dokumenterad intresseavvägning ska innehålla eftersom det i nuläget uppges vara en betydande skillnad mellan de beslut som fattas efter en dokumenterad intresseavvägning respektive de beslut som fattas utan att en sådan har gjorts. Detta skulle enligt IMY kunna leda till

tidsvinster för bl.a. Polismyndigheten samtidigt som integritetsintresset beaktas.

Det finns enligt IMY risker med att reformera intresseavvägningen i fråga om brottsutsatt plats och annan plats där det av särskild anledning finns särskilda risker. Att ta bort dessa begränsningar skulle bli för brett enligt myndigheten. På vissa platser och vid vissa tider väger integritetsintresset också lättare och då krävs det inte lika mycket för att bevakningsintresset ska väga tyngre. Det finns även andra parametrar som kan göra att integritetsintresset väger lättare, t.ex. genom att använda integritetsvänlig teknik. Sådan teknik utvecklas i hög takt för närvarande. Eventuellt kan det finnas skäl att göra ett tillägg av fler platser som kan beaktas vid bedömningen av bevakningsintresset i intresseavvägningen, t.ex. strategiska platser. Det kan dock enligt IMY inte komma i fråga att brottsbekämpande aktörer ska få rätt att bedriva kamerabevakning var som helst utan att behöva motivera detta.

IMY anser att det är rimligt att Polismyndigheten ska kunna bedriva bevakning med UAS vid eftersökning av en försvunnen person utan krav på dokumenterad intresseavvägning, även om myndigheten inte har rollen som räddningsledare i en insats.

8.8.3 Upplysnings- och informationskravet

För skyddet av den personliga integriteten är rätten till information om på vilket sätt personuppgifter behandlas väsentlig enligt IMY. Om det inte är känt att personuppgifter behandlas, är det svårt för registrerade att ta tillvara sina rättigheter enligt den generella dataskyddsregleringen. Eftersom de brottsbekämpande myndigheterna dessutom har en särställning i att övervaka sina medborgare är det inte önskvärt att lätta på kraven på information enligt IMY. Så som dataskyddsdirektivet är infört i svensk rätt är kraven på bl.a. information på en miniminivå. Vid bevakning som lyder under EU:s dataskyddsförordning finns däremot en långtgående skyldighet att lämna information. På grund av detta är det enligt myndigheten svårt att se att det är lämpligt att sänka kraven på information på det brottsbekämpande området. Den skyldighet som regleras i 15 § KBL är betydligt mindre långtgående än den information som behöver lämnas enligt EU:s dataskyddsförordning.

Avseende de framförda behoven av att införa ytterligare undantag från upplysningskravet och rätten till information anser IMY att det finns skäl att behålla kravet när det gäller kamerabevakning i syfte att bekämpa mindre allvarlig brottslighet. Om sådan kamerabevakning undantas skulle det innebära att det närmar sig ett hemligt tvångsmedel för mindre allvarlig brottslighet, då kraven annars är högt ställda.

Beträffande kamerabevakning med UAS menar IMY att det i normalfallet räcker att piloten bär varselväst, att UAS:en är uppmärkt med den bevakande myndighetens logga och att information lämnas på myndighetens webbplats, för att uppfylla upplysnings- och informationskravet enligt kamerabevakningslagen. Enligt IMY är det rimligt att det vid en hastigt uppkommen situation är tillräckligt att piloten bär varselväst och att UAS:en tydligt är uppmärkt med myndighetens logga. I en sådan situation är det enligt IMY försvarligt att information inte behöver lämnas på myndighetens webbplats innan bevakningen inleds. Rutiner bör dock finnas på plats för att så snart som möjligt lämna information på webbplatsen. Det kan bli negativa konsekvenser av att inte lämna tillräcklig information då det kan leda till frågor och klagomål hos både den brottsbekämpande myndigheten och IMY, som ökar den administrativa bördan för myndigheterna. Enskilda riskerar också att gå miste om rätten att utöva sina rättigheter om de inte känner till att kamerabevakning bedrivs.

I fråga om undantag för bevakning från civila fordon anser IMY att det kan finnas skäl att genomföra en sådan förändring. IMY framhåller dock att det redan i dag finns en möjlighet att ansöka om undantag från upplysnings- och informationskravet. Eventuellt kan det finnas ett behov av att införa en möjlighet till mer generella undantag i vissa fall.

9 Översiktlig analys av reformbehovet och vissa generella bedömningar av reformmöjligheterna

9.1 Inledning

Vi redogör i kapitel 7 och 8 för berörda aktörers behovsbeskrivningar. I detta kapitel presenterar vi inledningsvis vår översiktliga analys av dessa. Till grund för analysen ligger i huvudsak vår kartläggning. Analysen fokuserar generellt på de problem som gällande reglering för med sig och vilket behov av reform som finns. De positiva aspekterna av dagens reglering kommer att viktas mot dessa problem i våra överväganden. Vi analyserar reformbehovet för varje enskilt förslag mer detaljerat i våra överväganden.

Därefter redogör vi för vissa generella bedömningar om att kamerabevakning kan vara ett effektivt verktyg i olika verksamheter, att ett ökat användande av kamerabevakning innebär högre risker för enskildas personliga integritet samt att det är proportionerligt att införa lättnader för och utökade möjligheter till kamerabevakning i vissa fall. Dessa bedömningar utgör generella utgångspunkter för våra överväganden. Vi analyserar också våra respektive förslag mer detaljerat utifrån behov, effektivitet, risker och proportionalitet i kapitel 11–15.

9.2 Analys av reformbehovet

9.2.1 Det finns behov av att införa lättnader för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse

Vår bedömning: Regleringen om tillstånd i kamerabevakningslagen medför flera problem för aktörerna. De mest framträdande problemen är att förfarandet medför en betydande administrativ börda, att utvecklingen av aktörernas bevakning hämmas och att effektiviteten i att utföra deras uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning motverkas. Problemen innebär att det finns ett behov av lättnader i förfarandet.

Reformbehovet tar primärt sikte på bevakning som sker i vissa centrala syften, men det finns även behov av att bevaka i andra syften.

Vidare tar reformbehovet inte bara sikte på att införa lättnader i själva förfarandet utan även att förtydliga tillämpningen av kamerabevakningslagen. Lagen består av ett antal huvudregler som kompletteras med ett stort antal undantag. Detta ger upphov till gränsdragningsproblem som i sin tur leder till onödigt svåra bedömningar.

Beroende på om tillståndskravet bör tas bort helt eller delvis finns det behov av integritetsskyddande åtgärder och rättssäkerhetsgarantier.

Det bör finnas ett behov av ett enklare förfarande även för statliga myndigheter. Vissa av de verksamheter som tas upp i våra direktiv i fråga om tillståndskravet bedrivs också i statlig regi. Vi har identifierat exempel på att uppdelningen av det offentliga ansvaret för olika verksamheter är föränderligt. Det är inte lämpligt att lika verksamheter ska regleras olika i fråga om kamerabevakning. Det finns således skäl att också överväga om statliga myndigheter bör omfattas av våra förslag till lättnader.

Skälen för bedömningen

Tillståndsprövningen medför problem för aktörerna

Genom kartläggningen har det kommit fram att det ur de flesta av aktörernas perspektiv finns flera problem med tillståndsförfarandet i kamerabevakningslagen. Problemen tar sin utgångspunkt i det tidskrävande administrativa förfarande som tillståndsplikten i många fall innebär. Tillståndskravet medför att aktörerna får ägna sig åt omfattande administration före, under och ibland även efter att ett tillstånd meddelats.

Kartläggningen visar också att det inte har varit ovanligt att ett beslut om att bevilja eller avslå en ansökan om tillstånd meddelas först upp emot ett år efter att en ansökan getts in. I en del fall har det tagit över ett år att få besked om en ansökan. I något fall har det tagit flera år innan en ansökan slutligen prövats efter avgörande i domstol. I många fall innebär den långa handläggningstiden att omständigheterna som framfördes i ansökan har ändrats och att kompletteringar måste ges in, vilket förlänger processen ytterligare.

Trögheten i tillståndsförfarandet har resulterat i att många aktörer avstår från att ansöka om att bedriva kamerabevakning, trots att behov finns. Det finns exempel där aktörerna valt att arbeta med andra metoder än kamerabevakning, trots att den senare metoden hade varit att föredra. Det har blivit tydligt i kartläggningen att den tids- och resurskrävande process som tillståndsförfarandet innebär hämmar utvecklingen av användandet av kamerabevakning i aktörernas verksamheter.

Mot denna bakgrund anser vi att det finns ett behov av lättnader i kamerabevakningslagstiftningen för dessa aktörer.

Reformbehovet tar primärt sikte på vissa centrala syften

Våra direktiv inkluderar ett stort antal aktörer som utövar verksamhet med stor variation. Vår kartläggning visar att de olika aktörerna har behov av att bevaka olika platser utifrån deras verksamheter. Platserna varierar ifrån skolgårdar och torg till sjukhusentréer och dammanläggningar. Varje aktör har unika behov av bevakning på olika platser, men vi kan konstatera att aktörer som bedriver liknande verk-

samheter ofta bevakar utifrån samma syften. Vissa centrala syften är också lika över verksamhetsgränserna.

I princip samtliga kommuner som vi har varit i kontakt med i kartläggningen exemplifierar sina behov med liknande syften för bevakning, och platserna där de anger att det kan finnas behov av bevakning är också i huvudsak samma. Syftet med kommunernas bevakning är framför allt att förebygga och upptäcka brott och att skapa trygghet. Kommunerna anger också att förebygga och upptäcka olyckor som exempel på syften med bevakningen. De vanligaste platserna dit allmänheten har tillträde där det finns ett behov av kamerabevakning är cykelgarage, skolgårdar, kontor, gator och torg.

Friskolorna och kommunerna uppger i princip samma behov av kamerabevakning i sina skolor. Det handlar främst om att motverka skadegörelse eller narkotikahandtering på skolgårdar när det gäller bevakning av plats dit allmänheten har tillträde.

Regionerna som vi varit i kontakt med anger också lika behov av att bedriva kamerabevakning. Eftersom det redan finns ett undantag från tillståndsplikten för bevakning på platser relaterade till kollektivtrafiken för vissa syften, och alltså ett konstaterat starkt behov av kamerabevakning på många av dessa platser, är det främst behoven av kamerabevakning på sjukhus som har diskuterats. Samtliga regioner uppger att behoven av kamerabevakning där är starkt kopplade till syften som att förebygga, förhindra och upptäcka brott, skapa trygghet samt höja säkerheten för patienter och personalen. Flera regioner anger att gängvåldet ofta följer med in på sjukhusen och att det finns många platser med stöldbegärligt material. Det finns också behov av att kamerabevaka för att hitta försvunna patienter. De platser dit allmänheten har tillträde och där behov av kamerabevakning finns är främst entréer och väntrum, men även ambulansintag.

De privata vårdföretagen uppger liknande problem som regionerna på sina vårdinrättningar. Här tillkommer också t.ex. HVB-hem där det förekommer att ungdomar som dömts för brott behandlas.

Energiföretagen uppger att deras behov av kamerabevakning är kopplat till bevakning i syfte att förebygga och upptäcka brott. Företagen förvarar ofta material som är stöldbegärligt bl.a. koppar och sprängmedel. Energiföretagen uppger också att de har ett behov av att bedriva kamerabevakning i syfte att övervaka tekniska processer, förhindra olyckor och för inspektion av anläggningar. Företagen har ansvar för samhällsviktig infrastruktur och man behöver

snabbt och effektivt kunna lösa störningar i infrastrukturen. Kontroller av infrastrukturen gör de effektivt med hjälp av kamerabevakning.

En slutsats vi drar från kartläggningen är att de syften som är absolut vanligast för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse är att bedriva bevakning för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda brottslig verksamhet. Även att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet samt förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor är vanligt förekommande syften. Ytterligare syften exemplifieras i vår kartläggning, men de är inte centrala för majoriteten av aktörerna.

Vi kan alltså konstatera att det är särskilt dessa centrala syften som reformbehovet tar sikte på, men det finns ett ökande behov av kamerabevakning även för andra syften än de vi identifierat som de centrala.

Tillämpnings- och gränsdragningsproblem motiverar överväganden om integritetsskyddande åtgärder och rättssäkerhetsgarantier

Vi konstaterar att tillståndsförfarandet ger upphov till flera problem för aktörerna. Vår kartläggning visar dock att det finns andra svårigheter med tillämpningen av kamerabevakningslagen. Många aktörer för fram att det finns en svår komplexitet i att tillämpa kamerabevakningslagen, särskilt parallellt med den generella dataskyddsregleringen. En återkommande synpunkt är att det inte framgår tydligt vad som krävs för att bevakningen ska vara förenlig med gällande rätt. Särskilt i fråga om när man ska tillämpa kamerabevakningens intresseavvägning och när man endast ska tillämpa EU:s dataskyddsförordning. Till viss del beror detta förmodligen på att den generella dataskyddsregleringen är ett komplext regelverk i sig. Vår slutsats är dock att det kan finnas anledning att se över hur förhållandet mellan kamerabevakningslagen och den generella dataskyddsregleringen kan förtydligas.

Många av aktörerna framför också att utformningen av både huvudregler och undantagsbestämmelser i kamerabevakningslagen ger upphov till gränsdragningsproblem. Flera aktörer som omfattas av undantag från tillståndskravet uppger att det finns fall där de måste göra svåra bedömningar av om de behöver söka tillstånd eller inte. Samma sak gäller begreppet plats dit allmänheten har tillträde. Många aktörer

anser att begreppet inte är tydligt och att det kan vara svårt att avgöra om man behöver söka tillstånd eller inte. Mot bakgrund av detta finns det anledning för oss att överväga hur de upplevda problemen kan undanröjas.

Dessa tillämpnings- och gränsdragningsproblem innebär risker för skyddet av enskildas personliga integritet. Det motiverar alltså överväganden om integritetsskyddande åtgärder och rättssäkerhetsgarantier. Hur och i vilken omfattning sådana måste införas är dock beroende av våra överväganden i fråga om tillståndskravet.

Det finns skäl att också överväga om statliga myndigheter bör omfattas av våra förslag till lättnader

Våra direktiv pekar uttryckligen ut att kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse kan ha ett behov av lättnader i fråga om kamerabevakning. Dagens tillståndskrav i kamerabevakningslagen omfattar myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse.¹ Begreppet myndigheter omfattar såväl kommunala och regionala som statliga myndigheter.

Det finns i dag cirka 340 statliga myndigheter under regeringen. Myndigheterna har under 2000-talet blivit färre till antalet, men större sett till antal anställda i genomsnitt. Den främsta anledningen till att antalet har minskat är att regeringen har ombildat regionala och lokala myndigheter till centrala myndigheter. De har då gått från så kallade myndighetskoncerner till en myndighet. Myndigheterna kan delas in i tio verksamhetsområden:

- allmän och offentlig förvaltning
- bostadsförsörjning och samhällsutveckling
- fritid, kultur och religion
- försvar
- hälso- och sjukvård
- miljöskydd
- näringslivsfrågor
- samhällsskydd och rättsskipning

¹ Se 7 § KBL.

- socialt skydd
- utbildning.²

Utöver myndigheter under regeringen finns vissa statliga myndigheter under riksdagen, t.ex. Riksrevisionen, Riksbanken och Valprövningsnämnden.

Skola och sjukvård är verksamheter som enligt våra direktiv kan vara i behov av lättnader för kamerabevakning. Skolan är ett exempel där det offentliga ansvaret redan i dag är delat mellan staten och kommunerna. Både sjukvården och skolan är också exempel på verksamheter vars offentliga huvudmannaskap kan vara föränderligt.

Beträffande skolan har det offentliga ansvaret för den varierat. Staten har haft ansvar för vissa delar av skolverksamheten och andra delar har varit kommunernas ansvar. Men skolan som helhet har aldrig varit helt statlig eller helt kommunal.³ Enligt dagens reglering är staten huvudman för specialskola och sameskola samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola.⁴ Frågor om ett mer omfattande statligt huvudmannaskap för skolan har nyligen utretts. Ett av de alternativ som den utredningen ser som möjligt är att staten tar över huvudmannaskapet fullt ut för skolan, även om den förespråkar ett mer begränsat statligt huvudmannaskap.⁵ Vad gäller sjukvården pågår det för närvarande en utredning om ett helt eller delvis statligt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården.⁶ Dessa två exempel talar tydligt för rimligheten i vår slutsats, vi har därför valt att inte använda vår begränsade tid till att i detalj utreda ytterligare exempel.

Det är enligt oss inte principiellt önskvärt att lika verksamheter ska gå under olika reglering i fråga om kamerabevakning. Eftersom frågor kring vilket offentligt huvudmannaskap som olika verksamheter ska ha uppenbart är föränderligt över tid ger det också orimliga konsekvenser om en verksamhet som byter huvudmannaskap ska lyda under annan reglering i fråga om kamerabevakning. Det ger upphov till gränsdragningsproblem som inte är att föredra. Vidare kan det ge upphov till att kamerabevakningslagstiftningen snabbt behöver ändras upprepade gånger i framtiden.

² Statskontorets webbplats, *Myndigheterna under regeringen* (besökt 2024-02-13).

³ Se SOU 2022:53, *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, s. 175.

⁴ Se 4 § skollagen (2010:800).

⁵ Se SOU 2022:53, *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, s. 1195 och 1196.

⁶ Dir. 2023:73, *Ett helt eller delvis statligt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården*.

De problem med tillståndskravet som vi redogjort för ovan och som utgör grunden till vår slutsats att det finns ett behov av att införa lättnader i förfarandet för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse bör finnas även för statliga myndigheter. Det finns därför skäl för oss att överväga om statliga myndigheter också bör omfattas av våra förslag i denna del.

9.2.2 Det finns ett behov av att införa lättnader för och utökade möjligheter till kamerabevakning i brottsbekämpande verksamhet

Vår bedömning: Det finns ett behov av att ändra utformningen av vad som särskilt kan beaktas vid intresseavvägningen enligt kamerabevakningslagen så att den bättre svarar mot behovet att bevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Behovet gör sig särskilt gällande i den brottsbekämpande verksamheten. Utformningen av vad som särskilt ska beaktas vid intresseavvägningen är för begränsande i förhållande till behovet av att bevaka i dessa syften.

I vissa fall finns det även behov av administrativa lättnader för brottsbekämpande myndigheter, främst i den brottsbekämpande verksamheten men i vissa fall även i myndigheternas övriga verksamhet. Bedömningen enligt intresseavvägningen innebär administration som motverkar att kamerabevakning kan komma till stånd snabbt i brådskande fall.

Det finns även i vissa fall problem med att upplysning om kamerabevakning ska ske genom skyltning eller på annat verkligt sätt. Detta gäller särskilt när bevakning ska ske via UAS i brådskande fall eller från ett civilt fordon.

Skälen för bedömningen

Polismyndighetens önskemål

Polismyndigheten uppger i vår kartläggning ett antal önskemål om förändringar i lagstiftningen som den anser att den har behov av. För att vår kartläggning ska vara så tydlig som möjligt anser vi att det finns en mening med att redogöra för alla dessa önskemål i kapitel 8.

Detta ger lagstiftaren en klar bild över vilka behov som Polismyndigheten anser sig ha.

Vår analys omfattar de behov som vi bedömer att det finns anledning att se över särskilt i våra överväganden inom ramen för vårt uppdrag. Vissa av de önskemål som Polismyndigheten för fram men som vi anser inte bör leda till förslag anser vi dock behöver bemötas i viss mån. Dessa bedömningar redovisas framför allt i kapitel 10 och 14.

Behovet av utökade möjligheter att kamerabevaka tar särskilt sikte på den brottsbekämpande verksamheten

I den del av våra direktiv som anger att vi ska se över den nuvarande intresseavvägningen ges särskilt exempel på problem med dess utformning som Polismyndigheten har fört fram. Det finns dock även exempel på att behovet kan avse även andra verksamheter, t.ex. att det på sjukhus kan finnas ett större behov av kamerabevakning med inspelning.

Kartläggningen visar dock att det framför allt är i den brottsbekämpande verksamheten som behovet av utökade möjligheter att bevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet gör sig gällande. Det finns anledning att göra skillnad på brottsbekämpande verksamhet där kamerabevakning som ett verktyg är väl beprövat och andra verksamheter där verktyget inte är lika beprövat. I detta fall syftar vi till verksamheter som andra aktörer än de brottsbekämpande myndigheterna bedriver. Brottsbekämpande myndigheter bedriver också bevakning i annan verksamhet än brottsbekämpande där verktyget också är beprövat, men då är inte syftet att bekämpa brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Vi återkommer till frågor om effektivitet och nytta i avsnitt 9.3, men redan här kan vi konstatera att det finns tydligare evidens för att verktyget är effektivt i brottsbekämpande verksamhet än i andra verksamheter. Att tillståndskravet innebär att aktörer med andra verksamheter många gånger valt att inte använda kamerabevakning är givetvis en bidragande faktor till detta. Man ges inte möjlighet att utveckla en metod för användandet av kamerabevakning.

Det är också oundvikligt att göra skillnad på det uppdrag som finns i den brottsbekämpande verksamheten jämfört med andra verksamheter. Uppdraget i brottsbekämpande verksamhet innebär befogenheter som inte finns i andra verksamheter. Som vi återkommer till

nedan får rätten till personlig integritet i fler fall stå tillbaka för konkurrerande rättigheter i den verksamheten.

För andra aktörer som i dag huvudsakligen omfattas av tillståndskravet är vår uppfattning att det särskilt är just tillståndsförfarandet som föranleder behov av lättnader, medan behovet av att utöka möjligheterna att bedriva kamerabevakning främst ligger i den brottsbekämpande verksamheten. Det framförs också behov av att brottsbekämpande myndigheter utifrån ett samverkansperspektiv bör omfattas av samma reglering.

Det som särskilt ska beaktas enligt intresseavvägningen är för begränsande i förhållande till behovet att bevaka i den brottsbekämpande verksamheten

Vi redogör i avsnitt 8.3 för den oroväckande utvecklingen av brottsligheten i Sverige de senaste åren. De brottsbekämpande myndigheterna som vi varit i kontakt med i kartläggningen uppger att behovet av att samla in information genom kamerabevakning har ökat kraftigt och att det är ett nödvändigt verktyg för att kunna bedriva effektiv brottsbekämpning. Regeringen har också i Polismyndighetens regleringsbrev för 2024 begärt att myndigheten säkerställer en kontinuerlig ökning av antalet bevakningskameror till minst 2 500 vid utgången av 2024.⁷ Teknikutvecklingen innebär också en ökad möjlighet att använda kamerabevakning i fler fall, men som lagstiftningen inte tillåter.

Genom vår kartläggning har vi fått information om att vad som särskilt kan beaktas för att bevakningsintresset ska väga tungt vid en intresseavvägning enligt kamerabevakningslagen är begränsat utifrån ett brottsbekämpande perspektiv. Begränsningen består huvudsakligen i att begreppet *brottsutsatt plats* innebär att man i bedömningen endast kan ta hänsyn till att brott tidigare har begåtts på en plats. Det finns en möjlighet att göra en framåtblickande bedömning, nämligen om det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom. Denna är dock också begränsande på så sätt att den avser vissa särskilda platser där lagstiftaren angett att det är vanligt att brott begås, t.ex. vid ett asylboende och vissa myndigheters entréer.⁸ Vidare finns det även ett problem med

⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Polismyndigheten.

⁸ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 143.

att bedömningen endast får vara relaterad till att brott begås på en viss plats. Det finns även platser, där det inte finns risk att ett brott begås, men som kan ha strategisk betydelse för att motverka brott.

Polismyndigheten uppger också att det finns tydliga tecken på att det finns behov av att bevaka i syfte att bekämpa mindre allvarlig brottslighet. Detta eftersom sådan brottslighet ofta utmynnar i allvarligare brottslighet eller är ett led i organiserad brottslighet.

Vi är av uppfattningen att det som framkommit i kartläggningen innebär att man i brottsbekämpande verksamhet inte kan använda kamerabevakning på ett ändamålsenligt sätt utifrån bedömningen enligt intresseavvägningen. Behoven tar särskilt sikte på Polismyndighetens bevakning, men även andra brottsbekämpande myndigheter har bekräftat behoven i de flesta delar. Det finns alltså ett starkt behov av att utöka möjligheterna att bedriva kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Detta behov tar särskilt sikte på att ändra vad som särskilt ska beaktas enligt intresseavvägningen i kamerabevakningslagen.

Behov av lättnader – undantag från intresseavvägning i den brottsbekämpande verksamheten

I vår kartläggning framkommer behov av lättnader i form av undantag från att bedöma bevakningen enligt intresseavvägningen. Utifrån de exempel på dokumenterade intresseavvägningar som vi tagit del av i kartläggningen har det blivit tydligt för oss att bedömningen och dokumentationen av denna är tidskrävande.

Vi ser att den administrativa bördan kan innebära problem när bevakning behöver komma till stånd i brådskande fall. Det har kommit fram att det undantag som redan i dag finns för tillfällig bevakning som bedrivs av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i den brottsbekämpande verksamheten är för begränsande eftersom det avser fall då det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet. Behoven av att bevaka i brådskande fall kan även avse mindre allvarlig brottslighet eller störningar av allmän ordning och säkerhet. Resultatet av att undantaget för tillfällig bevakning är begränsat kan vara att kamerabevakning inte kommer till stånd även om ett behov finns. Av samma anledningar som vi anger i fråga om intresseavvägningens utformning, anser vi att det kan finnas skäl att utvidga detta undantag eller införa nya undantag.

Behov av lättnader – undantag från upplysningskravet och rätten till information i den brottsbekämpande verksamheten

I vår kartläggning identifierar vi två typer av bevakning som särskilt ger upphov till svårigheter att efterleva upplysningskravet och rätten till information i kamerabevakningslagen i den brottsbekämpande verksamheten. Den första gäller bevakning via UAS och den andra bevakning från civila fordon.

När undantag meddelas från upplysningskravet och rätten till information är det angeläget att en klar gräns kan dras mot tvångsmedlet hemlig kameraövervakning. Bevakning enligt kamerabevakningslagen ska vara öppen och får aldrig ha till syfte att vara dold. Undantag måste noggrant avgränsas och utformas. På så sätt ger frågor om lättnader i detta avseende upphov till svåra överväganden.

Upplysning ska enligt kamerabevakningslagen ske genom skyltning eller på annat verksamt sätt. Så vitt vi kan avgöra saknas det förarbetsuttalanden och praxis i fråga om vad som anses som godtagbar skyltning och begreppet *på annat verksamt sätt*. I lagkommentaren till 15 § KBL framgår följande exempel. Om kamerabevakningen ska ske från ett fordon kan en sådan skylt eller dekal lämpligen placeras på fordonet så att den är väl synlig utifrån. Vid kamerabevakning från exempelvis drönare kan upplysning i vissa fall lämnas genom skyltning eller andra typer av markeringar eller avspärrningar på marken, t.ex. i utkanten av det bevakade området. I annat fall får upplysning lämnas på något annat verksamt och lämpligt sätt, t.ex. genom att information om bevakningen lämnas direkt till dem som kan komma att omfattas av den.⁹ Gällande det sistnämnda kan vi redan här konstatera att kamerabevakning är ett verktyg som innebär att det är svårt för den som bevakar att avgöra vilka som kommer bli föremål för bevakningen på förhand. Det bör alltså vara ytterst få tillfällen upplysning och information kan lämnas på det sättet.

Beträffande bevakning via UAS används metoden ofta av de brottsbekämpande myndigheterna i brådskande fall. Under dessa förutsättningar kan det ibland vara svårt att avgöra hur stort område som ska bevakas. Exempelvis om bevakningen sker för att hitta eller följa en misstänkt gärningsperson. Det händer dock också att myndigheterna fattar beslut om att avgränsade områden ska bevakas under en längre tid med UAS. Området som då bevakas från luften är ofta

⁹ Se Berg, *Kamerabevakningslagen*, 15 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-01-24).

stort. Under dessa förutsättningar anser vi att det kan finnas praktiska problem med att efterleva skyltningskravet, men att det bör finnas andra verk samma sätt att upplysa och informera om bevakningen. Oaktat detta kan det också finnas behov av undantag.

Det finns redan i dag ett undantag för bevakning från luftfartyg i brådskande fall som bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet. Detta undantags utformning motsvarar undantaget från intresseavvägningen, som vi redogör för i föregående avsnitt, och begränsar tillämpningen på samma sätt för att bekämpa mindre allvarlig brottslighet. Det finns enligt oss anledning att överväga om undantaget bör utvidgas eller om nya undantag bör införas.

Beträffande bevakning från civila fordon är behovet inte grundat i att det är praktiskt svårt att sätta upp en skylt eller på annat sätt tydligt upplysa och informera om bevakningen. Som framgår av lagkommentaren kan man t.ex. på en bil sätta en skylt eller dekal för att efterleva kravet. I detta fall handlar det snarare om att man inte vill avslöja att fordonet används i brottsbekämpningen, vilket självfallet är omöjligt att undvika om man måste sätta upp en synlig skylt om vem som bevakar från fordonet. I kartläggningen har vi fått information om att de brottsbekämpande myndigheterna vill kunna ha möjlighet att bedriva bevakning från civila fordon även när kamera-bevakningslagen är tillämplig på bevakningen, dvs. i de fall tjänstemännen inte befinner sig i det civila fordonets omedelbara närhet. Syftet med den bevakningen är att skydda fordonet från brottsligt angrepp. Polismyndigheten uppger att vid den typen av bevakning sätts en aktiv inspelning endast i gång om fordonets larm går av. Syftet med att undanta sådan bevakning är således inte att bevakningen ska vara dold.

Det finns såklart starka skäl för att ett civilt fordon som används i brottsbekämpningen ska kunna fortsätta vara civilt även om det finns behov av att bevaka från det. Behovet av att bevaka från fordonen är begränsat, men ändå av vikt för den brottsbekämpande verksamheten. Därför finns det enligt oss anledning att överväga om det bör införas en undantagsbestämmelse från upplysningskravet och rätten till information i dessa fall.

Behov av lättnader i annan verksamhet än den brottsbekämpande

De brottsbekämpande myndigheter som vi varit i kontakt med i kartläggningen uppger att det finns ett tillämpningsproblem med undantaget från intresseavvägningen som gäller bevakning för att avvärja en överhängande fara för olycka, begränsa verkningarna av en inträffad olycka eller minska risken för nya olyckor samt om bevakningen är av vikt för att efterforska en försvunnen person. Sådan bevakning sker inte i den brottsbekämpande verksamheten.

Problemet ligger i att bestämmelserna är begränsade till att gälla den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. I sådana situationer är det oftast någon myndighet som är utsedd räddningsledare, men andra myndigheter bistår i arbetet. Det framgår inte av bestämmelsen om myndigheter som bistår räddningsledaren omfattas av undantagen. Räddningsledaren eller den som bistår behöver inte vara en brottsbekämpande myndighet, men dessa myndigheter är ofta involverade i dessa situationer, varför behovet redovisas här. Polismyndigheten uppger också att den har behov av att bevaka i sådana situationer även när en räddningsinsats enligt lagen om skydd mot olyckor inte har inletts än. Samma behov gör sig gällande beträffande motsvarande undantag från upplysningskravet och rätten till information.

Det är enligt oss viktigt att myndigheter i dessa situationer kan tillämpa undantagen och samarbeta på ett ändamålsenligt sätt. Det finns därför anledning för oss att överväga om undantagsbestämmelserna kan förtydligas och utvidgas.

9.3 Effektivitet och nytta med kamerabevakning

9.3.1 Allmänt om effektivitets- och nyttobedömningar

Samtliga aktörer beskriver att det finns ett behov av att kunna inhämta information genom att bedriva kamerabevakning och att sådan bevakning är ett effektivt verktyg för att inhämta information i ett flertal olika syften. De brottsbekämpande myndigheter vi varit i kontakt med uppger att behovet är särskilt påtagligt i den brottsbekämpande verksamheten och att det i denna verksamhet också finns ett utökad behov av att inhämta information genom kamerabevakning.

I detta avsnitt redogör vi för den förväntade nyttan och effektiviteten i att använda kamerabevakning.

Att bedöma effektiviteten av att använda kamerabevakning i olika syften är förenat med stora svårigheter, särskilt om användningen sker för att förebygga eller förhindra att något inträffar. Som vi redogör för i avsnitt 6.2 är det svårt att forska på området. Antalet studier kring kamerabevakningens brottspreventiva effekter ökade under 2010-talet, vilket har lett till ett bättre forskningsunderlag. Den bild som ges i många av de undersökningar vi tagit del av är dock att kamerabevakningens effekter inom den brottsbekämpande verksamheten inte är helt lätta att klarlägga. Svårigheter verkar finnas bl.a. i metodologin och i den allmänna tillämpligheten i enskilda studiers resultat.

Det har dessutom, såvitt vi kunnat avgöra, endast genomförts forskning i betydande omfattning på just frågor om förebyggande effekter av kamerabevakning. Det saknas forskning i större omfattning av vilken effekt som kamerabevakning kan ha i t.ex. utredande syfte. Vi vill dock understryka att de studier vi redogör för inte är något facit för hur effektiv kamerabevakning kan vara. Samtidigt måste vi vara medvetna om svårigheterna med att mäta effekt och nytta av kamerabevakning.

Beträffande förebyggande kamerabevakning är ett första problem att det finns svårigheter att bedöma vad som i ett visst fall är orsaken till att t.ex. ett brott eller olycka inte äger rum. Att risken inte förverkligas kan bero på andra vidtagna åtgärder liksom andra omständigheter oberoende av den bevakande aktörens insatser. Denna kausalitetsproblematik gör det svårt att mäta verkan av kamerabevakning mot en förutbestämd effekt, som att förebygga eller förhindra brott och olyckor.

Ett andra problem består i det paradoxala förhållandet att flera faktorer som kan antas påverka effektiviteten inte blir kända innan en åtgärd har införts och prövats, samtidigt som åtgärden inte bör införas om den inte kan anses tillräckligt effektiv. Detta i förening med betydande svårigheter att bedöma värdet av de uppgifter som kan förväntas samlas in och vilken verkan dessa har i strävan att förebygga eller förhindra en viss utgång, utgör osäkerhetsmoment i effektivitetsanalysen. Bedömningarna måste därför göras utifrån antaganden och grundas på de erfarenheter som finns av informationsinhämtning genom kamerabevakning i andra sammanhang.

Slutsatsen blir alltså att det är teoretiskt svårt att mäta effektivitet och nytta av kamerabevakning i olika syften. Vi anser dock att det finns anledning att lägga stor vikt vid aktörernas effektivitets- och nyttobeskrivningar.

9.3.2 Kamerabevakning är ett effektivt verktyg i brottsbekämpande verksamhet

Vår bedömning: Användningen av kamerabevakning är ett effektivt sätt för de brottsbekämpande myndigheterna att få tillgång till information i alla stadier av det brottsbekämpande arbetet. Den information som kamerabevakningen genererar kan medföra betydande nytta.

Skälen för bedömningen

I en effektivitetsanalys måste man beakta att de brottsbekämpande myndigheterna sällan kan räkna med att få all information de behöver genom en enskild åtgärd vid ett enskilt tillfälle. I normalfallet används flera olika metoder för att få information om den brottsliga verksamheten.

Genom kartläggningen har vi fått information om att det inte har gjorts någon särskild utvärdering av kamerabevakningens effekter i brottsbekämpande verksamhet. I fråga om sådan verksamhet genomförs dock en parlamentarisk granskning varje år av den hemliga tvångsmedelsanvändningen. I denna redovisas både anonymiserade exempel från tillämpningen och statistiska uppgifter för hemlig kameraövervakning.¹⁰ Även om förutsättningarna för när myndigheterna kan använda kamerabevakning respektive hemlig kameraövervakning är olika, speciellt utifrån att hemlig kameraövervakning ofta är riktad mot specifika personer samt att det är enklare för enskilda att undvika kamerabevakning, anser vi att viss vägledning avseende nyttan kan hämtas från användningen av hemlig kameraövervakning. I statistiken redovisas andelen utredningar där användningen av hemlig kameraövervakning bl.a. har lett till

¹⁰ Se t.ex. skr. 2023/24:47, *Redovisning av användning av hemliga tvångsmedel under 2022*, s. 42 och 43.

- uppgifter har kunnat användas som underlag i en förhörssituation,
- effektiv spaning har kunnat genomföras,
- misstankarna mot den misstänkte har stärkts,
- den misstänkte har kunnat åtalas,
- uppgifterna har åberopats som bevisning i en stämningsansökan, och
- att uppgifterna på annat sätt har bidragit till att utredningen kunnat föras framåt.

Andra betydelsefulla nyttoeffekter som redovisas är att misstankar försvagas och att personer kan avföras från ärendet. Ett flertal av de angivna värdena är av naturliga skäl direkt knutna till ändamålet med förundersökningen, eftersom det främst är inom de ramarna tvångsmedlet används. Gemensamt för samtliga värden är dock att hemlig kameraövervakning har resulterat i att de brottsbekämpande myndigheterna har fått tillgång till information av betydelse.

De brottsbekämpande myndigheter vi har varit i kontakt med uppger liknande nytta av kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen som rapporten redovisar för hemlig kameraövervakning. Myndigheterna uppger sammanfattningsvis att kamerabevakning är ett väsentligt verktyg i den brottsutredande verksamheten, detta inte minst mot bakgrund av det ökade antalet brott och utbredningen av tystnadskulturen.

Som en allmän utgångspunkt bör det godtas att kamerabevakning kan komma till nytta även i underrättelsestadiet eftersom informationsinhämtning utgör verksamhetens kärna. Polismyndigheten anger att tillgången till information i det enskilda fallet är av avgörande betydelse för myndighetens möjligheter att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Detta är något som inte finns anledning att ifrågasätta och bör enligt oss också gälla i all brottsbekämpande verksamhet, även om just kamerabevakning kan bidra med mer eller mindre nyttig information beroende på vilken brottslighet som är aktuell.

Utifrån den erfarenhet som finns av användningen av kamerabevakning i förebyggande syfte, då huvudsakligen på Polismyndighetens område, kan två nyttoeffekter som gör sig särskilt gällande på det förebyggande stadiet identifieras. I det ena fallet är det fråga om

att på ett effektivt sätt bevaka situationer där t.ex. ett brott befaras ske i närtid, för att på så sätt kunna ingripa. I det andra fallet är det fråga om mer långsiktig brottslig verksamhet där förebyggande kamerabevakning utgör ett nödvändigt verktyg för att samla in tillräckligt med information för att kunna upptäcka, förebygga eller förhindra brottslighet på platsen eller på annan plats. Informationen kan ligga till grund för att inleda en förundersökning. Båda dessa situationer skulle kunna förekomma även i t.ex. Säkerhetspolisens, Kustbevakningens och Tullverkets verksamhet. Genom kamerabevakning kan myndigheterna följa händelseutvecklingen på en viss plats i realtid och snabbt ta sig dit om de ser att t.ex. kriminellt belastade personer befinner sig där och att något kan vara på väg att hända. Myndigheterna kan på så sätt störa den brottsliga verksamheten och förebygga brott genom sin närvaro.

Kamerabevakning har över huvud taget stor betydelse för det operativa brottsbekämpande arbetet. När bilder från kamerabevakning kan följas får myndigheterna en aktuell lägesbild över ett visst område. De kan bilda sig en uppfattning om var folksamlingar uppstår och var olika personer vistas. Myndigheterna får därigenom goda förutsättningar att ingripa och avstyra nära förestående eller pågående brottslighet. När myndigheterna kan följa utvecklingen på detta sätt kan de också förbereda sina insatser bättre och anpassa dem till den rådande situationen, t.ex. genom att ingripa med rätt antal personer.

Om ett brott redan har begåtts kan myndigheterna genom kamerabevakning även få information om hur många gärningspersonerna är, deras exakta positioner, om eller hur de är beväpnade, vilka flyktvägar som finns, hur skadeläget ser ut osv. Sådan information kan vara direkt avgörande för att myndigheterna ska kunna minimera skadeverkningarna av ett attentat och gripa misstänkta direkt på platsen.

Regeringen uttryckte redan vid införandet av kamerabevakningslagen att en utgångspunkt är att kamerabevakning fyller en viktig funktion i brottsbekämpningen.¹¹ Även när det generella undantaget från tillståndskravet infördes för vissa brottsbekämpande myndigheter bekräftade regeringen samma utgångspunkt.¹² Att användningen av

¹¹ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 31.

¹² Jfr prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 25 och 26.

kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten bidrar till att de brottsbekämpande myndigheterna får viktig information synes vara en allmänt vedertagen uppfattning.

Sammantaget ger erfarenheterna av användningen av kamerabevakning i alla stadier av den brottsbekämpande verksamheten en förhållandevis samlad bild av vilka nyttoeffekter som kan förväntas. Användningen av kamerabevakning bidrar till att de brottsbekämpande myndigheterna får tillgång till information som är användbar för att bekämpa brott. Vi bedömer därför att kamerabevakning är ett effektivt verktyg i myndigheternas brottsförebyggande arbete, i deras operativa arbete och vid utredningar av brott som har begåtts.

9.3.3 Kamerabevakning kan vara ett effektivt verktyg även för aktörer som inte bedriver brottsbekämpande verksamhet

Vår bedömning: Användningen av kamerabevakning kan vara ett effektivt verktyg i många olika verksamheter, t.ex. för att skapa trygghet och säkerhet samt förhindra och upptäcka olyckor respektive brottslig verksamhet. Den information som kamerabevakningen genererar kan medföra betydande nytta.

Skälen för bedömningen

I vår kartläggning som vi presenterar i kapitel 7 uppger flera av aktörerna att det är svårt att mäta nyttan av bevakningen, men att den upplevda tryggheten ofta har ökat när bevakning har bedrivits. Detta har visats bl.a. genom medborgarundersökningar. Vissa av aktörerna har genom statistik konstaterat att viss brottslighet minskat på en plats efter att man påbörjat bevakning. Utöver detta uppger aktörerna att de kan få nyttig information från bevakning som innebär att de kan förhindra eller stoppa pågående incidenter och utreda incidenter. När ett brott begåtts kan aktörerna också bistå med information till de brottsbekämpande myndigheternas utredningar.

Den preventiva nyttan med kamerabevakning är som vi nämner omdiskuterad och andra aktörer än de brottsbekämpande har ofta inte så mycket erfarenhet av att använda verktyget. Organisationen

kring kamerabevakning som bedrivs är ofta inte heller lika omfattande som hos de brottsbekämpande myndigheterna. Det blir därför oundvikligt att till viss mån behöva utgå från den begränsade forskning som finns på området. Vi redogör utförligt för forskningen i kapitel 6. Sammanfattningsvis får forskning på området sägas visa att det inte finns några generella påvisbara brottspreventiva effekter av kamerabevakning på allmänna platser i stadskärnor, t.ex. gator och torg. Detsamma gäller för trygghetsskapande effekter. Forskning tyder dock på att även på sådana platser kan viss typ av planerad brottslighet, t.ex. narkotikahandel, minska genom kamerabevakning. Forskningen visar vidare att kamerabevakning kan ha positiva brottspreventiva effekter i bostadsområden. En annan slutsats som kan dras av forskning på området är att kamerabevakning bör användas tillsammans med andra metoder, t.ex. ordningsvakter eller annat brottspreventivt arbete, för att kunna ge positiva effekter på brottslighet.

De exempel på brott och andra ordningsstörningar som samtliga aktörer exemplifierat att de vill motverka genom kamerabevakning är sådana som det i forskningen konstaterats finnas evidens för att kamerabevakning kan motverka, t.ex. narkotikabrott, skadegörelse och inbrott. Vi kan också konstatera att de flesta aktörer inte använder kamerabevakning som ensam åtgärd för att uppnå syftet med kamerabevakningen. Aktörerna ger flera exempel på att kamerabevakning ofta används gemensamt med bl.a. ordningsvakter.

Vi anser också att den nytta som aktörerna upplever i praktiken inte ska underskattas. Det gäller både bevakningens preventiva nytta och den nytta som bevakningen innebär om incidenter sker. Vi kan därför dra slutsatsen att den bevakning som aktörerna bedriver kan vara ett effektivt verktyg i deras verksamheter och att de kan få betydande information genom det.

9.4 Risker för enskildas personliga integritet

9.4.1 Begreppet personlig integritet

Det finns inte någon entydig definition av begreppet personlig integritet i svensk rätt och uppfattningen om vad som omfattas av den personliga integriteten har varierat över tid. Personlig integritet diskuteras ofta utifrån ett rättighetsperspektiv och utifrån vad som utgör en kränkning av den. Enligt Integritetskommittén brukar rätten

till personlig integritet beskrivas som den enskildes rätt till en privat sfär som är skyddad från fysiska och psykiska intrång. Personlig integritet handlar många gånger om möjligheten att kontrollera spridning och användning av personlig information.¹³

Som framgår i avsnitt 3.2 finns ett grundlagsstadgat skydd för den enskildes privatliv – den personliga integriteten. Regeringen konstaterade i propositionen Hemlig dataavläsning¹⁴ att det är svårt att ge en positiv bestämning av den personliga integriteten, dvs. att formulera en beskrivning som pekar ut alla de situationer i vilka individen har rätt att få sin integritet respekterad och skyddad. Regeringen ansåg dock att det var nödvändigt att veta vad som avses när begreppet används. Integritetskommittén uttryckte detta som att innebörden måste vara tillräckligt tydlig för att det ska vara möjligt att avgöra vad som innebär en kränkning eller ett otillbörligt intrång.¹⁵

9.4.2 Utgångspunkter vid riskbedömningen

Kamerabevakning innebär som utgångspunkt ett integritetsintrång, men kan anpassas

Vid användning av kamerabevakning samlas personlig information in i varierande omfattning. Sådan bevakning kan påverka människors beteenden. Som utgångspunkt innebär kamerabevakning alltså ett integritetsintrång. Olika typer av användning av verktyget innebär dock olika grad av integritetsintrång. Faktorer som vilken plats som bevakas, vilken teknik som används, vilka tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder som omgärdar behandlingen och hur personuppgifterna som samlas in används är viktiga i detta sammanhang. Till exempel anses kamerabevakning av en plats där många människor rör sig dagligen utgöra ett större intrång i integriteten än bevakning på en avlägsen plats eller nattetid, se avsnitt 13.7.2.

¹³ Se SOU 2016:41, *Hur står det till med den personliga integriteten?*, s. 136.

¹⁴ Se prop. 2019/20:64, *Hemlig dataavläsning*, s. 84.

¹⁵ Se SOU 2016:41, *Hur står det till med den personliga integriteten?*, s. 148.

Kamerabevakning kan också öka tryggheten och förstärka skyddet för den personliga integriteten i vissa fall

Att bli utsatt för ett brott är i sig också en kränkning av den personliga integriteten. Att uppleva otrygghet på en allmän plats till följd av att platsen upplevs som stökig eller till följd av kriminalitet är negativt ur ett integritetsperspektiv. I den mån kamerabevakning leder till minskad brottslighet och ökad trygghet medför därför metoden i ett avseende ett förstärkt skydd för den personliga integriteten.

Allmänhetens inställning till kamerabevakning är betydelsefull i diskussionen om kamerabevakning som ett integritetsskyddande medel. De undersökningar som vi beskriver i avsnitt 6.3 talar för att allmänheten har en hög acceptans för kamerabevakning om det sker i brottsbekämpande syfte eller för att förhindra terroråd. Även kamerabevakning vars enda syfte är att människor ska känna sig tryggare på platsen förefaller ha en bred acceptans bland allmänheten.

Undersökningar på kamerabevakningsområdet tyder vidare på att allmänheten, ur ett integritetsskyddsperspektiv, anser det vara viktigare med tydlig skyltning och reglering kring hur upptagningar behandlas, än en sträng tillståndsgivning. Det är dock viktigt att poängtera att synen på kamerabevakning snabbt kan ändras. Allmänhetens inställning är sannolikt beroende av flera faktorer, t.ex. brottsutvecklingen och den generella synen på integritet. Att kamerabevakning används på ett ansvarsfullt och välbalanserat sätt samt att bevakningen leder till positiva effekter för de som vistas på platsen, har rimligen stor betydelse i fråga om allmänhetens stöd för verktyget.

När det gäller kamerabevakning som sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott samt förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet, kan åtgärden – om den leder till nytta och effekt – öka tryggheten och förstärka skyddet av den personliga integriteten.

9.4.3 Lättnader i förfarandet och utökad användning av kamerabevakning innebär risker för den personliga integriteten

Vår bedömning: Införande av regler som innebär lättnader i förfarandet för kamerabevakning och regler som ger utökad möjlighet till användning av kamerabevakning kan innebära att riskerna för intrång i enskildas integritet ökar.

Skälen för bedömningen

Lättnader i förfarandet för kamerabevakning och utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet kommer sannolikt att leda till en ökad användning av kamerabevakning generellt i samhället. En sådan ökad användning kommer innebära att fler platser bevakas och därmed att fler personuppgifter behandlas.

Kamerabevakning innebär oundvikligen att den som har tillgång till materialet får överskottsinformation. Den information som faktiskt leder till effekt eller nytta är troligen begränsad. Detta accepteras dock redan i dag enligt lagstiftningen om bevakningen är tillåten i övrigt. Oaktat detta innebär en ökad informationsinhämtning också en generell högre risk för den personliga integriteten. Denna risk måste alltid vägas noga mot behov, effektivitet och nytta samt balanseras med rättssäkerhetsgarantier.

9.5 Proportionalitetsavvägningar

9.5.1 Utgångspunkter för proportionalitetsbedömningen

Regleringen i kamerabevakningslagen har dubbla syften då den ska tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och skydda fysiska personer mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning.¹⁶ Vi konstaterar att kamerabevakning som utgångspunkt utgör ett intrång i grundläggande fri- och rättigheter. De rättigheter som främst är av intresse för uppdraget är rätten till skydd för privatlivet och den personliga integriteten samt rätten

¹⁶ Se 2 § KBL.

till skydd för personuppgifter. Dessa rättigheter garanteras i bl.a. Europakonventionen och regeringsformen. En förutsättning för att införa lättnader för vissa verksamheter och utöka möjligheterna att använda kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet är därför att dessa åtgärder är proportionerliga i förhållande till behov, effektivitet och integritet. Det ska finnas ett konkret och påtagligt behov av användning av kamerabevakning som innebär en ökad effektivitet. Nyttan av kamerabevakningen ska också väga tyngre än integritetsintresset för dem som kan bli föremål för kamerabevakningen. Vid bedömningen ska det beaktas att viss typ av kameraanvändning kan anses mer integritetskränkande än annan.

Inte bara intrång i enskildas rättssfär ska beaktas i avvägningen, utan även det motstående intresset av skydd av medborgarna. De rättigheter som tillförsäkras den enskilde genom Europakonventionen omfattar även en skyldighet för staten att genom lagstiftning och andra åtgärder skydda den enskilde mot ingrepp från andra. Detta blir särskilt viktigt i fråga om kamerabevakning i brottsbekämpningen. En förutsättning för att staten ska kunna leva upp till kravet på att upprätthålla rättstryggheten för enskilda är att det finns en väl fungerande och effektiv brottsbekämpning. Intresset av att skydda den enskilde mot integritetsintrång från staten måste ibland i mer långtgående utsträckning ge vika för brottsbekämpande ändamål.

9.5.2 Det är proportionerligt att införa lättnader för och utöka möjligheterna till kamerabevakning

Vår bedömning: Det är proportionerligt att införa regler som innebär lättnader i kamerabevakningsförfarandet och utökade möjligheter till kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet, under förutsättning att lagstiftningen även fortsättningsvis innehåller integritetsskyddande åtgärder och omgärdas av rättssäkerhetsgarantier. Våra förslag måste var för sig föregås av en avvägning mellan behov och integritet.

Skälen för bedömningen

I avsnitt 9.2.1 konstaterar vi att kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse har ett behov av lättnader i kamerabevakningslagstiftningen. Vi konstaterar i avsnitt 9.2.2 att brottsbekämpande myndigheter har ett behov av utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten, men även vissa lättnader inför påbörjandet av kamerabevakning och beträffande upplysning och rätten till information. Vidare redogör vi i avsnitt 9.3 för att bevakning som bedrivs i brottsbekämpande verksamhet är ett effektivt verktyg och att bevakning som bedrivs i annan verksamhet av andra aktörer än brottsbekämpande myndigheter kan vara ett effektivt verktyg. I avsnitt 9.4.3 kommer vi fram till att riskerna för enskildas personliga integritet kan öka vid införande av regler som innebär lättnader och utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning. För att införa lättnader för och utökade möjligheter till kamerabevakning måste det också vara proportionerligt på så sätt att behovet och effektiviteten väger tyngre än integritetsintresset.

Utifrån ett lagstiftningsperspektiv är det inte särskilt länge sedan kamerabevakningslagen trädde i kraft. Flertalet lättnader har införts sedan dess. När kamerabevakningslagen infördes hade man ingen erfarenhet av tillämpningen av EU:s dataskyddsförordning och brottsdatalagen, vilket gjorde det svårare att bedöma vilket skydd för den personliga integriteten regelverket faktiskt skulle innebära. Även om knappt sex år är en kort tid i dessa sammanhang, har vissa insikter om innebörden av skyddet i regelverket förtydligats under dessa år. Det finns numera praxis från EU-domstolen och svenska domstolar samt flera riktlinjer från EDBP, däribland en särskilt om kamerabevakning. Vi har också en expertmyndighet, IMY, som under dessa år skapat vägledningar. Alla aktörer i samhället som behandlar personuppgifter har också haft dessa år på sig att tillämpa regelverket, inte bara i fråga om kamerabevakning, utan all personuppgiftsbehandling.

Gränsen för när kamerabevakning får användas har på senare tid förskjutits. När kamerabevakningslagen infördes uttalade regeringen att det var angeläget att förbättra möjligheterna tillstånd för kamerabevakning. Särskilt betydelsefullt ansåg regeringen att det var att kamerabevakning kan användas i brottsbekämpande syften och

för att skapa tryggare offentliga miljöer.¹⁷ Redan då konstaterades att andra verksamheter än brottsbekämpande spelar en betydelsefull roll i det arbetet.¹⁸ Därefter har fler och fler lättnader införts, främst för vissa brottsbekämpande myndigheter, men även för andra aktörer, t.ex. i kollektivtrafiken.

Detta skifte i förhållande till hur lagstiftaren tidigare har sett på förutsättningarna för att använda kamerabevakning har i huvudsak två skäl. Det ena är 2018 års dataskyddsreform i vilken kamerabevakningslagstiftningen behövde förändras för att motsvara EU:s syn på behandling av personuppgifter och för att möjligheterna att använda kamerabevakning i Sverige inte skulle vara sämre än vad som gäller generellt inom EU.¹⁹ Det andra beror på att brottsligheten har ändrat karaktär. När kamerabevakningslagen infördes nämndes särskilt den ökade förekomsten av terroristbrottslighet.²⁰ I våra direktiv nämns den brottsutveckling som innebär en utbredd organiserad brottslighet och ett ökat hänsynslöst våld, vilken vi redogör för i avsnitt 8.3. Denna utveckling kräver att de brottsbekämpande myndigheterna får tillgång till effektiva och ändamålsenliga verktyg för att kunna utföra sitt uppdrag. Här kan Europakonventionens krav att medlemsstaterna måste ha en fungerande och effektiv brottsbekämpning också nämnas.

Vi anser att de positiva effekter som lättnader i förfarandet för fler aktörer och utvidgade möjligheter till kamerabevakning i vissa syften medför i form av att kunna bekämpa den utbredda brottsligheten, ofta väger tyngre än de negativa effekter som sådana åtgärder medför i form av intrång i den personliga integriteten hos den som blir föremål för bevakningen.

Även om kamerabevakning har sin mest framträdande roll som ett verktyg i brottsbekämpande syften har den också stor betydelse i andra sammanhang, t.ex. i arbetet med olyckor och i kontrollverksamhet. Det finns inte ett lika påtagligt skifte i synen på kamerabevakning i dessa syften, men det finns anledning att understryka att kamerabevakning fortsatt bör anses som ett effektivt verktyg även i dessa situationer och att det bör vara minst lika viktigt att aktörer i enlighet med sina uppdrag har ändamålsenliga möjligheter att bedriva kamerabevakning i dessa situationer. Vi anser därför att det

¹⁷ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 64.

¹⁸ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 68.

¹⁹ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 64.

²⁰ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 32.

också är proportionerligt att införa lättnader för bevakning i dessa syften.

Även om vi anser att intresset för att införa lättnader och utvidgade möjligheter till bevakning väger tyngre än intresset för skyddet av den personliga integriteten, har staten fortfarande ett ansvar för att intrånget inte blir för långtgående i det enskilda fallet. För att våra förslag om att införa lättnader och utvidgade möjligheter till kamerabevakning i vissa syften ska vara proportionerliga krävs därför att lagstiftningen även fortsättningsvis innehåller integritetsskyddande åtgärder och att lagstiftningen omgärdas av rättssäkerhetsgarantier. Våra förslag måste också vara för sig vara proportionerliga och föregås av en avvägning mellan behov och integritet.

9.6 Sammanfattning av generella utgångspunkter

Bedömningarna i detta kapitel utgör generella utgångspunkter för våra överväganden och förslag. Som utgångspunkt anser vi alltså att

- det finns ett behov att införa lättnader i förfarandet för kamerabevakning som bedrivs av kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse,
- det finns ett behov av att överväga om även statliga myndigheter bör omfattas av de lättnader vi föreslår för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse,
- det finns ett behov av att införa utvidgade möjligheter att bevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet,
- det finns ett behov att införa lättnader för brottsbekämpande myndigheter inför påbörjandet av en kamerabevakning och i fråga om kravet på att upplysning och information ska lämnas genom skyltning eller på annat verksam sätt,
- kamerabevakning är ett effektivt verktyg i den brottsbekämpande verksamheten och kan vara ett effektivt verktyg även i andra verksamheter,
- lättnader i förfarandet för och utökade möjligheter till kamerabevakning innebär en ökad risk för intrång i enskildas personliga integritet,

- att införa lättnader i förfarandet och utökade möjligheter till kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet är proportionerligt under förutsättning att lagstiftningen även fortsättningsvis innehåller integritetsskyddande åtgärder och omgärdas av rättssäkerhetsgarantier, och
- våra förslag måste var för sig föregås av en avvägning mellan behov och integritet.

Givet att kamerabevakningslagen inte varit i kraft särskilt länge finns det såklart anledning för oss att också utgå från tidigare förarbetsuttalanden. Detta för att ge en helhetsbild av vilka motiv som t.ex. föranlett att tillståndskravet behölls vid införandet av kamerabevakningslagen och att undantag från kravet succesivt har utökats. Vi redogör för dessa förarbetsuttalanden i anslutning till våra förslag för att det ska bli tydligt vad som tidigare har sagts om specifika lagstiftningsåtgärder.

Vi anser också att det finns anledning att redan här poängtera att det är ytterst svårt att mäta effekten och med säkerhet avgöra konsekvenserna av de förslag vi lägger fram. Som vi konstaterar ett flertal gånger i detta kapitel är det generellt svårt att mäta effekten av kamerabevakning. Det går inte att med säkerhet att säga att lättnader i förfarandet och utökade möjligheter till bevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet kommer att leda till att så och så många ytterligare brott eller olyckor kommer att förebyggas och förhindras eller att så och så många fler brott kommer att kunna lagföras. På motsvarande sätt är det också svårt att hitta skärningspunkten för när förslagen blir för integritetskänsliga i förhållande till syftet med dem. Samtidigt som det finns starka skäl att införa lättnader för och utökade möjligheter till kamerabevakning får våra förslag inte gå för långt till priset av ett ändamålsenligt integritetsskydd. Vi har för avsikt att våra förslag ska innebära en hög marginaleffekt av nyttan med kamerabevakning jämfört med dagens lagstiftning, men det finns på grund av dessa svårigheter anledning att gå fram med viss försiktighet. Särskilt, som kommer att bli tydligt i våra överväganden, eftersom det är enklare att införa ytterligare lättnader än att göra lagstiftningen striktare igen.

10 Kamerabevakningslagens framtid

10.1 Inledning

Vårt huvudsakliga uppdrag är att föreslå lättnader för kamerabevakning i vissa verksamheter samt utökade möjligheter för kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Det har under utredningens gång diskuterats om kamerabevakningslagen över huvud taget behövs i svensk rätt eller om det skulle vara tillräckligt att användandet av kamerabevakning endast regleras genom den generella dataskyddsregleringen, alternativt om regler om kamerabevakning bör införas i den nationella generella dataskyddslagstiftningen. Det finns i vår europeiska utblick i avsnitt 5.9 exempel på andra europeiska länder som inte har någon nationell lagstiftning när det gäller användandet av kamerabevakning. Frågan om kamerabevakningslagen har en framtid är alltså aktuell att besvara. I detta kapitel presenterar vi vår bedömning om att kamerabevakningslagen för närvarande har en plats i det svenska rättssystemet samt att våra förslag bör genomföras i form av ändringar i gällande kamerabevakningslag. Innan detta presenterar vi också vissa bedömningar om gränsdragningar mellan EU:s dataskyddsförordning och brottsdatalagen samt om omfattningen av det integritetsskydd som den generella dataskyddsregleringen ger. I våra överväganden och förslag i kapitel 11–15 återkommer vi till de slutsatser och bedömningar vi gör i detta kapitel.

10.2 Vissa frågor om gränsdragningen mellan EU:s dataskyddsförordning och brottsdatalagen

Vår bedömning: Den kamerabevakning som kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse bedriver och som i de flesta fall kräver tillstånd omfattas huvudsakligen av EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde. Några av de brottsbekämpande myndigheterna som i huvudsak bedriver kamerabevakning i de syften som brottsdatalagen anger har redan tidigare undantagits från tillståndskravet i kamerabevakningslagen.

Lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete bör inte utgöra ett stöd för att kommuners verksamheter kan anses vara behöriga myndigheter inom ramen för brottsdatalagen i frågor om kamerabevakning. I dess nuvarande lydelse bör lagen inte heller anses utgöra ett sådant nationellt fastställande av en uppgift av allmänt intresse som kan utgöra rättslig grund för kamerabevakning.

Skälen för bedömningen

Av de verksamhets- och behovsbeskrivningar som vi redogör för i kapitel 7 och 8 framgår att aktörerna som omfattas av kartläggningen bedriver olika typer av verksamheter. Detta kan aktualisera gränsdragningsproblem i fråga om vilken reglering som gäller för den personuppgiftsbehandling som kamerabevakning innebär.

Vår bedömning är att den dataskyddsreglering som huvudsakligen aktualiseras för de aktörer som omfattas av tillståndskravet i kamerabevakningslagen i dag är EU:s dataskyddsförordning. Några av de brottsbekämpande myndigheterna som använder kamerabevakning i brottsbekämpande syfte har redan tidigare undantagits från tillståndskravet i kamerabevakningslagen. Dessa myndigheter kan dock också omfattas av EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde i vissa fall, t.ex. vid kamerabevakning inom gräns- och kontrollverksamhet. Det finns även andra brottsbekämpande myndigheter, t.ex. Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och Kriminalvården, som inte har undantagits från tillståndskravet.

Frågan om tillämplig dataskyddsreglering är något som man måste ta ställning till i varje enskilt fall av kamerabevakning och i förlängningen en fråga för rättstillämpningen. Vi anser dock att vi behöver ta ställning till frågan om vilken effekt lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete har på tillämplig dataskyddsreglering inför våra förslag.

Genom den nya lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete har kommunerna fått ett lagstadgat brottsförebyggande ansvar. Syftet med lagen är att kommunerna ska ta ställning till behovet av brottsförebyggande åtgärder och ta visst ansvar för samordningen av det brottsförebyggande arbetet i kommunen.¹ En sådan brottsförebyggande åtgärd kan vara att bedriva kamerabevakning.²

Utredningen om kommunernas brottsförebyggande ansvar har i sitt betänkande uppgett att eftersom kommunerna får ett lagstadgat ansvar för det brottsförebyggande arbetet kan brottsdatalagen bli tillämplig på eventuell behandling av personuppgifter som sker i anslutning till sådant arbete. Utredningen menar dock att det generella ansvaret i sig inte är tillräckligt utan att det också krävs att behandlingen av personuppgifter i det enskilda fallet utförs för något av syftena att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder.³ I betänkandet anges att frågan är komplicerad och borde, när och om den blir aktuell, i första hand få besvaras i tillämpning och rättspraxis.⁴ I propositionen⁵ till lagen nämner regeringen inte något om vilken effekt den nya lagen har i fråga om tillämplig lagstiftning för behandling av personuppgifter.

Ett grundläggande krav för att brottsdatalagen ska vara tillämplig är att den som behandlar personuppgifterna är en behörig myndighet och i egenskap av behörig myndighet behandlar personuppgifter för något av de i lagen angivna syftena.⁶

Brottsdatalagen pekar inte direkt ut vilka som är behöriga myndigheter. Det avgörande är om myndigheten har en uppgift inom brottsbekämpning, lagföring, straffverkställighet eller upprätthållande

¹ Se 3 § lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

² Se SOU 2021:49, *Kommuner och brott*, s. 79.

³ Jfr 1 kap. 2 § brottsdatalagen.

⁴ Se SOU 2021:49, *Kommuner och brott*, s. 201.

⁵ Prop. 2022/23:43, *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete*.

⁶ Jfr prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 111 och 112 samt prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 112.

av allmän ordning och säkerhet. För att anses som behörig myndighet ska den brottsbekämpande uppgiften framgå av lag.⁷

Förarbetena till brottsdatalagen tar upp ett exempel på när den lagen inte är tillämplig för myndigheter som har i uppgift att samverka mot organiserad brottslighet. Exemplet rör lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet som syftar till att förbättra samverkan och möjliggöra ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Skyldigheten att samverka enligt lagen medför enligt förarbetena inte att de myndigheter som är uppgiftsskyldiga blir behöriga myndigheter enligt brottsdatalagen. Tvärtom förutsätts de samverkande myndigheterna verka inom ramen för sina ordinarie arbetsuppgifter. De myndigheter utanför rättskedjan som deltar i samverkan blir därför inte genom uppdraget behöriga myndigheter i brottsdatalagens mening. På motsvarande sätt blir inte heller myndigheter och andra aktörer som utan att ha vare sig anmälningsskyldighet eller uppgiftsskyldighet samverkar med brottsbekämpande myndigheter behöriga myndigheter enbart på grund av samverkan.⁸

Det huvudsakliga syftet med lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete är att underlätta samverkan för det brottsförebyggande arbetet inom kommunen. Även om lagen går något längre i kommunernas ansvar än exemplet i förarbetena till brottsdatalagen anser vi att situationerna är jämförbara. Av förarbetena till lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete framgår också att kommunernas brottsförebyggande arbete inom ramen för lagen så långt som möjligt bör integreras i den ordinarie verksamheten och befintliga arbetssätt.⁹

Mot bakgrund av detta anser vi att de uppgifter som regleras genom den nya lagen inte innebär att kommunerna har fått ett sådant lagstadgat uppdrag att utföra brottsbekämpande uppgifter som förutsätts i brottsdatalagen. Inte heller kan uppgifterna anses utgöra befogenhet för kommunerna att utöva myndighet gentemot enskilda. Vår slutsats är alltså att kommuner som bedriver kamerabevakning, även i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslighet, bör omfattas av EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde. Vidare anser vi att lagen i dess nuvarande lydelse inte heller bör kunna utgöra ett sådant

⁷ Se Lindblom, *Brottsdatalag, 1 kap. 2 §*, Karnov (JUNO) (besökt 2023-10-31).

⁸ Jfr SOU 2017:29, *Brottsdatalag*, s. 195.

⁹ Jfr SOU 2021:49, *Kommuner och brott*, s. 192.

fastställande av en uppgift av allmänt intresse som kan utgöra rättslig grund för kamerabevakning, se avsnitt 4.3.4.¹⁰

10.3 Krav på nationell reglering i fråga om kamerabevakning enligt den generella dataskyddsregleringen

Vår bedömning: Det finns inget krav enligt EU:s dataskyddsförordning eller EU:s dataskyddsdirektiv att särskilt reglera användandet av kamerabevakning i nationell rätt.

Skälen för bedömningen

Som vi redogör för i avsnitt 4.2.1 är EU:s dataskyddsförordning direkt tillämplig i svensk rätt. Förordningen kräver i huvudsak inte nationell lagstiftning, men ger utrymme för nationell lagstiftning som kompletterar och förtydligar förordningens bestämmelser.

I skäl 8 till EU:s dataskyddsförordning anges att om förordningen föreskriver förtydliganden eller begränsningar av dess bestämmelser genom medlemsstaternas nationella rätt, kan medlemsstaterna, i den utsträckning det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga för de personer som de tillämpas på, införliva delar av förordningen i nationell rätt. Förordningen har också, framför allt när det gäller den offentliga sektorn, i vissa delar en direktivliknande karaktär och tillåter att dess regler specificeras i nationell rätt. Detta följer bl.a. av artikel 6.2, där det anges att medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen när det gäller behandling som sker enligt artikel 6.1 c (rättslig förpliktelse) och 6.1 e (uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning). Detta får göras genom att medlemsstaterna närmare fastställer specifika krav för uppgiftsbehandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling. Av skäl 10 framgår att detta även gäller för behandlingen av känsliga personuppgifter.

¹⁰ Jfr artikel 6.2 i EU:s dataskyddsförordning.

Av artikel 6.3 framgår att vid behandling enligt artikel 6.1 c och e, ska den rättsliga grunden fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt. Där anges också att den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning, bl.a. de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar, lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling, inbegripet åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling.

EU:s dataskyddsdirektiv kräver implementering i svensk lagstiftning i fråga om personuppgiftsbehandling men inte särskilda bestämmelser om personuppgiftsbehandling genom kamerabevakning. Direktivet är dock ett minimidirektiv och ger alltså Sverige utrymme att lagstifta särskilt om användandet av kamerabevakning.

Varken kompletterande lagstiftning till EU:s dataskyddsförordning eller lagstiftning som genomför EU:s dataskyddsdirektiv i fråga om kamerabevakning behöver nödvändigtvis ske i en kamerabevakningslag utan kan regleras i t.ex. dataskyddslagen och brottsdatalagen eller särskilda registerförfattningar.

Mot denna bakgrund är vår bedömning sammanfattningsvis att det inte finns något krav enligt EU-rätten att i nationell rätt särskilt lagstifta om användandet av kamerabevakning.

10.4 Analys av omfattningen av integritetsskyddet i den generella dataskyddsregleringen

Vår bedömning: Den generella dataskyddsregleringen, både på EU:s dataskyddsförordnings och EU:s dataskyddsdirektivs område, ger ett långtgående integritetsskydd vid kamerabevakning. Det saknas dock tydlig reglering kring hur proportionalitet ska bedömas.

Skälen för bedömningen

Grundläggande förutsättningar för när kamerabevakning över huvud taget är tillåten ger ett preventivt skydd

Bestämmelserna i den generella dataskyddsregleringen måste efterlevas för att kamerabevakning ska vara tillåtet. En grundläggande förutsättning är att det finns en rättslig grund för bevakningen i enlighet med tillämplig dataskyddsreglering. Tillsammans med principen om ändamålsbegränsning, som innebär att personuppgifter endast får behandlas för särskilda berättigade ändamål, säkerställs att kamerabevakning endast utförs med rättsligt stöd och för legitima ändamål. Enligt EDPB:s riktlinjer för kamerabevakning som faller inom EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde innebär principen att man vid användning av kamerabevakning måste specificera behandlingens syfte i detalj.¹¹ Principen bör enligt oss inte ha en annorlunda betydelse för kamerabevakning som bedrivs inom brottsdatalogens område.

Eftersom den rättsliga grunden och det specifika ändamålet måste fastställas och formuleras innan bevakningen påbörjas medför bestämmelserna ett grundläggande preventivt skydd för den personliga integriteten.

Att behandling för nya ändamål endast får ske under vissa förutsättningar ger ett preventivt skydd

Den generella dataskyddsregleringen begränsar möjligheterna att använda material från kamerabevakning för andra ändamål än det de ursprungligen samlades in för. Kamerabevakningsmaterial används för andra ändamål än det ursprungliga exempelvis när de lämnas ut till andra myndigheter eller till andra verksamheter inom den egna myndigheten för deras behov. Något förenklat kan sägas att på det förordningsstyrda området regleras möjligheten att behandla upptagningar från kamerabevakning för andra ändamål av den s.k. finalitetsprincipen.¹² Denna princip innebär att det nya ändamålet inte får vara oförenligt med det ursprungliga om behandlingen ska vara tillåten. Förordningen ger viss ledning kring hur denna bedömning ska göras. Exempelvis ska kopplingarna mellan det ursprungliga och det nya

¹¹ EDPB, Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenheter, version 2, antagna den 29 januari 2020, s. 9.

¹² Se artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning.

ändamålet, förhållandet mellan de registrerade och den personuppgiftsansvarige och eventuella konsekvenser för den registrerade beaktas.¹³

När kamerabevakning bedrivs inom brottsdatalagens område får upptagningarna behandlas för andra ändamål endast om detta är nödvändigt och proportionerligt. Utöver detta måste en prövning av behandlingens laglighet göras av den mottagande myndigheten eller verksamheten utifrån de kriterier som finns i det dataskyddsregelverk som de har att tillämpa.¹⁴

Sammantaget gör vi bedömningen att den generella dataskyddsregleringens bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas för nya ändamål, bidrar till ett ytterligare preventivt integritetsskydd genom att det finns tydliga begränsningar i hur kameramaterial får användas för andra syften än de på förhand fastställda och att det i förväg säkerställs att det finns en proportionalitet i hur de aktuella aktörerna kan komma att använda upptagningarna från kamerabevakning.

Krav på konsekvensbedömning och förhandsamråd ger ett utökat preventivt skydd för särskilt riskfyllda behandlingar

Dataskyddsregleringens bestämmelser innehåller ett extra starkt preventivt skydd för särskilt riskfyllda typer av personuppgiftsbehandlingar, eftersom förfarandet med konsekvensbedömningar och i vissa fall förhandsamråd då aktualiseras, se avsnitt 4.3.7 och 4.6.1.

I en konsekvensbedömning ska den planerade behandlingens konsekvenser för skyddet av personuppgifter bedömas. En konsekvensbedömning utförs på konceptnivå, där samtliga förutsättningar för bevakningen utgör konceptet.¹⁵ Exempel på sådana förutsättningar skulle kunna vara ändamålet med bevakningen, hur bevakningen ska gå till, vilka tekniska lösningar som ska användas, vilka risker bevakningen ger upphov till och planerade säkerhetsåtgärder. En konsekvensbedömning kan alltså användas vid ett stort antal bevakningssituationer.¹⁶ Som framgår i avsnitt 4.3.7 anges som exempel på

¹³ Jfr skäl 50 till EU:s dataskyddsförordning.

¹⁴ Jfr 2 kap. 4 och 22 §§ brottsdatalagen.

¹⁵ Se skäl 58 till EU:s dataskyddsdirektiv och Artikel 29-gruppen, *Riktlinjer om konsekvensbedömning avseende dataskydd och fastställande av huruvida behandlingen "sannolikt leder till en hög risk" i den mening som avses i förordning 2016/679*, antagna den 4 april 2017, s. 8.

¹⁶ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 73.

behandlingar som kräver en konsekvensbedömning i EU:s dataskyddsförordning bl.a. *systematisk övervakning av en allmän plats i stor omfattning*.¹⁷ I skäl 91 till förordningen nämns i detta sammanhang särskilt användning av optisk-elektroniska anordningar. IMY har även tagit fram en förteckning, som inte är uttömmande, över de behandlingsverksamheter som omfattas av kravet på konsekvensbedömning. Mot den bakgrunden bedömer vi att bestämmelserna om konsekvensbedömningar i många fall kommer att aktualiseras vid kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde eller integritetskänsliga platser.

Efter en genomförd konsekvensbedömning krävs i vissa fall att man begär förhandssamråd med och får svar från tillsynsmyndigheten innan en kamerabevakning påbörjas. På det förordningsstyrda området blir förhandssamråd aktuellt om en genomförd konsekvensbedömning visar att risken för de registrerades integritet är fortsatt hög även efter vidtagna säkerhetsåtgärder.¹⁸ Enligt brottsdatalagen ska förhandssamråd ske om en konsekvensbedömning visar att behandlingen kommer leda till en hög risk för de registrerades rättigheter och friheter om den personuppgiftsansvarige inte vidtar åtgärder för att minska risken. Förhandssamråd aktualiseras också om typen av behandling, särskilt med beaktande av ny teknik, nya rutiner eller nya förfaranden, i sig innebär särskild risk för intrång i den registrerades personliga integritet och en konsekvensbedömning med anledning av det har gjorts.¹⁹ I förarbetena till brottsdatalagen konstaterar regeringen att resultatet av en konsekvensbedömning inte är avgörande för om förhandssamråd ska äga rum i dessa fall.²⁰

Sammantaget bedömer vi att regleringen om konsekvensbedömningar och förhandssamråd ger ett långtgående preventivt skydd i kamerabevakningssammanhang i de fall det är särskilt motiverat med hänsyn till integritetsaspekter. När regleringen om förhandssamråd aktualiseras involveras också tillsynsmyndigheten i arbetet med integritetsrisker redan inför att en kamerabevakning påbörjas.

¹⁷ Se artikel 35.3 c i EU:s dataskyddsförordning.

¹⁸ Se skäl 94 till EU:s dataskyddsförordning och Artikel 29-gruppen, *Riktlinjer om konsekvensbedömning avseende dataskydd och fastställande av huruvida behandlingen "sannolikt leder till en hög risk" i den mening som avses i förordning 2016/679*, antagna den 4 april 2017, s. 21.

¹⁹ Se 3 kap. 7 § brottsdatalagen och 3 kap. 9 § andra stycket brottsdataförordningen (2018:1202).

²⁰ Se prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 184.

Regleringen om tekniska och organisatoriska åtgärder ger ett preventivt skydd och underlättar tillsyn i vissa fall

Som framgår i avsnitt 4.3.6 och 4.6.1 innehåller den generella dataskyddsregleringen bestämmelser som innebär att den som bedriver kamerabevakning måste vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå, bl.a. för att skydda personuppgifter och säkerställa skyddet för den registrerades rättigheter. Vad som är lämpligt varierar naturligtvis utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, men generellt kan sägas att ju känsligare behandling, desto högre krav på säkerhet.²¹ På kamerabevakningsområdet kan man exempelvis konstatera att det krävs ett starkare skydd om bevakningen bedrivs på en plats där många människor rör sig, jämfört med ensligare platser.

Vissa tekniska åtgärder kommer till något mer konkret uttryck genom bestämmelserna om s.k. inbyggt dataskydd och dataskydd som standard.²² Som framgått tidigare innebär kravet på inbyggt dataskydd bl.a. att nödvändiga skyddsåtgärder ska vara integrerade i de system som används vid behandlingen. Som exempel på åtgärder som utgör ett inbyggt dataskydd kan nämnas loggning av vem som hanterat material från kamerabevakning, behörighetsstyrning och automatisk gallring. I brottsdatalagen uppställs även specifika krav på loggning för automatiserade behandlingssystem.²³

Kravet på dataskydd som standard innebär bl.a. att de automatiserade behandlingssystem som används för personuppgiftsbehandling endast ska ge möjlighet att samla in eller visa de personuppgifter som är nödvändiga med hänsyn till ändamålet.²⁴ För sådan personuppgiftsbehandling som utförs genom kamerabevakning är ett exempel på sådana åtgärder användandet av integritetsvänlig teknik som möjliggör exempelvis maskning av privata bostäder, fönster eller portuppgångar, automatisk avidentifiering genom pixling eller att kameror sätts igång först efter ljuddetektion vid t.ex. skottlossning eller glas-kross. Även automatiserad bildanalys kan utgöra sådan integritetsvänlig teknik. Exempel på det är att data extraheras ur bildinforma-

²¹ Jfr artikel 32.1 första stycket i EU:s dataskyddsförordning och artikel 19 i EU:s dataskyddsdirektiv.

²² Jfr artikel 25.1 och 25.2 i EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 3 och 4 §§ brottsdatalagen.

²³ Jfr 3 kap. 5 § brottsdatalagen.

²⁴ Jfr prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 454.

tionen så att endast uppgifter om antal fordon som passerat en kamera samt deras registreringsnummer behandlas.

Behörighetsbegränsningar, dvs. anställdas tillgång till personuppgifter, utgör också en organisatorisk skyddsåtgärd. I brottsdatalagen finns uttryckliga bestämmelser om att den personuppgiftsansvarige ska se till att tillgång till upptagningar från kamerabevakning begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.²⁵ EU:s dataskyddsförordning innehåller ingen motsvarande bestämmelse. Däremot följer av artikel 5.1 f att personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifter, inbegripet bl.a. obehörig behandling. Av artikel 32.2 framgår också att man vid bedömningen av lämplig säkerhetsnivå ska ta särskild hänsyn till de risker som behandlingen medför, i synnerhet bl.a. obehörig åtkomst. Enlig vår mening bör detta innebära att den personuppgiftsansvariges skyldighet att enligt förordningen vidta lämpliga organisatoriska säkerhetsåtgärder för att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå också innefattar sådana behörighetsbegränsningar.

Slutsatsen av ovanstående är att regleringen innebär att en rad integritetsskyddande åtgärder ska vidtas i samband med kamerabevakning. På så sätt skyddas information och enskildas integritet och ett gott integritetsskydd uppnås under tiden som en kamerabevakning pågår och kameramaterial behandlas.

Som framgår i avsnitt 4.3.6 och 4.6.1 ska den personuppgiftsansvarige även föra en övergripande förteckning över de kategorier av personuppgiftsbehandlingar den utför.²⁶ I denna förteckning ska behandlingarna beskrivas på ett mer övergripande plan, med angivande bl.a. av kategorier av registrerade, kategorier av personuppgifter och kategorier av mottagare. Genom förteckningarna är det möjligt att få en generell bild av den kamerabevakning som utförs av den berörda aktören, vilket bör vara positivt vid tillsynsarbetet.

Principen om lagringsminimering ger ett skydd för hur länge personuppgifter får behandlas

Ur ett integritetsskyddsperspektiv är lagringstiden för inspelat material av särskild betydelse. Här har principen om lagringsminimering betydelse. Principen är generellt utformad och någon fastställd borte

²⁵ Se 3 kap. 6 § brottsdatalagen.

²⁶ Se artikel 30 i EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 3 § brottsdataförordningen.

gräns för bevarande finns inte i den generella dataskyddsregleringen. EDPB har dock i sina riktlinjer för behandling av personuppgifter genom videoenheter angett att kameramaterial bör raderas redan efter ett par dagar och att behandling efter 72 timmar bör motiveras särskilt.²⁷ IMY:s rekommendation är att lagring som huvudregel inte bör överstiga 72 timmar och att längre lagring bör motiveras särskilt. Den som bedriver kamerabevakning måste alltså avgöra vilken lagringstid som är nödvändig för det specifika ändamålet utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Det finns dock angivna bortre gränser i specialreglering. Till exempel får Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket enligt 13 § lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden behandla och alltså lagra personuppgifter som rör fordon och som samlats in i ett gränsnära område i sex månader efter det att uppgifterna samlades in.

Det kan i detta sammanhang påpekas att om upptagningarna från en aktörs kamerabevakning kommer till användning i någon annan verksamhet hos samma aktör behandlas de för ett nytt ändamål. Hur länge upptagningarna får bevaras ska i det fallet bedömas även med beaktande av detta nya ändamål.

Genom regleringen om lagringsminimering, vilken alltså utgår från en så kort lagringstid som möjligt, säkerställs att material inte bevaras längre än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Detta medför ett ytterligare integritetsskydd i kamerabevakningssammanhang.

Principen om ansvarsskyldighet motiverar efterlevnad och underlättar efterkontroll

Principen om ansvarsskyldighet utgör en central integritetsskyddande princip i dataskyddsregleringen. Principen innebär i korthet att den personuppgiftsansvarige ansvarar för och ska kunna visa att personuppgifter har behandlats i enlighet med tillämplig dataskyddsreglering.

Detta ansvar medför ett starkt incitament för personuppgiftsansvariga att följa regleringen och att dokumentera de överväganden och bedömningar som gjorts enligt tillämpliga dataskyddsbestämmelser. Utan dokumentation blir det svårare att i ett tillsynsärende visa att den bevakning som bedrivs är tillåten. Om en personuppgifts-

²⁷ EDPB, *Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenheter*, version 2, antagna den 29 januari 2020, s. 29.

ansvarig inte följer regleringen kan den även drabbas av korrigerande åtgärder och av kostsamma sanktionsavgifter.

Krav på proportionalitetsbedömning är inte tillräckligt tydligt i den generella dataskyddsregleringen

Krav på proportionalitet är ett grundläggande beståndsdel inom både EU-rätten och svensk rätt, så även när det gäller dataskyddsregleringen.

Bedömningen av om en personuppgiftsbehandling är proportionerlig är nära förknippad med principen om uppgiftsminimering enligt artikel 5.1 c i EU:s dataskyddsförordning. Principen innebär att personuppgifter som samlas in ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Även principen om korrekthet som framgår av artikel 5.1 a är en central princip i sammanhanget. I artikeln anges att uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. I dess engelska lydelse lyder artikeln: *Personal data shall be: processed lawfully, fairly and in a transparent manner in relation to the data subject*. Artikeln kan sägas innebära att behandlingen av personuppgifter ska vara rättvis, skälig, rimlig och proportionerlig i förhållande till de registrerade. Tidigare utredningar har kommit fram till att innebörden av principen sannolikt är att bevakningsintresset måste vägas mot de registrerades intressen av att inte bli bevakade innan bevakningen påbörjas.²⁸ Vi finner ingen anledning att göra en annan bedömning. Vidare ska en konsekvensbedömning enligt EU:s dataskyddsförordning bl.a. innehålla en bedömning av behovet av och proportionaliteten hos behandlingen i förhållande till syftet.²⁹ I de fall regleringen om konsekvensbedömning aktualiseras finns alltså tydliga bestämmelser om att en proportionalitetsbedömning ska göras.

EU:s dataskyddsdirektiv innehåller en del bestämmelser om proportionalitet. I artikel 4.1 anges både principen om uppgiftsminimering och principen om korrekthet och i artikel 4.2 anges att behandling för nya ändamål ska vara nödvändig och proportionerlig. I skäl 26 till direktivet anges också att varje behandling av personuppgifter måste vara laglig, korrekt och öppen i förhållande till be-

²⁸ Se SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 89 och 90 samt SOU 2019:8, *Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande*, s. 155, jfr prop. 2017/18:232, *Brottsdatalog*, s. 142 och 143 samt prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 132.

²⁹ Se artikel 35.7 i EU:s dataskyddsförordning.

rörda fysiska personer och endast genomföras för särskilda lagstadgade ändamål. Av samma skäl framgår att detta i sig inte hindrar brottsbekämpande myndigheter från att genomföra verksamhet såsom hemliga utredningar eller videoövervakning. Sådan verksamhet kan genomföras i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, inklusive att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten, förutsatt att verksamheten har fastställts i lag och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle med hänsyn tagen till den fysiska personens berättigade intressen.

Krav på proportionalitet har dock inte implementerats lika tydligt i brottsdatalagen och EU:s dataskyddsdirektiv är inte direkt tillämpligt i svensk rätt. Principen om korrekthet framgår av 2 kap. 6 § brottsdatalagen. I övrigt finns det inget uttryckligt krav på att personuppgiftsbehandlingen ska stå i proportion till syftet med behandlingen förutom när det gäller behandling av personuppgifter för nya ändamål.³⁰ Vad gäller konsekvensbedömningar finns inte heller samma uttryckliga krav på att en proportionalitetsbedömning ska göras som det finns i EU:s dataskyddsförordning.

Vår sammanfattande bedömning i frågor om proportionalitet är att det inte finns särskilt tydliga krav enligt den generella dataskyddsregleringen. I EU:s dataskyddsförordning framgår kravet tydligare än i brottsdatalagen, men för att få fram kravet krävs tolkningar av olika principer. I förordningen framgår i vart fall i fråga om konsekvensbedömningar att en proportionalitetsbedömning ska göras, men det är inte all personuppgiftsbehandling som kräver att en konsekvensbedömning genomförs. Det är dock uppenbart att proportionalitet genomsyrar den generella dataskyddsregleringen även om det inte finns uttryckliga krav på när och hur en proportionalitetsbedömning ska göras.

Vi kan också konstatera att den generella dataskyddsregleringen saknar en motsvarighet till intresseavvägningen i kamerabevakningslagen, i vart fall när det gäller bevakning som myndigheter bedriver.³¹ Vi återkommer i våra förslag till betydelsen av tydliga proportionalitetsbestämmelser.

³⁰ Se 2 kap. 4 § brottsdatalagen.

³¹ Jfr artikel 6.1 f i EU:s dataskyddsförordning.

Tillsynsmyndighetens befogenheter ger det yttersta skyddet för efterlevnad

Som ett yttersta skydd för den personliga integriteten finns de befogenheter som tillsynsmyndigheten har enligt dataskyddsregleringen.³² Regelverken är till allra största delen överensstämmande på detta område.

Som framgår i avsnitt 4.3.10 och 4.6.1 har tillsynsmyndigheten vissa utredningsbefogenheter, bl.a. en rätt att av den personuppgiftsansvarige få den information som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter. Tillsynsmyndigheten har också rätt att få tillträde till lokaler och utrustning.

Tillsynsmyndigheten kan utfärda varningar, meddela förelägganden och begränsa eller förbjuda behandling av personuppgifter i korrigerande syfte. Tillsynsmyndigheten har också en möjlighet att besluta om administrativa sanktionsavgifter vid vissa överträdelser av EU:s dataskyddsförordnings eller brottsdatalagens bestämmelser.³³ I princip får sanktionsavgifter beslutas för överträdelser av de flesta bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning och brottsdatalagen som har betydelse för den personliga integriteten. Den aktör som bedriver kamerabevakning kan exempelvis bli föremål för sanktionsavgifter om kamerabevakning bedrivs utan att det finns en rättslig grund för det, om upptagningar från sådan bevakning behandlas för ett nytt ändamål i strid med brottsdatalagens eller förordningens bestämmelser eller inte informerar om bevakningen i enlighet med regelverken. Detsamma gäller om myndigheten bevarar sådana upptagningar längre än vad ändamålet med bevakningen kräver eller inte vidtar de åtgärder som är lämpliga för att skydda upptagningarna eller enskildas personliga integritet. Den kamerabevakande aktören kan också bli föremål för sanktionsavgifter om en konsekvensbedömning eller ett förhandssamråd inte utförs trots att förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Tillsynsmyndighetens befogenheter är långtgående och säkerställer att tillsynen kan utföras på ett effektivt sätt. Bestämmelserna om tillsynsmyndighetens befogenheter i dataskyddsregleringen är på så sätt centrala ur ett integritetsskyddsperspektiv och utgör en yttersta garanti för att regelverket efterlevs. De administrativa sank-

³² Se artikel 58 i EU:s dataskyddsförordning och 5 kap. 5–7 §§ brottsdatalagen.

³³ Jfr artikel 83 i EU:s dataskyddsförordning och 6 kap. 1–5 §§ brottsdatalagen.

tionsavgifterna är med sina höga avgiftsnivåer tänkta att verka avskräckande³⁴ och förstärker integritetsskyddet ytterligare.

Samman tagen bedömning

Vår bedömning av omfattningen av integritetsskyddet i den generella dataskyddsregleringen är att det finns ett långtgående integritetsskydd, både i fråga om preventivt skydd och efterkontroll. Det finns dock vissa aspekter som inte framstår som helt klara och tydliga. Det gäller framför allt krav på att behandlingen av personuppgifter ska stå i proportion till syftet med behandlingen. Det finns inte heller någon närmare vägledning i lagstiftningen kring hur en proportionalitetsbedömning ska göras.

10.5 Kamerabevakningslagen har för närvarande en framtid

10.5.1 Kamerabevakning bör fortsatt regleras särskilt

Vår bedömning: Kompletterande regler för användandet av kamerabevakning bör fortsatt regleras särskilt i kamerabevakningslagen.

Skälen för bedömningen

Av förarbetena till kamerabevakningslagen framgår att regeringen ansåg att det var mest lämpligt att samla särskilda bestämmelser om kamerabevakning i en ny lag. Anledningen till detta var att det skulle innebära att det skulle bli något enklare att tillämpa en sådan lag, även om lagen kunde komma att hänvisa till den generella dataskyddsregleringen. Det förhållandet att bestämmelserna delvis skulle grunda sig på skilda typer av EU-rättsliga instrument och delvis avse även kamerabevakning som inte direkt omfattas av EU-regleringen ansågs inte som ett hinder för att införa en kamerabevakningslag.³⁵

³⁴ Jfr prop. 2017/18:232, *Brottsdatalog*, s. 313–317.

³⁵ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 28 och 29.

Som den utredningen som föreslog den gällande kamerabevakningslagen kom fram till³⁶ och som vi konstaterar tidigare i detta kapitel finns det inget krav i den EU-rättsliga dataskyddsregleringen på att användandet av kamerabevakning ska vara särreglerat i nationell rätt. Frågan är snarare vilken lösning som är lämplig, särskilt utifrån ett integritetsperspektiv.

Användandet av kamerabevakning skulle i praktiken uteslutande kunna regleras av bestämmelserna i den generella dataskyddsregleringen på EU-nivå och nationell nivå. Ett alternativ är alltså att upphäva kamerabevakningslagen utan att ersätta bestämmelserna i den med bestämmelser i annan nationell lagstiftning.

Ett annat alternativ är att införa bestämmelser om kamerabevakning i annan befintlig nationell dataskyddslagstiftning. I så fall skulle regler om kamerabevakning som går under EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde kunna föras in i dataskyddslagen eller särskilda registerförfattningar. Kamerabevakning som omfattas av EU:s dataskyddsdirektiv skulle på motsvarande sätt kunna regleras i brottsdatalagen eller i särskilda registerförfattningar.

Likt den tidigare utredningen anser vi att det första alternativet inte är lämpligt, i vart fall inte för närvarande. Det senare alternativet skulle kunna vara en bra lösning. Detta eftersom det skulle tydliggöra att bevakning enligt EU:s dataskyddsförordning ställer vissa krav, medan bevakning enligt brottsdatalagen kan ställa andra krav. Detta är enligt oss inte tydligt i dagens kamerabevakningslag, vilket är problematiskt.

Det är snart sex år sedan EU:s senaste dataskyddsreform genomfördes. Tillämpningen av regelverken har blivit tydligare genom domstolspraxis och vägledning från expertmyndigheter och lär bli ännu tydligare ju fler fall som prövas. Den generella dataskyddsregleringen är dock ett komplicerat och omfattande regelverk. Även om vi bedömer att den generella dataskyddsregleringen ger ett långtgående skydd för den personliga integriteten finns det viss otydlighet t.ex. i fråga om proportionalitetsbedömningar.

I vår kartläggning framgår det tydligt att samtliga aktörer som i dag omfattas av tillståndskravet i kamerabevakningslagen, och även vissa andra aktörer som främst bedriver bevakning som inte omfattas av tillståndskravet, är i behov av tydlig lagstiftning i fråga om användandet av kamerabevakning. Detta gäller alltså särskilt bevakning

³⁶ SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 178 och 179.

som sker enligt EU:s dataskyddsförordning. Många av de aktörer som omfattas av tillståndskravet i dag är av uppfattningen att det skulle vara mer komplicerat att endast tillämpa den generella dataskyddsregleringen i fråga om kamerabevakning. Aktörerna efterfrågar en särskild lagstiftning som tydligt ställer upp kraven för användandet av kamerabevakning och som inte ger upphov till gränsdragningsproblem.

Polismyndigheten har i och för sig fört fram att det mest effektiva är om den endast behöver tillämpa brottsdatalagen och sin särskilda registerförfattning i fråga om kamerabevakning. Vi kan dock inte bortse från det tydliga behov majoriteten av aktörerna har framfört. Vidare kan vi i dag inte dra slutsatsen att särreglering är onödig, tvärt emot anser vi att det är välbehövligt utifrån ett integritetsperspektiv. Detta gäller även i förhållande till de brottsbekämpande myndigheterna.

Som vi redogör för längre fram i detta betänkande innebär våra förslag högre krav på att aktörerna själva tillämpar och bedömer kraven för kamerabevakning enligt lagstiftningen. Det finns en tydlig intention i våra direktiv att det är den riktningen som är nödvändig för att kunna använda kamerabevakning effektivt i samhället. Utifrån den kartläggning vi gör delar vi den bedömningen. Detta ställer dock även högre krav på en tydlig lagstiftning. Genom att inte särreglera kamerabevakning finns det också en risk för att den praxis som arbetats fram under de senaste åren förlorar sin betydelse. Om sådan praxis kan bevaras kan det förenkla tillämpningen för aktörerna. Om kamerabevakning inte särregleras och på ett tydligt sätt anger förutsättningarna för användandet av kamerabevakning finns det en stor risk för att det blir svårare för aktörerna att bedriva laglig kamerabevakning. Detta skulle alltså innebära att syftet med våra direktiv, dvs. att förenkla reglerna för kamerabevakning, går förlorat. Det finns också en risk för att det blir svårare för enskilda att ta tillvara sina rättigheter.

Det är inte uteslutet att det skulle vara bättre att införa regler om kamerabevakning i den nationella generella dataskyddslagstiftningen. Om det är en väg lagstiftaren vill gå anser vi dock att man behöver ta ett helhetsgrepp om den nationella dataskyddslagstiftningen och eventuellt se över också annan reglering än kamerabevakningslagen.

Det är troligt att kamerabevakningslagen inte kommer att ha en särskild plats i svensk lagstiftning framöver, men vår bedömning är att en sådan mer omfattande översyn av lagstiftningen inte är lämplig

inom ramen för vår utredning. Mot denna bakgrund anser vi att det för närvarande finns ett behov av att fortsatt ha en särskild reglering i kamerabevakningslagen.

10.5.2 Regleringen bör genomgå en omfattande reform men förslagen bör genomföras i form av ändringar i gällande kamerabevakningslag

Vår bedömning: Regleringen om kamerabevakning bör genomgå en omfattande reform i syfte att få till stånd lättnader och förenkla tillämpningen respektive öka möjligheterna att bedriva kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Under de förutsättningar vi har fått genom våra direktiv bör förslagen genomföras i form av ändringar i gällande kamerabevakningslag.

Skälen för bedömningen

Som framgår av vår analys i kapitel 9 av de behov som aktörerna beskrivit finns det ett starkt behov av förändringar i lagstiftningen för att förenkla förfarandet för användning av kamerabevakning och utöka möjligheterna att bedriva kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

De förändringar som vi föreslår i de följande kapitlen i detta betänkande innebär en omfattande reform av lagstiftningen. Vi har övervägt om dessa förslag inte borde genomföras i form av en helt ny kamerabevakningslag. En sådan lösning hade kunnat innebära en tydligare och mer översiktlig lagstiftning och är enligt oss egentligen att föredra. Mot bakgrund av att vi anser att kamerabevakningslagen kan komma att behöva fasas ut i framtiden och den förhållandevis korta utredningstid vi har kommer vi dock till slutsatsen att våra förslag bör genomföras i form av ändringar i nu gällande kamerabevakningslag.

11 Ett avskaffat tillståndsförfarande och vissa processuella följdfrågor

11.1 Inledning

En del av vårt uppdrag är att – utifrån den kartläggning och analys vi gör av behoven av ett förenklat förfarande – bedöma hur tillståndskravet för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse bör tas bort. I det sammanhanget ska vi överväga om någon skillnad bör göras i kravet på tillstånd utifrån vilket syfte som bevakningen sker.

Utgångspunkten i våra direktiv är att tillståndskravet ska avskaffas helt eller delvis för vissa angivna aktörer. I detta kapitel presenterar vi vårt förslag om att tillståndskravet helt ska avskaffas, för alla som omfattas av det. Denna bedömning leder till vissa följdfrågor om de processuella regler som finns i kamerabevakningslagen, särskilt frågan om kommuners och arbetstagarrepresentationens inflytande i tillståndsförfarandet. Sist i detta kapitel redovisar vi vår bedömning om att detta inflytande inte behöver ersättas särskilt när tillståndskravet slopas.

Vi har också i uppdrag att utreda om ett avskaffat tillståndskrav ger skäl till integritetsskyddande åtgärder, så som krav på dokumenterad intresseavvägning och anmälningsplikt. Våra bedömningar i det avseendet och för vissa andra följdfrågor av en avskaffad tillståndprocess redogör vi för i kapitel 12–15.

11.2 Tidigare överväganden i fråga om tillståndskravet

11.2.1 Skälen för ett tillståndskrav är beroende av flera faktorer som förändras över tid

Ett tillståndskrav fanns redan i lagen om TV-övervakning som trädde i kraft 1977. Det har alltså funnits ett tillståndsförfarande för kamera-bevakning under lång tid i svensk rätt. Skälen till att ett sådant krav ursprungligen ställdes upp var att den tekniska utvecklingen inneburit att användning av kamerautrustning för bevakning blivit allt vanligare och att det knappast fanns något skydd mot att utrustningen användes för personövervakning på ett sätt som kränkte enskildas personliga integritet.¹ Dagens tillståndskrav har i princip samma syfte, dvs. att garantera ett starkt skydd mot bevakning av enskilda och samtidigt ge ändamålsenliga möjligheter till kamerabevakning.²

Frågan om ett tillståndskrav fortsatt bör gälla är inte en given fråga och är beroende av flera faktorer. Samhället förändras, liksom behoven av kamerabevakning, synen på integritetsaspekter och skyddet för den personliga integriteten. Skälen för ett tillståndsförfarande kan alltså över tid bli mer eller mindre starka. Inför våra förslag anser vi att det är nödvändigt att redovisa tidigare överväganden i frågan.

11.2.2 Förarbetena till kameraövervakningslagen

Redan innan kameraövervakningslagen (2013:460) infördes fanns ett generellt tillståndskrav för alla som bedrev kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde. Tillståndskravet gällde alltså även privata subjekt som inte utförde en uppgift av allmänt intresse. Inför att kameraövervakningslagen infördes anförde regeringen att tillståndsplikten borde tas bort i de fall där det finns ett mycket starkt objektivt intresse av kameraövervakning för att förebygga brott eller att förhindra olyckor och där det således inte är påkallat med en individuell prövning i varje enskilt fall. Regeringen framhöll också att det, för att en särreglering ska vara motiverad, krävs att de grupper som undantas från kraven på tillstånd generellt har ett starkt intresse av att kunna använda övervakningsutrustning samt att särregleringen täcker in en stor del av de fall av övervakning som den utvalda kate-

¹ Se prop. 1975/76:194, om *TV-övervakning*, s. 14–20.

² Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 58.

gorin kan ha intresse av att bedriva.³ Med denna motivering införde man bl.a. undantag från tillståndskravet för trafikövervakning.⁴ Viss annan bevakning, t.ex. i banklokaler eller i postkontor, undantogs också tillståndskravet men ett krav på anmälningsplikt infördes i stället.⁵

11.2.3 Förarbetena till kamerabevakningslagen

När kamerabevakningslagen skulle införas var den största frågan hur lagstiftningen skulle anpassas till 2018 års EU-reform på dataskyddsområdet. Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd, vars förslag huvudsakligen överensstämde med regeringens, konstaterade att det generella tillståndskrav som fanns i kameraövervakningslagen inte kunde fortsätta att gälla eftersom det skulle vara oförenligt med EU:s dataskyddsförordning.⁶ Man kom dock fram till att myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse skulle omfattas av ett tillståndskrav om bevakningen skulle ske på plats dit allmänheten har tillträde, dvs. det som gäller enligt kamerabevakningslagen i dag. I sin motivering till förslaget vägrade utredningen det som talade mot respektive för ett tillståndskrav för dessa aktörer.⁷ Sammanfattningsvis förde man fram följande.

Utredningen hade som utgångspunkt att den nya lagen skulle ge ökade möjligheter till kamerabevakning. Man konstaterade att teknikutvecklingen och samhällsutvecklingen hade inneburit att det fanns en mängd områden inom vilka kamerabevakning kunde vara av stort värde, samtidigt som det motstående intresset för enskilda att inte bli föremål för kamerabevakning kunde vara begränsat. Utredningen ansåg att en sådan utveckling förväntades fortsätta och att det var angeläget att lagstiftningen inte förhindrar eller försvårar användningen av kameror i situationer där en kameraanvändning kan tjäna ett berättigat syfte som väger tyngre än det intresse av integritetsskydd som kan finnas i det enskilda fallet. Detta konstaterade man var ett skäl till att ifrågasätta ett krav på tillstånd. Ytterligare en ut-

³ Se prop. 2012/13:114, *Ny kameraövervakningslag*, s. 50 och 51 och prop. 1997/98:64, *Lag om allmän kameraövervakning*, s. 35.

⁴ Se prop. 1997/98:64, *Lag om allmän kameraövervakning*, s. 29–32.

⁵ Se prop. 1997/98:64, *Lag om allmän kameraövervakning*, s. 33 och 34.

⁶ Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 235–238.

⁷ Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 248.

gångspunkt som man ansåg tala mot ett tillståndskrav var att kamerabevakningslagen endast bör avvika från vad som annars gäller för personuppgiftsbehandling i den utsträckning avvikande bestämmelser kan motiveras av principiella skäl och ett påtagligt praktiskt behov.⁸

Man konstaterade vidare att eftersom ett krav på tillstånd inte ska gälla för personuppgiftsbehandling generellt sett, borde ett sådant krav för kamerabevakning bara gälla om det fanns starka skäl för det. Det faktum att det även fanns annan reglering som gäller för kamerabevakning och som sätter gränser för när och hur bevakningen får ske och hur material från bevakningen får hanteras ansåg man också var ett argument mot ett tillståndskrav. Även att EU-rätten ställer höga krav på tillsynsverksamheten ansåg man talade för samma slutsats.⁹

Utredningen ansåg att det också fanns starka skäl som talade för att man skulle välja ett tillståndskrav. Ett av de skälen var att tillståndsförfarandet tidigare hade gällt som huvudregel för de aktuella aktörerna och att ordningen således var etablerad och avsedd att garantera ett starkt skydd för integriteten samtidigt som den gav möjlighet till kamerabevakning. Man konstaterade också att det inte hade framkommit några grundläggande problem med ett tillståndsförfarande. Till detta menade utredningen att kamerabevakning anses som en särskilt integritetskränkande åtgärd och att skyddet för den personliga integriteten i Europakonventionen och regeringsformen därför talade för ett tillståndskrav. Vidare ansåg utredningen att de verksamheter som var aktuella kan bedriva kamerabevakning på platser som är av speciellt integritetskänslig natur, t.ex. simhallar och badanläggningar, platser som enskilda måste uppsöka exempelvis för vård eller annan omsorg eller platser som många människor måste passera för att kunna ta sig till arbete, skola eller olika aktiviteter såsom knutpunkter för kollektivtrafik och bussar, spårvagnar och liknande.¹⁰

Man ansåg också att ett tillståndskrav kan säkerställa att möjligheterna till kamerabevakning kan öka, bl.a. i brottsbekämpande syften. Detta eftersom ett sådant förfarande innebär att tillsynsmyndigheten, eller domstol efter överklagande, på förhand gör en ingående prövning av om kamerabevakning i ett enskilt fall ska få ske. När ett tillstånd sedan meddelats kan tillståndshavaren inrätta sig efter detta.¹¹

⁸ Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 236–238.

⁹ Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 237.

¹⁰ Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 239 och 240.

¹¹ Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 241 och 242.

Slutligen konstaterade utredningen att ett krav på tillstånd också skulle fylla ett praktiskt behov. I den tillsynsverksamhet som länsstyrelserna och dåvarande Datainspektionen (numera IMY) bedrev på området hade det framkommit att kameraövervakning inte alltid bedrivits på ett korrekt sätt.¹²

Sammanfattningsvis ansåg utredningen alltså att det fanns starka skäl som talade för ett krav på tillstånd för att myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse ska få bedriva kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde. Skälen mot ett sådant krav ansåg man däremot vara av begränsad styrka.¹³

Utredningen ansåg vidare att det inte fanns skäl att införa några nya undantag från tillståndsplikten utöver vad som hade gällt enligt kameraövervakningslagen, med den förändringen att anmälningsplikten för viss kamerabevakning togs bort och vissa undantag utvidgades.¹⁴

11.2.4 Förarbetena till det generella undantaget för vissa brottsbekämpande myndigheter och kollektivtrafikundantaget

Redan i propositionen till kamerabevakningslagen angav regeringen att det fanns ett behov att fortsätta utreda frågan om bevakning som de brottsbekämpande myndigheterna bedriver och bevakning i kollektivtrafiken i större omfattning skulle undantas tillståndskravet.¹⁵ En utredning tillsattes som sedan föreslog det generella undantaget från tillståndskravet för vissa brottsbekämpande myndigheter och det utökade kollektivtrafikundantaget som gäller i dag.

I fråga om de brottsbekämpande myndigheterna kom utredningen fram till att tillståndsförfarandet medför flera negativa effekter för den brottsbekämpande verksamheten och att detta i förlängningen drabbar samhället i stort, eftersom en effektiv brottsbekämpning leder till ett tryggare samhälle. Man kom också fram till att behoven av kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten dessutom hade förändrats sedan tillståndskravet tillkom. Vidare ansåg man att skyddet för den personliga integriteten hade stärkts, senast genom den nya generella EU-rättsliga dataskyddsregleringen som ger ett långt-

¹² Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 243.

¹³ Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 254.

¹⁴ Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 271–278.

¹⁵ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 79.

gående förbyggande och korrigerande integritetsskydd och ett starkt integritetsskydd under tiden som bevakningen pågår. Man kom också fram till att intresset av att skydda den personliga integriteten inte alltid står i motsats till intresset av kamerabevakning, utan tvärtom kan förstärka detta.

Sammantaget kom utredningen fram till att skälen mot ett tillståndsförfarande för sådan kamerabevakning som framför allt Polismyndigheten men även Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket bedriver i den brottsbekämpande verksamheten väger tyngre än skälen för ett sådant förfarande. För att undvika gränsdragningsproblem föreslog utredningen att dessa myndigheter skulle undantas från tillståndskravet oavsett om bevakningen skedde under EU:s dataskyddsförordnings eller brottsdatalagens tillämpningsområde.

Med anledning av att man föreslog att tillståndskravet skulle tas bort kom utredningen också fram till att det då saknades en tydlig reglering som motsvarade intresseavvägningen. Därför föreslog man att som en integritetsskyddande åtgärd införa ett krav på att dessa myndigheters bevakning ska föregås av en intresseavvägning som ska dokumenteras, vi återkommer till vilka skäl som utredningen ansåg fanns för detta i avsnitt 13.4.2.

I den andra delen som gällde kamerabevakning i kollektivtrafiken kom utredningen fram till att tillståndsförfarandet medförde flera problem för de aktuella aktörerna samtidigt som behovet av kamerabevakning upplevdes som stort. Utredningen ansåg också att bevakningsintresset i många fall var starkt. Man konstaterade även här att det genom EU:s dataskyddsförordning fanns ett långtgående integritetsskydd vid kamerabevakning även utan ett tillståndskrav. Med anledning av detta kom man fram till att undantaget som tidigare endast hade gällt bevakning i tunnelbana nu skulle gälla för bevakning i kollektivtrafiken som helhet och på flygplatser, men i vissa syften relaterade till brottslighet, störningar av allmän ordning och olyckor. I fråga om ytterligare integritetsskyddande åtgärder, t.ex. krav på dokumenterad intresseavvägning, ansåg utredningen att det inte var nödvändigt; vi återkommer till detta i avsnitt 13.4.2.

11.3 Utgångspunkter för våra överväganden i fråga om tillståndskravet

Utöver våra generella utgångspunkter som vi redogör för i kapitel 9 bör – mot bakgrund av tidigare förarbetsuttalanden – följande lyftas fram inför våra överväganden i fråga om tillståndskravet.

Tillståndskravet syftar till att garantera ett starkt skydd mot bevakning av enskilda på allmänna platser och samtidigt ge ändamålsenliga möjligheter till kamerabevakning.¹⁶ En förutsättning för att tillståndskravet ska kunna tas bort är att det även framöver finns en stark integritetskyddande reglering i samband med kamerabevakning. Vårt uppdrag är inte att föreslå åtgärder som innebär att man kan kamerabevaka när och hur som helst, vilket inte heller är möjligt utifrån den tillämpliga EU-rätten. Det handlar i denna del om att förenkla processen så att det inte finns lager av skydd för den personliga integriteten som på ett obefogat sätt försvårar eller fördröjer användning av kamerabevakning när det finns ett behov.

Likt tidigare utredningar anser vi att en utgångspunkt som fortfarande är aktuell är att kamerabevakning endast bör regleras annorlunda jämfört med vad som annars gäller för personuppgiftsbehandling i den utsträckning det kan motiveras av principiella skäl eller ett påtagligt praktiskt behov. Huvudregeln är att personuppgiftsbehandling inte kräver ett tillståndsförfarande. Samtidigt måste vi, som vi konstaterar i avsnitt 9.5.2, väga skyddet av den personliga integriteten mot både de behov av ett enklare förfarande i form av ett helt eller delvis slopat tillståndskrav och de samhällsvinster som ett avskaffat tillståndskrav eventuellt skulle innebära.

¹⁶ Jfr 2 § KBL, prop. 2017/18:232, *Brottsdatalog*, s. 55 och 56. Se även prop. 1975/76:194, om *TV-övervakning*, s. 14 och 15.

11.4 Behoven av ett enklare förfarande

11.4.1 Kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse har behov av ett helt eller delvis avskaffat tillståndskrav

Vår bedömning: I förhållande till den generella dataskyddsregleringen innebär tillståndsförfarandet i kamerabevakningslagen en administrativ påлага för aktörer som omfattas av det. Behovet av kamerabevakning ökar i samhället och tillståndsförfarandet försvarar för aktörerna att bedriva kamerabevakning när det finns ett behov av sådan bevakning. Det finns alltså ett praktiskt behov för angivna aktörer att tillståndskravet avskaffas, helt eller delvis.

Skälen för bedömningen

Den administrativa bördan och andra problem som tillståndskravet ger upphov till

Tillståndskravet har många positiva effekter, vilka vi återkommer till i avsnitt 11.5. Vår kartläggning visar dock att tillståndskravet innebär flera problem för de aktuella verksamheterna. Vi redovisar och analyserar dessa problem detaljerat i kapitel 7 och 9. Vi hänvisar till dessa kapitel för en utförlig beskrivning men vi vill här nämna de viktigaste aspekterna som vi har identifierat.

Vi kan konstatera att tillståndskravet ställer krav på omfattande administration och är tids- och resurskrävande över en lång tid. Införandet av kamerabevakningslagen innebar vissa administrativa lättnader jämfört med vad som gällde enligt kameraövervakningslagen. Till exempel behöver den som ansöker om tillstånd för kamerabevakning inte längre presentera ett omfattande underlag med statistik över brottsligheten på den aktuella platsen i förhållande till brottslighet på andra jämförbara platser.¹⁷ Samtidigt har kraven på uppgifter i en ansökan till viss del utökats, bl.a. med hänsyn till regleringen om konsekvensbedömningar i dataskyddsregleringen.¹⁸ Även om kraven på vad en tillståndsansökan ska innehålla har utformats i nära linje med dataskyddsregleringen, och även om samma uppgifter

¹⁷ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 73.

¹⁸ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 72–74.

i viss mån kan användas under tillståndsförfarandet, innebär tillståndskravet en administrativ pålaga i förhållande till regleringen i EU:s dataskyddsförordning och brottsdatalagen. I relation till dessa regleringar medför tillståndskravet nämligen ett nytt administrativt förfarande vid varje ny bevakning. Ett tillståndsförfarande aktualiseras även om en kommande bevakning ska bedrivas under liknande förhållanden som en bevakning som redan bedrivs enligt ett tillstånd. Ur ett administrativt perspektiv är detta en viktig skillnad i förhållande till den generella dataskyddsregleringen. Enligt regleringen om konsekvensbedömningar och förhandssamråd underlättas nämligen administration gällande liknande behandlingar. Av artikel 35.1 i EU:s dataskyddsförordning framgår att en konsekvensbedömning kan omfatta en serie av liknande behandlingar som medför liknande höga risker. Detsamma har bedömts gälla för konsekvensbedömningar enligt brottsdatalagen.¹⁹

I skäl 92 till förordningen anges vidare att det ibland kan vara förnuftigt och ekonomiskt att en konsekvensbedömning avseende dataskydd inriktar sig på ett vidare område än ett enda projekt. Även av de riktlinjer som antagits av EDPB framgår att en enda konsekvensbedömning kan användas för att bedöma flera behandlingar som liknar varandra.²⁰

Efter en genomförd konsekvensbedömning krävs i vissa fall att den personuppgiftsansvarige samråder med och får svar från tillsynsmyndigheten innan en kamerabevakning påbörjas. I nuläget ersätter tillståndsförfarandet i praktiken skyldigheten att begära förhandssamråd. Om tillståndskravet tas bort kommer förhandssamrådsskyldigheten att kvarstå. Förhandssamråd kommer i huvudsak att bli aktuellt om en genomförd konsekvensbedömning i det enskilda fallet visar att risken för de registrerades integritet är fortsatt hög även efter vidtagna säkerhetsåtgärder. Vid förhandssamråd har tillsynsmyndigheten tidsaspekter att förhålla sig till. Enligt artikel 36.2 i EU:s dataskyddsförordning ska myndigheten senast inom åtta veckor lämna sin bedömning i fråga om den aktuella personuppgiftsbehandlingen. Tiden pausas dock om tillsynsmyndigheten begär in komplettering och kan förlängas med ytterligare sex veckor om det handlar om en komplicerad behandling av personuppgifter. Motsvarande tid enligt

¹⁹ Jfr skäl 58 till dataskyddsdirektivet.

²⁰ Artikel 29-gruppen, *Riktlinjer om konsekvensbedömning avseende dataskydd och fastställande av huruvida behandlingen " sannolikt leder till en hög risk" i den mening som avses i förordning, 2016/679, s. 8.*

5 kap. 3 § brottsdataförordningen (2018:1202) är sex veckor, men tiden börjar räknas först när begäran anses vara komplett och tiden kan förlängas med en månad om det finns särskilda skäl.

I jämförelse med ett tillståndskrav innebär ett förhandssamråd en administrativ lättnad. Förhandssamråd kommer nämligen inte, som ett tillståndsförfarande, att aktualiseras inför varje enskild ny bevakning. I ett fall då förhandssamråd aktualiseras kan det dessutom omfatta flera liknande bevakningar, vilket också innebär en administrativ fördel i jämförelse med ett tillståndsförfarande. Vidare kan den personuppgiftsansvarige dra nytta av ett förhandssamråd när det gäller framtida bevakningar av liknande slag, vilket rimligen leder till färre förhandssamråd på sikt. Slutsatsen är därmed att administration och byråkrati inför nya bevakningar kommer att bli mindre och mer ändamålsenlig utan ett tillståndskrav.

Utöver de administrativa nackdelar som tillståndsförfarandet medför förhindrar det aktörerna att möta tillfälliga eller hastigt uppkomna behov av kamerabevakning. Tillståndskravet hämmar vidare utvecklingen av metoden och medför gränsdragningsproblem i förhållande till sådan bevakning som inte är tillståndspliktig. Det framkommer i vår kartläggning att en lång handläggningstid i tillståndprocessen innebär en kraftig fördröjning mellan att ett behov av kamerabevakning uppstår till att kamerabevakningen kan verkställas. I den statistik vi presenterat från tillståndsförfarandet är den senaste uppmätta genomsnittliga handläggningstiden cirka åtta månader. Vi har dock fått information om att det ofta tar cirka ett år från att en ansökan skickas in till dess att ett beslut meddelas. Om tillstånd ges tar det även tid att installera kamerorna eftersom verksamheterna från ett ekonomiskt perspektiv inte kan göra några förberedelser innan man fått tillståndet. Aktörer vi pratat med som i huvudsak bedriver tillståndsfri kamerabevakning genom undantag från tillståndsplikten menar att tiden mellan att ett behov uppstår och verkställighet är mellan en och sex månader. Att ta bort tillståndsplikten helt eller delvis skulle alltså innebära en markant tidsbesparing och en större flexibilitet.

Behoven av kamerabevakning

Tillståndskravet innebär alltså flera negativa effekter för aktörerna. För att ett avskaffat tillståndskrav ska vara motiverat bör det dock finnas starka behov av att förenkla för aktörerna. Till detta hör frågan om vilka behov aktörerna har av att bedriva kamerabevakning och vilken nytta denna bevakning kan innebära.

Tidigare utredningar om undantag från tillståndskravet har rört bevakning som bedrivs av specifika myndigheter eller på specifika platser. Vårt uppdrag är bredare än så. Vi ser över behoven för ett stort antal aktörer som har olika behov av att bedriva kamerabevakning. Genom vår kartläggning kan vi dock exemplifiera i vilka syften aktörerna behöver bevaka och vilka platser där behovet av bevakning är som störst. Vi går igenom dessa exempel utförligt i kapitel 7. I avsnitt 9.2.1 drar vi slutsatsen att aktörerna har behov av att bevaka, särskilt i vissa centrala syften, men även i andra syften. Vidare konstaterar vi i avsnitt 9.3 att kamerabevakning kan vara ett effektivt verktyg och kan generera information som medför nytta i både brottsbekämpande verksamhet och annan verksamhet. Utöver det som framkommer i nämnda avsnitt kan följande konstateras.

Enligt den statistik från tillståndsförfarandet som vi presenterar i kapitel 7 inkommer cirka 500 ansökningar om tillstånd för kamera-bevakning till IMY per år. Av dessa ansökningar står kommuner för 46,2 procent och regioner för 9,6 procent. Utöver detta står kommunala och regionala bolag för 14 procent och privata aktörer för 18 procent av ansökningarna. Då ska man ha i åtanke att ett en ansökan rör en plats. Statistiken i sig visar enligt oss att aktuella aktörer har ett behov av att bedriva kamerabevakning. I vår kartläggning har vi varit i kontakt med aktörer som bedriver kamerabevakning i storstäder, småstäder och på landsbygden. Problemen som man angett att man vill motverka med kamerabevakning är alltså utbredda i Sverige.

Även om kamerabevakning som utgångspunkt innebär ett intrång i skyddet för den personliga integriteten, kan samtliga syften för bevakning som har tagits upp av aktörerna vara sådana som inte bara gynnar aktörerna utan i förlängningen även samhället och befolkningen i stort. Att brottslighet och olyckor förhindras och upptäcks eller att energiföretagen snabbt och kostnadseffektivt kan åtgärda fel i t.ex. en elledning är exempel på sådant som gynnar oss alla i förlängningen.

Aktörerna har ett behov av ett enklare förfarande genom ett helt eller delvis avskaffat tillståndskrav

Sammantaget innebär tillståndsförfarandet en administrativ pålaga och långa ledtider som innebär att aktörerna inte ges förutsättningar för att bedriva kamerabevakning på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt. Det har framkommit att många aktörer avstår från att bedriva kamerabevakning på grund av detta, trots att det finns ett behov. Vi kan också dra slutsatsen att samtliga aktörer som ingår i vår kartläggning har stora behov av att bedriva kamerabevakning. Bevakningsbehovet är starkt och nyttan av metoden upplevs som stor i flera olika aspekter av arbetet så som trygghetsskapande, brottsförebyggande, allmän ordning och säkerhet samt effektiva arbetsprocesser. Det är mot den bakgrunden viktigt att bevakningen inte försvåras genom ett tillståndsförfarande, så länge det inte finns starka integritetsskäl som talar för ett sådant förfarande.

11.4.2 Statliga myndigheter bör också ha ett behov av ett helt eller delvis avskaffat tillståndskrav

Vår bedömning: Det bör finnas ett behov av ett enklare förfarande genom att avskaffa tillståndskravet helt eller delvis även för statliga myndigheter.

Skälen för bedömningen

Vi redogör i avsnitt 9.2.1 för vår bedömning att det finns skäl för oss att överväga om statliga myndigheter också bör omfattas av våra förslag i denna del. Skälen till detta är särskilt att vi identifierat att verksamheter som bedrivs i kommunal eller regional regi lika gärna kan bedrivas i statlig regi och att det inte är principiellt önskvärt att lika verksamheter ska regleras olika. Utöver det som framkommer i nämnda avsnitt kan följande konstateras.

Några av de största statliga myndigheterna är redan undantagna tillståndskravet i kamerabevakningslagen helt eller i förhållande till vissa syften. En slutsats vi drar från den statistik från tillståndsförfarandet som vi presenterar i avsnitt 7.3, är att statliga myndigheter framför allt söker tillstånd för kamerabevakning i myndighetslokaler

och kontor. Av statistiken framgår att många ansökningar beviljas fullt ut, vilket tyder på att de ofta har starka skäl för att kamerabevaka. Ett annat exempel är att det finns museum som bedrivs statligt och som har stöldbegärliga föremål. Vad gäller skolorna som staten är huvudman för är en rimlig slutsats att dessa har liknande behov som de kommunala skolorna och friskolorna.

Det finns statliga myndigheter, utöver Polismyndigheten, Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket, som kan bedriva kamerabevakning under brottsdatalagens tillämpningsområde. Ett exempel är Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten som båda har brottsbekämpande uppdrag. Den tidigare Kamerabevakningsutredningen har konstaterat att dessa myndigheter inte bedriver kamerabevakning i sin brottsbekämpande verksamhet i lika stor utsträckning som de brottsbekämpande myndigheter som omfattas av det generella undantaget från tillståndskravet.²¹ Således borde den kamerabevakning dessa myndigheter bedriver huvudsakligen falla under EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde.

Oavsett vilket av regelverken som är tillämpligt omfattas statliga myndigheter också av den dubbla administrativa börda som tillståndskravet innebär. Detta konstaterar vi oavsett om EU:s dataskyddsförordning eller brottsdatalagen är tillämplig. Vidare är det en rimlig slutsats att statliga myndigheter också kan ha starka behov av att bedriva kamerabevakning.

Sammantaget gör vi bedömningen att det skulle vara orimligt att inte inkludera statliga myndigheter i våra överväganden i fråga om ett helt eller delvis slopat tillståndskrav. Statliga myndigheter omfattas av samma dubbla administrativa börda som kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse. Utöver detta bör statliga myndigheter också ha ett starkt behov att bedriva kamerabevakning i vissa fall.

²¹ Se SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 96.

11.5 Integritetsskyddet och risker med ett avskaffat tillståndskrav ur ett integritetsperspektiv

Vår bedömning: Att avskaffa tillståndskravet helt eller delvis innebär vissa risker för enskilda och skyddet av den personliga integriteten.

Effekten av ett helt eller delvis slopat tillståndskrav är att myndigheter och övriga aktörer själva ska bedöma om en tänkt kamerabevakning är förenlig med dataskyddsregleringen. Många av de aktörer som påverkas av våra förslag är små organisationer som eventuellt saknar resurser och kompetens för att göra sådana bedömningar.

Oavsett aktörens storlek finns det en risk att bevakningsbehoven får större betydelse i aktörernas egna bedömningar och att de inte tar tillräcklig hänsyn till integritetsskyddet i bedömningarna. Detta kan leda till ökad kamerabevakning som inte är förenlig med dataskyddsregleringen. Kamerabevakning generellt i samhället kan också öka om det finns färre administrativa hinder, vilket kan leda till en risk för ökat intrång i den personliga integriteten totalt sett.

Skälen för bedömningen

Tillståndskravets positiva effekter och förhållandet till den generella dataskyddsregleringen

Den generella dataskyddsregleringen gäller utöver regleringen i kamerabevakningslagen. Att så är fallet innebär att en stor del av integritetsskyddet i samband med kamerabevakning redan finns i annan dataskyddsreglering än kamerabevakningslagen.

Ett av syftena med den generella dataskyddsregleringen är att skydda grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till skydd av personuppgifter och den personliga integriteten. Som vi konstaterar i avsnitt 10.4, och som vi återkommer till längre fram i detta kapitel, innebär den generella dataskyddsregleringen ett starkt integritetsskydd i kamerabevakningssammanhang.

EU:s dataskyddsförordning ställer inte upp något krav på förhandstillstånd i fråga om kamerabevakning, men möjliggör i artikel 36.5

ett sådant i fråga om personuppgiftsbehandling som utförs av myndigheter eller personuppgiftsansvariga som utför en uppgift av allmänt intresse. Det svenska tillståndskravet i kamerabevakningslagen går alltså längre än regleringen i dataskyddsförordningen kräver. Samma sak gäller för EU:s dataskyddsdirektiv som inte heller ställer upp något krav på förhandstillstånd, men Sverige har valt att gå längre än de krav som finns i minimidirektivet.

Tillståndskravet innebär att bedömningen av en bevaknings rättshöghet görs på förhand av en utomstående myndighet. Genom tillståndsförfarandet hindras att kamerabevakning som inte tillgodoser integritetsaspekter i tillräcklig hög grad ens kommer till stånd. Förutsättningarna för när en bevakning ska tillåtas är också angivna i kamerabevakningslagen genom intresseavvägningen.²² Intresseavvägningen har i förarbetena betraktats som en sådan tillåten nationell specificering som anpassar tillämpningen av förordningens bestämmelser i syfte att säkerställa en laglig och rättvis behandling av personuppgifter.²³

Tillståndsplikten med dess intresseavvägning tillför, i förhållande till regleringen i EU:s dataskyddsförordning, en förutsebarhet och säkerställer att både behovet av kamerabevakning och rätten till skydd för den personliga integriteten tillgodoses.²⁴

Om tillstånd beviljas förenas det regelmässigt med villkor. Sådana villkor ger ett ytterligare skydd för den personliga integriteten under den tid som en bevakning pågår. Betydelsen av att en utomstående myndighet prövar integritetsaspekter inför att en bevakning påbörjas, och sätter upp villkor för bevakningen, ska inte underskattas.

Det svenska tillståndskravet har i förarbetena ansetts utgöra en precisering av skyldigheten att göra en konsekvensbedömning som i många fall hade gällt ändå enligt EU-regleringen. De krav på innehållet i en ansökan om tillstånd som ställs upp i kamerabevakningslagen har därför utformats i nära anslutning till EU:s dataskyddsförordnings reglering om konsekvensbedömningar.²⁵ Som exempel kan nämnas de uppgifter som den sökande ska ange i en ansökan om tillstånd. Aktörerna ska bl.a. ange sin bedömning av riskerna för intrång i den personliga integriteten och sin beskrivning av de åtgärder

²² Se 8 § KBL.

²³ Jfr artikel 6.2 i EU:s dataskyddsförordning och se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 65.

²⁴ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 65.

²⁵ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 73.

som planeras för att hantera riskerna.²⁶ Tillståndsplikten fungerar också i praktiken som en ersättning för regleringen om förhandssamråd.²⁷ Hur ofta förhandssamrådsskyldigheten kan komma att aktualiseras i fråga om kamerabevakning av en allmän plats om tillståndskravet tas bort är beroende av flera faktorer. Som exempel kan nämnas den personuppgiftsansvariges tidigare erfarenhet av bevakningar och säkerhetsåtgärder.

Risker med aktörernas kompetens, resurser och verksamheter

Som vi konstaterar tidigare i detta kapitel innebär tillståndskravet ett mycket starkt preventivt integritetsskydd. I den förhandsprövning som ett tillståndskrav innebär har integritetsaspekter en framträdande roll. När berörda aktörer fått tillstånd till kamerabevakning kan enskilda i hög grad förlita sig på att kamerabevakningen är rättsenlig.

Effekten av att tillståndskravet tas bort helt eller delvis är att den personuppgiftsansvarige själv ska bedöma tillåtligheten av den tänkta kamerabevakningen i alla eller vissa fall. Detta innebär risker ur ett integritetssperspektiv.

Vi har ett brett uppdrag som inkluderar många aktörer med organisationer som är av olika storlek och som har olika förutsättningar i form av resurser och kompetens. Aktörerna består av alltifrån Sveriges största kommuner till små friskolor. Ett slopat tillståndsförfarande kommer att ställa krav på att det finns tillräcklig kompetens inom organisationen att göra bedömningar om en tänkt kamerabevakning kan bedrivas i enlighet med gällande lagstiftning. Den generella dataskyddsregleringen och kamerabevakningslagen är förhållandevis komplicerade regelverk. Det ska i och för sig understrykas att samtliga verksamheter behöver tillämpa den generella dataskyddsregleringen även i andra sammanhang eftersom alla på ett eller annat sätt behandlar personuppgifter i sin verksamhet. När det gäller kamerabevakning är det dock inte bara en fråga om att bedöma om man har rätt att sätta upp en kamera, utan även hur bevakningen kan anpassas för att åtgärden inte ska innebära ett för stort intrång i den personliga integriteten. Det krävs ofta att man har någon form av juridisk kompetens för att göra bedömningar enligt regelverken. Flera av

²⁶ Se 11 § KBL.

²⁷ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 57.

aktörerna bedriver redan i dag tillståndsfri kamerabevakning och gör då bedömningen om bevakningens laglighet självständigt, vilket innebär att det bör finnas etablerade rutiner och arbetsprocesser hos många aktörer. Vi har dock även sett exempel på framför allt mindre aktörer som inte bedriver kamerabevakning i dag för att man anser att man inte har utvecklade rutiner eller resurser.

Aktörernas verksamheter skiljer sig mycket åt. Vissa aktörer anser sig ha ett behov av att bevaka platser som är av mindre känslig karaktär, t.ex. ett cykelgarage. Många av aktörerna anser sig dock ha ett behov av att bedriva kamerabevakning på platser där många människor rör sig, där barn vistas och där känsliga personuppgifter kan fångas på bild, alltså typiska exempel på integritetskänsliga platser.

Ytterligare ett perspektiv som kommit fram i våra kontakter med aktörer som ingår i kartläggningen och som är politiskt styrda, är att det finns en risk att politiken vill bedriva kamerabevakning i större utsträckning än vad som kan anses vara tillåtet i förhållande till integritetsskyddet.

Det finns en risk att aktörerna inte tar tillräcklig hänsyn till integritetsskyddet eller gör felaktiga bedömningar

Det finns en risk för att aktörernas vilja och behov av att bedriva kamerabevakning innebär att de inte tar tillräcklig hänsyn till integritetsskyddet om de själva ska göra bedömningen. Det finns ett flertal exempel från både tillståndsärenden och tillsynsärenden där IMY eller domstolarna har bedömt att aktörer inte tagit tillräcklig hänsyn till integritetsskyddet.

Under 2023 meddelade IMY ett beslut efter tillsyn mot en kommunal utbildningsnämnd som bedrivit tillståndsfri kamerabevakning i en skola. I beslutet bedömer IMY att nämnden inte tagit tillräcklig hänsyn till integritetsintresset för merparten av bevakning som nämnden bedrivit i skolan. IMY riktar kritik mot nämnden bl.a. för valet av rättslig grund för kamerabevakningen, för att all bevakning skett dygnet runt och för att kamerornas upptagningsområde inte begränsats utan filmat för stora ytor för ändamålet.²⁸

Högsta förvaltningsdomstolen har prövat ett tillståndsärende som rörde en kommuns ansökan om tillstånd för att bedriva kamerabevak-

²⁸ IMY:s beslut den 3 oktober 2023 i ärende DI-2021-5774. Beslutet överklagades inte.

ning på ett torg och i en närliggande gränd. Ändamålet med bevakningen angavs vara att förebygga, förhindra och utreda brott, förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet samt öka allmänhetens trygghet. Kommunen ansåg att det fanns grund för att bevaka platserna dygnet runt. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde dock att integritetsintresset vägde tyngre än bevakningsintresset under dagtid och att kommunen endast fick tillstånd att bevaka från kl. 20.00 till 06.00.²⁹ Om man inte hade haft ett tillståndsförfarande är det möjligt att kommunen hade valt att bedriva kamerabevakning dygnet runt.

Dessa exempel talar enligt oss för att det finns en risk för att aktörerna utan ett tillståndsförfarande inte skulle ta tillräcklig hänsyn till integritetsintresset.

Konsekvenser av riskerna

Det finns alltså ett flertal risker för enskilda och skyddet för den personliga integriteten om man tar bort tillståndsförfarandet helt eller delvis. En rimlig slutsats är att dessa risker kommer att leda till ökad kamerabevakning som inte är förenlig med dataskyddsregleringen. En följdkonsekvens av detta och av att IMY vid ett helt eller delvis slopat tillståndskrav kommer bedriva mer tillsynsarbete är att antalet sanktionsavgifter kan öka.

Oavsett lagligheten är det befogat att dra slutsatsen att den totala mängden kamerabevakning kommer att öka i samhället om tillståndskravet tas bort helt eller delvis. Inte minst tyder vår kartläggning på det eftersom flera aktörer uppger att de avstår från att bedriva kamerabevakning på grund av den tid som tillståndsförfarandet tar. Även om varje enskild kamerabevakning skulle vara laglig innebär det på totalen en risk för ett större intrång i skyddet av den personliga integriteten genom att fler aktörer bevakar i större omfattning i samhället. Detta trots att, som vi konstaterar i avsnitt 9.4.2, viss bevakning även kan förstärka enskildas personliga trygghet och integritet. Frågan är om dessa risker kan motverkas, även utan ett tillståndsförfarande.

²⁹ HFD 2023 ref. 6.

11.6 Hur tillståndskravet bör avskaffas

11.6.1 Tillståndskravet bör avskaffas helt för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse

Vår bedömning: Tillståndskravet bör avskaffas i sin helhet för kamerabevakning som bedrivs av kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse.

Behoven av ett förenklat förfarande genom ett slopat tillståndskrav är tydliga och de integritetsrisker vi har identifierat kan motverkas på annat sätt än genom ett tillståndskrav. Det finns ett omfattande integritetsskydd även utan ett tillståndskrav. Vid en avvägning mellan behoven av och integritetsriskerna med ett avskaffat tillståndskrav väger det förstnämnda tyngre.

Att införa nya undantag i förhållande till centrala syften med bevakningen skulle riskera att leda till gränsdragnings- och tillämpningsproblem som inte är positivt ur ett integritetsperspektiv.

En borttagen tillståndsplikt, eventuellt i kombination med en anmälningsplikt eller annan integritetsskyddande reglering, utgör ett förenklat förfarande för berörda aktörer.

Skälen för bedömningen

En avvägning mellan behov av integritetsrisker

Vi har i uppdrag att föreslå hur tillståndskravet för kamerabevakning ska tas bort för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse. Våra överväganden utgår från en avvägning mellan behov och integritetsrisker. Vi bedömer att kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse har behov av ett förenklat förfarande för att kunna bedriva kamerabevakning på ett mer effektivt och flexibelt sätt. Vi bedömer också att tillståndskravet ger ett mycket starkt skydd för den personliga integriteten och att det finns vissa integritetsrisker med att ta bort tillståndskravet helt eller delvis. Vi ska nu alltså väga behoven mot integritetsriskerna för att avgöra om tillståndskravet bör tas bort helt eller delvis. I denna bedömning tar vi hänsyn till det integritetsskydd som finns även utan ett tillståndskrav, graden av de

risker vi har identifierat och om det går att motverka riskerna på annat sätt än genom ett tillståndsförfarande.

Den generella dataskyddsregleringen ger ett långtgående preventivt integritetsskydd även utan ett tillståndsförfarande

Tillståndsförfarandet har redan från början motiverats av integritetsaspekter. Vi redogör i avsnitt 10.4 för vår bedömning att den generella dataskyddsregleringen ger ett långtgående preventivt integritetsskydd i fråga om kamerabevakning. Här presenterar vi hur denna bedömning påverkar frågan om tillståndskravet ska tas bort helt eller delvis.

Dataskyddsregleringen ger ett särskilt starkt förebyggande skydd i de fall en planerad kamerabevakning kan antas leda till hög risk för personers rättigheter och friheter. I sådana fall aktualiseras nämligen regleringen om konsekvensbedömning och eventuellt förhandssamråd. En konsekvensbedömning ska göras på egen hand av den personuppgiftsansvarige innan bevakningen påbörjas. Något förenklat kan man säga att om en konsekvensbedömning visar på särskilda integritetsrisker aktualiseras regleringen om förhandssamråd.

Förhandssamråd begärs hos tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten har en rad förebyggande befogenheter om den bedömer att det finns en risk för felaktig personuppgiftsbehandling, t.ex. kan tillsynsmyndigheten lämna rekommendationer eller utfärda en skriftlig varning. Syftet med regleringen om förhandssamråd är alltså att tillvarata integritetsaspekter i situationer när personuppgiftsbehandling kan medföra särskilda risker ur ett integritetsperspektiv. Det måste onekligen vara i just sådana situationer som ett tillståndsförfarande fyller sin största integritetsskyddande funktion. Även om tillståndsförfarandet tas bort ska alltså tillsynsmyndigheten involveras i det preventiva arbetet inför att en kamerabevakning påbörjas, när det är motiverat med hänsyn till integritetsaspekter. På så sätt minimeras integritetsriskerna redan inför en kamerabevakning.

Dataskyddsregleringen innehåller vidare bestämmelser som möjliggör en effektiv tillsyn. Personuppgiftsansvariga aktörer ska kunna visa att regleringen följs. Om tillsynsmyndigheten skulle anse att en bevakning inte är förenlig med dataskyddsregleringen har myndigheten långtgående befogenheter gentemot den personuppgiftsansvarige aktö-

ren. Tillsynsmyndigheten kan genom råd, rekommendationer eller påpekanden försöka förmå aktören att vidta korrigerande åtgärder.

Tillsynsmyndigheten kan även förelägga den personuppgiftsansvarige att vidta åtgärder för att bevakningen ska bli författningsenlig eller förbjuda fortsatt bevakning om bristen är allvarlig. Myndigheten har även möjlighet att besluta om administrativa sanktionsavgifter. Kamerabevakning som inte är förenlig med dataskyddsregleringen kan alltså bli kostsam för en aktör. Om tillståndsplikten tas bort medför en effektiv tillsyn tydliga incitament för aktörerna att agera korrekt, vilket i sig innebär ett starkt preventivt skydd mot felaktig kamerabevakning.

Det finns alltså oberoende av ett tillståndsförfarande ett långtgående integritetsskydd vid kamerabevakning genom den generella dataskyddsregleringen. Regleringen innehåller dessutom ett starkt och ändamålsenligt preventivt integritetsskydd.

Vi redogör i avsnitt 10.4 om vår bedömning att det inte tydligt framgår hur bedömningar om proportionalitet ska gå till enligt EU:s dataskyddsförordning samt att brottsdatalagen saknar tydliga bestämmelser om krav på att behandlingen av personuppgifter ska stå i proportion till ändamålet med behandlingen. Dessutom kommer det inte att finnas en uttrycklig motsvarighet till intresseavvägningen i 8 § kamerabevakningslagen om tillståndsplikten tas bort. Intresseavvägningen medför ett förstärkt integritetsskydd i förhållande till dataskyddsregleringen. Krav på intresseavvägning måste dock inte komma till uttryck inom ramen för ett tillståndsförfarande. Frågan om tydliga krav på proportionalitet är enligt oss inte avgörande för frågan om tillståndskravet kan tas bort helt eller delvis. Vi menar att frågan är om det behövs andra integritetsskyddande åtgärder utan ett tillståndskrav, vilket vi återkommer till i kapitel 12, 13 och 14.

Sammanfattningsvis finns det ett starkt preventivt integritetsskydd och tillsynsmyndighetens befogenheter ger starka incitament att följa dataskyddsregleringen även utan ett tillståndskrav. Detta gäller oavsett om tillståndskravet avskaffas helt eller i förhållande till vissa syften.

Kamerabevakning kan innebära ökad trygghet och ett förstärkt integritetsskydd i fråga om bevakning i vissa fall

Vi konstaterar i avsnitt 9.4.2 att kamerabevakning som utgångspunkt innebär ett intrång i den personliga integriteten. I samma avsnitt konstaterar vi att kamerabevakning som sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott också i vissa fall kan innebära ökad trygghet och ett förstärkt skydd för den personliga integriteten. Att kamerabevakning inte alltid står i motsats till integritetsintresset har beaktats tidigare i fråga om undantag från tillståndskravet. Något som talat för undantagen var nämligen att de personer som bevakas normalt också är de som skyddas av bevakningen.³⁰

Integritetsriskerna motverkas genom en tydlig kamerabevakningslag och ett gediget tillsyns- och vägledningsarbete

Vi identifierar i avsnitt 11.5 ett antal integritetsrisker med ett slopat tillståndskrav. De risker vi identifierar har framför allt att göra med hur aktörerna kommer göra bedömningen av om kamerabevakning i det enskilda fallet är förenlig med dataskyddsregleringen. Dessa risker kan göra sig gällande trots det starka skyddet för den personliga integriteten i den generella dataskyddsregleringen. Vår bedömning är dock att riskerna kan motverkas på andra sätt än genom ett tillståndskrav.

Till att börja med anser vi att en tydlig kamerabevakningslag kommer att motverka dessa risker. En sådan lag blir enklare att tillämpa och det finns mindre risk för att man landar i felaktiga bedömningar. Man kan inte ställa krav på att enskilda aktörer ska anställa ny kompetens bara för att avgöra frågor om kamerabevakning. Det finns dessutom oftast inget krav på att kamerabevaka, utan det är helt upp till den enskilda aktören om den vill använda åtgärden. Däremot tyder vår kartläggning på att det finns många aktörer som ser behov av kamerabevakning och anser att det är en effektiv åtgärd. Det är därför troligt att många aktörer kommer att behöva utveckla nya processer för hur frågor om kamerabevakning ska hanteras. Till exempel anger kommuner att man vid ett slopat tillståndskrav eventuellt be-

³⁰ Jfr prop. 2012/13:115, *Ny kamerabevakningslag*, s. 66 och SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 143.

höver centralisera frågorna. Många av de aktörer som vi varit i kontakt med bedriver redan i dag tillståndsfri kamerabevakning inom någon av deras verksamheter och har utarbetade arbetssätt för att bedöma bevakningens förenlighet med gällande rätt. Det bör i vart fall i många kommuner och regioner finnas hjälp att få inom organisationen.

Utöver att vi ser en tydlig vilja från aktörerna att ställa om har även IMY i uppdrag att vägleda i frågor om kamerabevakning. Med tydliga vägledning kan man motverka felaktiga bedömningar och underlätta aktörernas arbete i omställningen. IMY har också ett omfattande tillsynsuppdrag som troligen kommer att utvidgas ytterligare om tillståndskravet slopas. Tillsynsbestämmelserna och priset man kan behöva betala för felaktig kamerabevakning har till syfte att vara avskräckande och ge incitament till att efterleva regelverken.

Rimligtvis kommer ett slopat tillståndskrav leda till ett större antal bevakningar som inte är förenliga med dataskyddsregleringen. Vi anser dock att ökningen troligen främst kommer att bestå under en övergångsperiod till dess att aktörerna hunnit anpassa sig till den nya regleringen. Det är inte önskvärt med en sådan övergångsperiod, men för att uppnå syftet med våra direktiv är det sannolikt nödvändigt att den risken tas.

Nya undantag från tillståndskravet är inte proportionerligt eller lämpligt

Vår slutsats är alltså att det finns ett starkt integritetsskydd även utan ett tillståndskrav och att kamerabevakning i vissa syften till och med kan förstärka skyddet av enskildas trygghet och personliga integritet. Frågan är om ett slopat tillståndskrav ska begränsas genom att man endast undantar kamerabevakning i förhållande till vissa centrala syften och behåller tillståndskravet i övrigt.

Av vår kartläggning framgår att det syfte som är absolut vanligast för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse med att bedriva kamerabevakning är att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda brottslig verksamhet. Även att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet samt förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor är vanligt förekommande syften. Ytterligare syften exemplifieras i vår kartläggning, men de är

inte centrala för majoriteten av aktörerna. Däremot kan vi konstatera att det finns ett ökande behov av kamerabevakning även för andra syften än de vi identifierar som de centrala.

Man skulle kunna tänka sig att begränsa ett slopat tillståndskrav till bevakning som sker i nämnda syften för de aktuella aktörerna. Så har man gjort för t.ex. kollektivtrafikens aktörer.³¹ Att ta bort tillståndskravet i förhållande till centrala syften för så många aktörer skulle dock innebära att man i princip tar bort tillståndskravet nästan helt. De aktörer som våra direktiv pekar ut och de syften vi har konstaterar är de mest centrala, utgör en sådan övervägande majoritet av den bevakning som i dag är tillståndspliktig att en kvarvarande tillståndsplikt för övrig i dag tillståndspliktig bevakning inte är meningsfull.

Våra direktiv och vår kartläggning pekar också ut att det finns stora behov av bevakning på integritetskänsliga platser, såsom skolor och sjukhus. Bevakningen där sker i huvudsak enligt de centrala syften vi identifierar. Vi menar att det alltså skulle innebära att man undantar integritetskänslig bevakning och behåller ett tillståndskrav för mindre integritetskänslig bevakning. Det är enligt oss inte proportionerligt att ha en högre administrativ börda för mindre integritetskänslig bevakning.

Att införa nya undantag i förhållande till vissa centrala syften för bevakningen kan också innebära svåra gränsdragningsproblem. En och samma bevakning som en aktör bedriver kan ske i flera olika syften. Det skulle i det enskilda fallet innebära att aktören måste ta ställning till om den behöver söka tillstånd i ett syfte men inte i ett annat. Sådana gränsdragningsproblem finns redan i dag. Vi ser i statistiken från tillståndsförfarandet att många ansökningar avvisas. IMY uppger att avvisningarna sker på grund av att aktören söker tillstånd för en bevakning som inte kräver det. Vår slutsats är att man gör så för att vara på den säkra sidan i frågan om tillstånd krävs eller inte och för att undvika sanktionsavgifter. Om man inför ytterligare undantag finns det en risk att aktörerna inte ser någon annan utväg än att fortsätta ansöka om tillstånd trots att det inte behövs. Det skulle innebära merarbete för tillsynsmyndigheten och att man inte åstadkommer det enklare förfarande som ett slopat tillståndskrav ska innebära.

Ytterligare en aspekt är att bevakningsbehoven är föränderliga. I dag är ovanstående syften de mest centrala. Det finns dock andra

³¹ Se 9 § 6 KBL.

syften som också är relevanta. Utvecklingen går dessutom snabbt och nya användningsområden för kamerabevakning kan tillkomma. Det är därför inte en hållbar lösning att införa ytterligare undantag från tillståndskravet i förhållande till vissa syften.

Kamerabevakningslagen är redan i dag enligt aktörerna svåröverskådlig och svårtillämpad. Att föreslå nya undantag kommer enligt oss inte att göra det enklare för aktörerna. En svårtillämpad lag innebär också högre risk för felaktig tillämpning. Det innebär även att förutsebarheten för enskilda blir sämre, vilket gör det svårare för enskilda att tillvarata sina rättigheter. Det är alltså enligt oss inte positivt utifrån ett integritetsperspektiv att införa nya undantag från tillståndsplikten.

Sammantaget skulle nya undantag från tillståndsplikten i förhållande till vissa centrala syften motverka syftet med våra direktiv, dvs. att förenkla förfarandet. En sådan lösning skulle i stället leda till en svårare tillämpning och en högre administrativ börda. Det är inte heller positivt ur ett integritetsperspektiv att slopa tillståndskravet delvis på detta sätt.

Behoven av ett enklare förfarande väger tyngre än integritetsriskerna

Det finns skäl som talar för och emot ett tillståndsförfarande för aktuella aktörer. Tillståndsförfarandet har funnits i svensk rätt länge, det är vad aktörerna är vana vid. Förfarandet är en extra säkerhetsåtgärd som ger ett starkt integritetsskydd genom att en expertmyndighet bedömer om en tänkt kamerabevakning är förenlig med lagstiftningen.

Samtidigt finns det ett starkt integritetsskydd i den generella data-skyddsregleringen som gäller oavsett om ett tillståndskrav finns. Tillståndskrav gäller normalt sett inte för behandling av personuppgifter och det finns inte längre principiella skäl att behålla ett tillståndskrav för kamerabevakning för de angivna aktörerna. Det finns dessutom grundläggande problem med tillståndsförfarandet som innebär att kamerabevakning inte kan etableras effektivt när det uppstår ett behov av sådan bevakning. De integritetsrisker som vi har identifierat kan dessutom motverkas även utan ett tillståndskrav. Vi bedömer alltså att skälen för att avskaffa tillståndskravet väger tungt. Skälen för att behålla det är inte lika starka längre. Vi anser att detta gäller tillståndskravet som helhet för de aktuella aktörerna och att

det inte skulle vara positivt ur integritetshänseende att ta bort kravet endast i förhållande till vissa centrala syften. Tillståndskravet bör alltså avskaffas i sin helhet för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse.

11.6.2 Ett helt avskaffat tillståndskrav för alla

Vårt förslag: 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 tillståndprocessen inte längre ska gälla.

Vår bedömning: Effekten av ett helt slopat tillståndskrav för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse är att endast statliga myndigheter omfattas av kravet. Samma avvägning mellan behov och integritetsrisker som vi redovisar i fråga om kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse kan appliceras på statliga myndigheter. Dessutom bedriver statliga myndigheter normalt sett mindre integritetskänslig bevakning än övriga aktörer. Det är inte proportionerligt att mindre integritetskänslig bevakning ska omfattas av ett tillståndskrav. Ett helt slopat tillståndskrav för alla renodlar även tillsynsmyndighetens arbete. Denna lösning gynnar både de bevakande aktörerna och skyddet av den personliga integriteten.

Skälen för förslaget och bedömningen

Effekten av ett helt slopat tillståndskrav för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse

Vi anser att tillståndskravet för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse bör avskaffas helt. Effekten av vår bedömning är att endast statliga myndigheter, t.ex. IMY, skulle omfattas av tillståndskravet i kamerabevakningslagen.

Samma avvägning mellan behov och integritetsrisker kan appliceras på statliga myndigheter

I avsnitt 9.2.1 och 11.4.2 konstaterar vi att statliga myndigheter också bör ha ett behov av lättnader i fråga om kamerabevakning. Samma integritetsrisker gäller för statliga myndigheter som för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse. En skillnad är dock att de statliga myndigheterna generellt sett bedriver mindre integritetskänslig bevakning, t.ex. bevakning av entréer och lokaler. Vår avvägning mellan behov och integritetsrisker som ledde oss fram till slutsatsen att tillståndskravet bör slopas helt för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse kan alltså appliceras även i fråga om statliga myndigheter.

Ett slopat tillståndskrav för alla gynnar både de bevakande aktörerna och skyddet för den personliga integriteten

Som vi konstaterar i avsnitt 9.2.1 är inte den offentliga fördelningen av ansvaret för vissa verksamheter bestående över tid. Om statliga myndigheter fortsatt ska omfattas av tillståndskravet kan det leda till att vissa verksamheter över tid omfattas av olika regler för kamerabevakning. Det kan också ge upphov till behov av hastiga ändringar i kamerabevakningslagstiftningen. Det är ur ett integritetsperspektiv negativt, eftersom många och hastiga lagändringar kan leda till bristande förutsebarhet för enskilda.

Som vi nämner kommer ett slopat tillståndskrav kräva ett mer omfattande väglednings- och tillsynsarbete. Ett system där vissa verksamheter behöver tillstånd kommer innebära ett mer komplicerat arbete för tillsynsmyndigheten vilket kan leda till svåra prioriterings- och effektivitetsproblem. Redan i dag är handläggningstiden för kamerabevakningstillstånd ofta lång. Det finns alltså en risk att de verksamheter som skulle ha ett kvarstående tillståndskrav skulle påverkas negativt av ett sådant system. Om tillståndskravet slopas för samtliga aktörer kan tillsynsmyndigheten i stället lägga större resurser på ett gediget väglednings- och tillsynsarbete.

Vi bedömer att en enhetlig lagstiftning för alla i fråga om tillståndskravet leder till färre tillämpnings- och gränsdragningsproblem vilket

i längden gynnar både de bevakande aktörerna och skyddet för den personliga integriteten.

Det finns inte längre skäl att ha ett tillståndskrav över huvud taget i kamerabevakningslagen

Sammantaget bedömer vi att effekten av ett helt slopat tillståndskrav för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse är att endast statliga myndigheter skulle omfattas av ett tillståndskrav. Det finns behov av att förenkla förfarandet genom ett slopat tillståndskrav även för statliga myndigheter och integritetsriskerna kan motverkas på samma sätt som för övriga aktörer. Vår slutsats är att det inte längre finns skäl att ha ett tillståndskrav över huvud taget för någon aktör. Vi föreslår därför att tillståndskravet ska slopas helt i kamerabevakningslagen.

Den lagtekniska lösningen

En naturlig följd av att tillståndskravet slopas är att bestämmelserna i kamerabevakningslagen som rör tillståndprocessen inte längre ska gälla. De aktuella bestämmelserna är 7–14 §§ KBL. I de följande avsnitten i detta kapitel bedömer vi om vissa av bestämmelserna behöver ersättas på något annat sätt i det nya förfarandet. Vidare överväger vi i kapitel 12–14 vilka förutsättningar som ska gälla för kamerabevakning utan ett tillståndskrav och i kapitel 15 om tillsynsmyndigheten behöver några ytterligare rättsliga verktyg i tillsynsverksamheten. För att lagen inte ska innehålla ett stort glapp i paragrafnumreringen föreslår vi att vissa nya bestämmelser ska benämnas med paragrafnummer som för närvarande tillhör de bestämmelser som reglerar tillståndprocessen. Detta framgår av våra författningsförslag, se kapitel 1.

11.7 Kommuners inflytande i tillståndsprocessen för bevakning som någon annan bedriver i kommunen

11.7.1 Tidigare överväganden i frågan

I kameraövervakningslagen fanns en bestämmelse om att länsstyrelsen, innan den beslutade om ett tillstånd till kameraövervakning, skulle ge kommunen där övervakningen skulle ske rätt att yttra sig om det inte var onödigt. Utgångspunkten var därmed att ett yttrande skulle inhämtas. Den kartläggning som gjordes av Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd, visade att kommunerna sällan hade några särskilda synpunkter när de gavs tillfälle till yttrande.³²

Genom regleringen i kamerabevakningslagen har möjligheten för kommunen att yttra sig inskränkts. Av 12 § KBL framgår att kommunen ska få tillfälle att yttra sig, om det av särskild anledning behövs ett yttrande. I förarbetena till kamerabevakningslagen konstaterade regeringen att syftet med bestämmelsen är att säkerställa att lokala synpunkter beaktas i ärendet när sådana kan vara av särskild betydelse. Som ett exempel på detta angavs om ansökan gäller omfattande och varaktig kamerabevakning av centrala stadsdelar eller bevakning av en plats där flera kommunala evenemang väntas äga rum.³³

I förarbetena till det generella undantaget från tillståndskravet för vissa brottsbekämpande myndigheter konstaterade den tidigare Kamerabevakningsutredningen att bestämmelsen om kommunernas möjlighet till yttrande inte skulle vara tillämplig i och med det slopade tillståndskravet för myndigheterna. Utredningen övervägde om bestämmelsen behövde ersättas på något sätt. Utifrån förarbetena till kamerabevakningslagen konstaterade man dock att bestämmelsen inte primärt tar sikte på sådan bevakning som de aktuella brottsbekämpande myndigheterna bedriver. Utredningen kom fram till att behovet av kommunernas inflytande tillgodoses inom ramen för etablerade samverkansformer och att bestämmelsen inte behövde ersättas på något sätt.³⁴

En naturlig följd av att tillståndskravet tas bort helt är att de processregler som finns i kamerabevakningslagen också upphör att gälla,

³² SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 290.

³³ Prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 74.

³⁴ SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 146–150.

så även kommunernas rätt att yttra sig i tillståndsärenden. Kommunerna kommer av förklarliga skäl inte heller att kunna överklaga beslut om tillstånd för kamerabevakning som bedrivs av någon annan inom kommunen, vilket de haft möjlighet till i fråga om beslut om tillstånd. Frågan är om det finns ett behov av att på något sätt ställa krav på att kommunerna ska få ha något typ av inflytande på kamerabevakning som bedrivs av någon annan inom kommunens gränser.

11.7.2 Kommunernas inflytande i tillståndsprocessen behöver inte ersättas

Vår bedömning: Under de senaste sex åren, sedan kamerabevakningslagen trädde i kraft, har kommunerna inte nyttjat sin rätt till inflytande i tillståndsprocessen. Detta tyder på att nuvarande 12 § KBL inte har haft någon praktisk betydelse i tillståndsförfarandet. Vår kartläggning tyder också på att det inte finns något behov av ett kommunalt inflytande inför kamerabevakning som bedrivs av andra i kommunen utan att det i stället kan lösas genom samverkan. Kommunen har även möjlighet att påverka sådan kamerabevakning genom tillsynsförfarandet. Kommunernas inflytande i tillståndsprocessen behöver alltså inte ersättas när tillståndskravet tas bort.

Skälen för bedömningen

Kommunernas inflytande i tillståndsförfarandet är ytterst begränsat och det saknas behov att ersätta det

Ett alternativ till att ersätta kommunernas inflytande i tillståndsprocessen är att införa en bestämmelse om att aktörer som planerar att bevaka en plats dit allmänheten har tillträde ska inhämta kommunens synpunkter. IMY uppger i vår kartläggning att den nuvarande bestämmelsen om yttrande från kommunen används mycket sällan. Det förekommer endast någon gång per år att en förfrågan om yttrande skickas. IMY uppger också att när bestämmelsen väl tillämpas kommer det oftast inget svar från kommunen.

Av förarbetena till kamerabevakningslagen framgår att bestämmelsen om yttrande särskilt tar sikte på ansökningar som gäller omfattande och varaktig kamerabevakning av centrala stadsdelar eller be-

vakning av en plats där flera kommunala evenemang väntas äga rum. Av vår kartläggning framstår det som att det framför allt är kommunen själv som bedriver sådan bevakning, alternativt att bevakningen bedrivs genom ett kommunalt bolags försorg. Om det är ett kommunalt bolag som bedriver sådan bevakning anser vi att man kan förutsätta att det finns insyn från kommunens sida att bevakningen bedrivs. Vi kan också konstatera att kommunerna ofta äger fastigheter där en kamera kan behöva monteras. Detta förutsätter nyttjanderrättsavtal mellan den part som vill bevaka och kommunen. På så sätt får kommunen insyn i bevakningen.

Kommunerna får del av beslutade tillstånd för kamerabevakning inom kommunen. Detta eftersom de har rätt att överklaga beslutet. Man kan tänka att detta ger kommunen en överblick över den bevakning som bedrivs av andra i kommunen. Att det finns ett tillstånd behöver dock inte betyda att kamerabevakning bedrivs. En aktör som får ett tillstånd behöver inte nyttja det. Som många kommuner konstaterar är det dessutom endast en begränsad skara aktörer som behöver söka tillstånd, vilket innebär att även om kommunen får information om tillstånd som meddelats innebär det inte att kommunen per automatik får en överblick över den bevakning som bedrivs i kommunen.

Vad gäller möjligheten att överklaga beslut om tillstånd har detta inte heller nyttjats av kommunerna. Sedan kamerabevakningslagen trädde i kraft har ingen kommun överklagat ett beslut om tillstånd för kamerabevakning som någon annan bedriver i kommunen.

Det är endast ett fåtal kommuner av de som vi varit i kontakt med under kartläggningen som anser att behovet av inflytande är nödvändigt. En kommun uppger att det inskränker den kommunala självstyrelsen om inflytandet tas bort helt. Mot bakgrund av det vi redogör för gör vi dock bedömningen att det inflytande som kommunerna har i tillståndprocessen är väldigt begränsat och kan inte kopplas samman med den kommunala självstyrelsen.

Inflytande kan komma till stånd genom samverkan eller klagomål

Samtliga kommuner som vi varit i kontakt med uppger att de har ett samverkansbehov med Polismyndigheten i fråga om kamerabevakning. Kommunerna uppger inte några andra aktörer som det kan finnas be-

hov att samverka med. Frågan om kommunernas inflytande i Polismyndighetens bevakning har redan avhandlats i den tidigare Kamera-bevakningsutredningens betänkande. Vi ser ingen anledning att göra någon annan bedömning än vad man gjorde då, dvs. att kommunens inflytande tillgodoses genom etablerade samverkansformer.

I och med den nya lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete finns också ett lagstöd för kommunerna att ingå överenskommelser om samverkan med relevanta aktörer. Detta bör underlätta för kommunerna även i frågor om kamerabevakning.

När tillståndskravet tas bort kommer det inte längre fattas några beslut om tillstånd. Kommunerna kommer alltså inte längre ha en möjlighet att överklaga dessa beslut. Detta förändrar inte vår bedömning. Det står kommunerna fritt att anmäla klagomål om kamerabevakning till tillsynsmyndigheten. IMY har i sin tur en skyldighet, om vissa förutsättningar är uppfyllda, att undersöka klagomålet. Beslut om att inte inleda tillsyn eller tillsynsbeslut som inte leder till några åtgärder efter klagomål kan överklagas, se mer om detta i avsnitt 15.2.2. Kommunerna kan alltså på så sätt påverka att kamerabevakning som bedrivs av andra i kommunen prövas genom tillsynsförfarandet.

Inflytandet i tillståndsprocessen behöver inte ersättas

Sammantaget gör vi bedömningen att det inflytande som kommunerna har i tillståndsprocessen är ytterst begränsat och den kartläggning vi gör tyder inte heller på att det finns något behov av att lagstadga om ett liknande förfarande när tillståndskravet tas bort. Kommunernas inflytande kan tillgodoses genom samverkan med relevanta aktörer, särskilt inom ramen för den nya lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Kommunerna har också möjlighet att påverka kamerabevakning som bedrivs av andra i kommunen genom tillsynsförfarandet. Kommunernas inflytande behöver alltså inte ersättas när tillståndsförfarandet slopas i sin helhet.

Det ska också förtydligas att motsvarande bestämmelse till nuvarande 12 § KBL om yttrande från kommunen finns i 19 § KBL i fråga om ansökan om undantag från upplysnings- och informationskravet. Denna bestämmelse föreslår vi inte någon förändring av. Vi avser inte heller att förändra kommunernas rätt enligt 29 § andra

stycket KBL att överklaga beslut om undantag från upplysnings- och informationskravet.

11.8 Yttrande från en arbetstagarrepresentation i tillståndsprocessen

11.8.1 Förhandlingsskyldigheten enligt medbestämmandelagen vid kamerabevakning av arbetsplatser

Kamerabevakning på arbetsplatser är mycket vanligt förekommande i vissa branscher och kan samtidigt medföra särskilda risker för de anställdas personliga integritet. Även om kamerabevakning inte får bedrivas i syfte att bevaka anställda kan bevakning ändå behövas i andra syften och många anställda måste då vistas regelbundet på platser som bevakas av arbetsgivaren. Samtidigt kan de anställda känna olust inför att invända mot kamerabevakningen eller påtala brister på grund av det särskilda beroendeförhållandet som anställningsförfarandet innebär.

I 21 § KBL finns en hänvisning till att det i fråga om arbetsgivares beslut om kamerabevakning av en arbetsplats finns bestämmelser om förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmanderätt i arbetslivet (medbestämmandelagen eller MBL). Bestämmelsen innebär bara en upplysning om reglerna för en arbetsgivare som avser att bedriva kamerabevakning av en arbetsplats. Det saknar betydelse i sammanhanget om det rör sig om bevakning av utrymmen till vilka allmänheten har tillträde eller inte.

Enligt 11 § MBL ska en arbetsgivare innan denne beslutar om en viktigare förändring av sin verksamhet på eget initiativ förhandla med en arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal. Detsamma ska iakttas innan en arbetsgivare beslutar om en viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör organisationen. Om synnerliga skäl föranleder det får arbetsgivaren dock fatta och verkställa beslut innan den har fullgjort förhandlingsskyldigheten.

Även i annat fall ska enligt 12 § MBL en arbetsgivare förhandla med kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisation innan ett beslut som rör en medlem i denna fattas eller verkställs, om organisationen påkallar detta. Om särskilda skäl föranleder det får arbetsgivaren dock

fatta och verkställa beslutet innan förhandlingsskyldigheten är fullgjord.

Av 13 § MBL följer att en arbetsgivare på motsvarande sätt kan vara skyldig att förhandla med en arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren inte är bunden av kollektivavtal. I enlighet med 14 § MBL ska förhandlingsskyldigheten enligt 11–13 §§ i första hand fullgöras genom förhandling med en lokal arbetstagarorganisation förutsatt att en sådan finns. Om enighet vid förhandlingen inte uppnås ska arbetsgivaren på begäran förhandla även med en central arbetstagarorganisation. Arbetsgivarorganisationen har enligt 54 § MBL att iakttä dessa bestämmelser under skadeståndsansvar.

Reglerna om förhandlingsskyldighet gäller inte fullt ut vid offentlig anställning enligt 42 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning. Undantagen i paragrafen påverkar dock endast vissa anställningsfrågor som gäller enskilda arbetstagare.

Av 11 § fjärde stycket KBL framgår att till en ansökan om tillstånd som avser bevakning på en arbetsplats ska bifogas ett yttrande från ett skyddsombud, en skyddskommitté eller en organisation som företräder arbetstagarna på arbetsplatsen. Flera yttranden kan krävas om det finns flera arbetstagargrupper på arbetsplatsen. Om det inte finns någon företrädare av det aktuella slaget bortfaller kravet. Ett yttrande som innebär att arbetstagarrepresentationen motsätter sig bevakningen är inte ett hinder mot att meddela tillstånd. Arbetstagarrepresentanter har också möjlighet att överklaga tillståndsbeslut.³⁵

På motsvarande sätt som för yttrande från kommunen i tillståndprocessen är nu frågan om denna bestämmelse behöver ersättas i kamerabevakningslagen när tillståndskravet tas bort eller om hänvisningen till förhandlingsskyldigheten i medbestämmandelagen är tillräcklig.

11.8.2 Tidigare överväganden i frågan

Utredningar om ett förstärkt integritetsskydd i arbetslivet

Frågor som rör ett förstärkt integritetsskydd i arbetslivet har utretts flera gånger utan att det har lett till lagstiftning. Integritetsutredningen föreslog i sitt betänkande Personlig integritet i arbetslivet³⁶

³⁵ Prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 121.

³⁶ SOU 2002:18, *Den enskildes personliga integritet i arbetslivet*.

en särskild lag om skydd för personlig integritet i arbetslivet. Enligt förslaget skulle lagen bl.a. innehålla en bestämmelse som upplyser om att 11–14 §§ MBL gäller i fråga om arbetsgivarens skyldighet att förhandla före beslut som rör verksamheten. Syftet med förslaget var att framhäva vikten av att arbetstagarnas inflytande uppmärksammas i frågor som innefattar integritet i arbetslivet.

Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet föreslog i sitt betänkande *Integritetsskydd i arbetslivet*³⁷ en särskild lag om integritet i arbetslivet. Förslaget innehåller bl.a. en bestämmelse om att en arbetsgivare som avser att besluta om en övervaknings- eller kontrollåtgärd som är ägnad att på ett påtagligt sätt påverka en eller flera arbetstagares personliga integritet först ska förhandla med berörd arbetstagarorganisation på det sätt som anges i 11–14 §§ MBL.

Förarbetena till kamerabevakningslagen

Bestämmelsen i 11 § fjärde stycket KBL fanns redan i kameraövervakningslagen. Regeringen ansåg att denna bestämmelse innebär ett tillfredsställande skydd för den personliga integriteten vid kamerabevakning av arbetsplatser.³⁸ Hänvisningen till förhandlingskyldigheten i medbestämmandelagen infördes dock först i kamerabevakningslagen.

Regeringen konstaterade att tillståndskravet i kamerabevakningslagen inte skulle omfatta privata arbetsgivare om de inte utför en uppgift av allmänt intresse och att det därför fanns skäl att överväga åtgärder för att säkerställa integritetsskyddet vid kamerabevakning på sådana arbetsplatser. Vidare hade det framkommit att det fanns brister i tillämpningen av kameraövervakningslagen av utrymmen på arbetsplatser dit allmänheten inte har tillträde.³⁹

Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd föreslog att det för bevakning som inte omfattas av tillståndskravet skulle införas en skyldighet för arbetsgivare att först förhandla om bevakningen med berörd arbetstagarorganisation på så sätt som det anges i 11–14 §§ MBL.⁴⁰ Utredningen menade att det är osäkert i vilken utsträckning förhandlingskyldigheten i medbestäm-

³⁷ SOU 2009:44, *Integritetsskydd i arbetslivet*.

³⁸ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 101 och 102.

³⁹ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 102.

⁴⁰ Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 323.

mandelagen gäller för en planerad kamerabevakning och därmed i vilken omfattning parterna faktiskt förhandlar om detta.⁴¹

Regeringen kom dock till en delvis annan slutsats och föreslog att det i stället endast skulle införas en hänvisningsbestämmelse till förhandlingsskyldigheten i medbestämmandelagen, dvs. att kravet på förhandling inte skulle regleras i kamerabevakningslagen.⁴²

Regeringen menade att det fanns fördelar med en bestämmelse av upplysningskaraktär i stället för en materiell bestämmelse. För det första menade regeringen att en sådan ordning stämmer bättre överens med övrig arbetsrättslig reglering. För det andra ansåg regeringen att det också blir tydligt att det är den materiella regleringen i medbestämmandelagen som gäller fullt ut också i övrigt. Som exempel angavs att frågor om hur förhandlingen ska gå till, rätten till information, skadestånd, preskription och sanktioner bör styras av den arbetsrättsliga regleringen och inte av regleringen i EU:s dataskyddsförordning. Regeringens uppfattning var vidare att förhandlingsskyldigheten i medbestämmandelagen normalt anses gälla inför arbetsgivares beslut om kamerabevakning som innebär att anställda varaktigt eller regelbundet bevakas. Dessutom har arbetstagarorganisationerna en möjlighet att påkalla förhandling på eget initiativ. Slutligen menade regeringen att en upplysningsbestämmelse av det aktuella slaget till skillnad från en materiell bestämmelse också kan omfatta bevakning på arbetsplatser generellt.⁴³

Förarbetena till det generella undantaget och kollektivtrafik- respektive apoteksundantaget

I förarbetena till det generella undantaget från tillståndskravet för vissa brottsbekämpande myndigheter övervägde regeringen inte särskilt om bestämmelsen i 11 § fjärde stycket KBL behövde ersättas för berörda myndigheter. Den tidigare kamerabevakningsutredningen konstaterade i sitt betänkande endast att hänvisningsbestämmelsen i 21 § KBL tillsammans med vissa andra bestämmelser innebar att det skulle finnas ett omfattande integritetsskydd även när tillståndskravet slopades för berörda myndigheter.⁴⁴

⁴¹ Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 334.

⁴² Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 100.

⁴³ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 103.

⁴⁴ Se SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 194.

I fråga om kollektivtrafikundantaget nämndes inte heller frågan särskilt i förarbetena. I samband med det generella undantaget och kollektivtrafikundantaget så infördes också ett undantag från tillståndskravet gällande bevakning i apoteksverksamhet. För detta undantag övervägde regeringen om ett krav på överenskommelse med arbetstagarrepresentationen behövdes. Regeringen konstaterade att det tidigare gällande undantaget för butikslokaler i kameraövervakningslagen innehöll ett krav på att det skulle finnas en skriftlig överenskommelse om bevakningen med en arbetstagarrepresentant och att apoteken enligt kamerabevakningslagen behövde lämna in yttrande från en arbetstagarrepresentant vid tillståndsansökan, men att detta inte gällde för undantag från tillståndskravet. Regeringen ansåg dock att arbetstagarintressen tillvaratas vid kamerabevakning i apoteksverksamhet i tillräcklig utsträckning genom regleringen i medbestämmandelagen och hänvisningsbestämmelsen i 21 § kamerabevakningslagen. Något behov av ett krav på överenskommelse med arbetstagarrepresentant ansågs därför inte föreligga.⁴⁵

11.8.3 Hänvisningsbestämmelsen i 21 § KBL är tillräcklig

Vår bedömning: Det finns inte anledning att införa någon bestämmelse som motsvarar 11 § fjärde stycket KBL när tillståndskravet tas bort. Hänvisningsbestämmelsen i 21 § KBL är tillräcklig. Arbetstagarrepresentationen kan påverka bevakning på arbetsplatsen genom tillsynsförfarandet.

Skälen för bedömningen

Vi har övervägt om det krävs något förtydligande i kamerabevakningslagen om att arbetsgivare ska inhämta yttrande eller komma överens med arbetstagarrepresentationen innan bevakning påbörjas när innehållet i 11 § KBL inte längre gäller.

Bestämmelsen om att yttrande från arbetstagarrepresentationen ska lämnas in med en ansökan om tillstånd tolkar vi endast har till syfte att tillsynsmyndigheten ska veta att arbetstagarrepresentationen har

⁴⁵ Se prop. 2019/20:109, *Kamerabevakning i kollektivtrafik och apotek – ett enklare förfarande*, s. 36 och 37.

informerats om den tänka bevakningen och att ge den möjlighet att argumentera i frågan. Det är dock förhandlingsskyldigheten i medbestämmandelagen som utgör de grundläggande bestämmelserna för arbetstagarrepresentationens involvering i fråga om bevakning på en arbetsplats.

Hänvisningsbestämmelsen i 21 § KBL infördes i syfte att stärka integritetsskyddet för bevakning på arbetsplatser som inte omfattas av tillståndskravet i kamerabevakningslagen. Av samma anledningar som regeringen angav i förarbetena till kamerabevakningslagen och apoteksundantaget anser vi att denna bestämmelse är tillräcklig för att tillvarata arbetstagarnas intressen, även när tillståndskravet tas bort helt i kamerabevakningslagen.

Vi vill dock understryka vikten av förhandlingsskyldigheten i medbestämmandelagen i fråga om kamerabevakning på arbetsplatser. Särskilt med anledning av det beroendeförhållande som finns mellan arbetstagare och arbetsgivare.

När tillståndskravet tas bort kommer det inte längre fattas några beslut om tillstånd, därmed kommer arbetstagarrepresentationen inte längre ha en möjlighet att överklaga dessa beslut. Detta påverkar inte vår bedömning. Precis som vi konstaterar angående kommuners inflytande står det arbetstagarrepresentationen och enskilda arbetstagare fritt att framföra klagomål om kamerabevakning till tillsynsmyndigheten. Det ska också understrykas att arbetsgivaren har att iakttå reglerna om medinflytande under skadeståndsansvar, vilket kan prövas i domstol.⁴⁶

Det ska också förtydligas att motsvarande bestämmelse till 11 § fjärde stycket KBL finns i 18 § tredje stycket KBL i fråga om ansökan om undantag från upplysnings- och informationskravet. Denna bestämmelse föreslår vi inte någon förändring av. Vi avser inte heller att förändra arbetstagarrepresentationens rätt enligt 29 § andra stycket att överklaga beslut om undantag från upplysnings- och informationskravet.

⁴⁶ Se 54 § lagen (1976:580) om medbestämmanderätt i arbetslivet.

12 Förutsättningar för kamerabevakning när tillståndskravet tas bort – en ändrad systematik

12.1 Inledning

I kapitel 11 kommer vi fram till att tillståndskravet bör slopas helt i kamerabevakningslagen. Detta innebär att tillståndskravet inte längre är en skiljelinje för vilka bestämmelser som ska tillämpas. I detta kapitel redogör vi för vår bedömning om att förutsättningar för kamerabevakning som bedrivs av myndigheter eller andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse ska regleras i kamerabevakningslagen och om att förutsättningar för bevakning som sker i brottsbekämpande verksamhet ska regleras särskilt. Den nya skiljelinjen ska utgå från uppdelningen i den generella dataskyddsregleringen som ska tillämpas tillsammans med kamerabevakningslagen. Vi föreslår också att lagens systematik ska följa denna uppdelning och att det ska införas en bestämmelse som förtydligar vilka aktörer som ska tillämpa vilka regler.

Våra förslag om vilka förutsättningar som ska gälla i viss verksamhet som inte är brottsbekämpande respektive i den brottsbekämpande verksamheten presenterar vi i kapitel 13 och 14.

12.2 Förutsättningar för kamerabevakning ska regleras i kamerabevakningslagen

Vårt förslag: Förutsättningar för kamerabevakning som bedrivs av myndigheter eller andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse ska regleras i kamerabevakningslagen även när tillståndskravet slopas.

Vår bedömning: Den generella dataskyddsregleringen innehåller inte tydliga regler kring hur en proportionalitetsbedömning ska göras i fråga om kamerabevakning. Inte heller någon annan reglering innehåller sådana tydliga bestämmelser. En lösning där förutsättningar för kamerabevakning utan ett tillståndskrav endast ska bedömas utifrån den generella dataskyddsregleringen skulle kunna medföra en osäkerhet kring under vilka förutsättningar kamerabevakning kan bedrivas. Detta skulle i sin tur kunna leda till att det borttagna tillståndskravet inte blir en sådan lättnad för kamerabevakning som är utgångspunkten för vårt uppdrag. Kamera-bevakningslagen bör även fortsättningsvis innehålla krav på integritetsskyddande åtgärder och omgärdas av rättssäkerhetsgarantier. Förutsättningar för kamerabevakning som bedrivs av myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse bör därför regleras i kamerabevakningslagen.

Skälen för förslaget och bedömningen

Avsaknaden av tydliga proportionalitetsbestämmelser i den generella dataskyddsregleringen kan eventuellt vägas upp av sådana bestämmelser i annan lagstiftning

Ett alternativ när tillståndskravet slopas är att inte införa några bestämmelser om hur aktörer som för närvarande omfattas av tillståndskravet ska bedöma sin rätt att bedriva kamerabevakning. En sådan lösning skulle innebära att bevakningen främst ska bedömas utifrån bestämmelser i den generella dataskyddsregleringen.

Vi konstaterar i avsnitt 10.4 att EU:s dataskyddsförordning inte innehåller tydliga bestämmelser om hur en proportionalitetsbedömning ska göras i fråga om kamerabevakning, särskilt när den rättsliga

grunden för kamerabevakningen är artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning (uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning). Den någorlunda tydliga reglering som finns i EU:s dataskyddsförordning är att en proportionalitetsbedömning ska göras genom en intresseavvägning i fråga om den rättsliga grunden i artikel 6.1 f. Denna rättsliga grund kan i huvudsak inte tillämpas på kamerabevakning som bedrivs av myndigheter när de utför sina uppgifter.¹ Inte heller dataskyddslagen eller brottsdatalagen innehåller någon vägledning i hur proportionalitetsbedömningen ska göras i fråga om personuppgiftsbehandling generellt. Det är inte heller utifrån de grundläggande principerna möjligt att med något större mått av säkerhet bedöma vad som krävs för att de aktuella aktörernas kamerabevakning ska vara förenlig med dataskyddsregleringen. Det finns dock proportionalitetsbestämmelser i annan lagstiftning som eventuellt kan väga upp avsaknaden i den generella dataskyddsregleringen.

Proportionalitetsbestämmelser i annan lagstiftning

Utöver dataskyddsrättsliga principer finns vissa allmänna principer, varav vissa lagstadgade, som myndigheter alltid måste iaktta när åtgärder vidtas. Ytterst skyddas rätten till respekt för den personliga integriteten av bl.a. Europakonventionen och regeringsformen. Europakonventionen genomsyras av proportionalitetsprincipen, som ska tillämpas vid bedömningen av vilka inskränkningar av exempelvis rätten till privatliv som är nödvändiga. Detta tar sig praktiskt uttryck genom att det ska göras en avvägning av hur stort ingreppet i den enskildes rätt är och hur starkt det behov är som ska tillgodoses genom ingreppet. Endast om det finns ett rimligt förhållande mellan dessa två faktorer är ingreppet proportionerligt och endast då kan det anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Regeringsformens skydd för enskilda mot betydande intrång i den personliga integriteten ger också uttryck för proportionalitetsprincipen genom att en begränsning av detta skydd inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Man kan dock inte av Europakonventionen eller regeringsformen utläsa någon närmare vägledning kring vad som särskilt bör beaktas i bedömningen.

¹ Jfr artikel 6.1 andra stycket i och skäl 47 till EU:s dataskyddsförordning.

Legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen och proportionalitetsprincipen har också reglerats i förvaltningslagen (2017:900). Enligt 5 § första stycket förvaltningslagen får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen (legalitetsprincipen). I bestämmelsens andra stycke föreskrivs att i sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk (objektivitetsprincipen). Slutligen anges i tredje stycket att myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot (proportionalitetsprincipen). Dessa principer gäller för all förvaltningsverksamhet som bedrivs hos förvaltningsmyndigheter enligt 1 § förvaltningslagen och gäller alltså även när myndigheterna behandlar personuppgifter genom kamerabevakning. Så vitt vi vet finns det ingen generell proportionalitetsbestämmelse som närmare lagstadgar hur en proportionalitetsbedömning ska göras i det enskilda fallet.

Att inte reglera förutsättningar i kamerabevakningslagen innebär risk för att det slopade tillståndskravet inte blir en lättnad

Vi kan alltså konstatera att inte heller annan lagstiftning innehåller tydliga bestämmelser om hur en proportionalitetsbedömning ska göras. Avsaknaden i den generella dataskyddsregleringen kvarstår därmed även om regleringen tolkas i ljuset av Europakonventionens, regeringsformens och förvaltningslagens bestämmelser.

En lösning där bedömningen av aktuell kamerabevakning görs enbart utifrån den generella dataskyddsregleringen skulle därmed kunna medföra betydande osäkerhet kring vad som krävs för att kamerabevakningen ska anses vara proportionerlig. Tolkningen av efterlevnaden av de grundläggande principerna i EU:s dataskyddsförordning skulle vid en sådan lösning till stor del överlåtas till rättspraxis. Eftersom det rör sig om ett unionsrättsligt begrepp skulle tillåtligheten dessutom bero på hur principerna tolkas och utvecklas i unionsrättslig praxis. Det skulle således finnas risk för ett osäkert rättsläge, vilket innebär större risk för att kamerabevakning som inte är förenlig med lagstiftningen bedrivs. Detta innebär alltså att en sådan lösning skulle vara till nackdel både ur ett integritets- och verksamhetsperspektiv.

Eftersom det är svårt att förutse hur en proportionalitetsbedömning enligt den generella dataskyddsregleringen kommer att göras är det inte heller möjligt att veta vad en sådan lösning skulle medföra i fråga om aktörernas möjligheter att bedriva kamerabevakning. En sådan lösning skulle alltså innebära en risk för att det borttagna tillståndskravet i förlängningen inte blir en lättnad för kamerabevakning, vilket är utgångspunkten för vårt uppdrag.

Förutsättningar för kamerabevakning som bedrivs av myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse ska regleras i kamerabevakningslagen

I avsnitt 9.5.2 konstaterar vi att lättnader, såsom ett slopat tillståndskrav, kan införas i kamerabevakningslagen under förutsättning att lagen även fortsättningsvis innehåller integritetsskyddande åtgärder och omgärdas av rättssäkerhetsgarantier. Med anledning av detta, och det vi redogör för i övrigt i detta avsnitt, anser vi att förutsättningar för kamerabevakning som bedrivs av myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse inte bör regleras endast genom den generella dataskyddsregleringen utan även i kamerabevakningslagen.

Vilka förutsättningar som ska gälla återkommer vi till i kapitel 13 och 14. Vi anser dock att det finns skäl att ha olika förutsättningar för olika verksamheter, vilket bör klargöras innan vi går in på vilka förutsättningar som ska gälla.

12.3 Förutsättningar för kamerabevakning i brottsbekämpande verksamhet ska regleras särskilt

Vårt förslag: Förutsättningar för kamerabevakning som bedrivs i verksamhet för vilken personuppgiftsbehandlingen regleras i brottsdatalagen eller säpodatalagen ska regleras särskilt i kamerabevakningslagen.

Vår bedömning: Behovet av att kamerabevaka skiljer sig åt i olika verksamheter. Det finns ett särskilt starkt behov att bevaka i brottsbekämpande verksamhet. Lagändringar som innebär ökade möjligheter att bedriva bevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet bör riktas mot den brottsbekämpande verksamheten. Med anledning av detta bör förutsättningar för bevakning i brottsbekämpande verksamhet regleras särskilt.

Uppdelningen bör ta sin utgångspunkt i den skiljelinje som dras mellan brottsdatalagen och EU:s dataskyddsförordning. Däremot bör även brottsbekämpande verksamhet som inte omfattas av brottsdatalagen omfattas av de särskilda reglerna. Gränsen bör därför dras vid tillämpningsområdet för brottsdatalagen respektive säpodatalagen.

Skälen för förslaget och bedömningen

Tillståndskravet är av avgörande betydelse för vilka regler som ska tillämpas

Tidigare ändringar i kamerabevakningslagen som avser myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse har i huvudsak inneburit att undantag från tillståndskravet har införts. Huvudregeln har alltså varit att tillstånd krävs vid bevakning av en plats dit allmänheten har tillträde. Vissa undantag har införts för vissa aktörer, andra har införts för bevakning på olika platser i olika syften. Vi föreslår nu att tillståndskravet helt ska slopas i kamerabevakningslagen. Detta innebär att tillståndskrav inte längre gäller som utgångspunkt för bevakning som bedrivs av dessa aktörer.

Behovet av bevakning är mer påtagligt i den brottsbekämpande verksamheten

Våra direktiv innebär att vi ska föreslå lättnader som berör ett stort antal aktörer. Som vår kartläggning och analys av denna utvisar har många aktörer behov av att bevaka. Behoven avser en mängd olika platser i en mängd olika syften. I vissa fall behöver bevakning komma till stånd snabbt, i andra fall är det oproblematiskt att det tar lite tid. Vi kan också konstatera att det för många finns behov av att bevaka, men inte för alla. Kamerabevakning är en frivillig åtgärd, men en aktör som inte anser sig ha behov av att bevaka nu kanske får det längre fram.

Det finns dock en tydlig skillnad som vi utgår från i våra överväganden. Brottsbekämpande myndigheter – särskilt Polismyndigheten men även andra – har ofta ett mycket starkt behov av att bedriva kamerabevakning i sin brottsbekämpande verksamhet, eftersom det många gånger är ett effektivt verktyg. Som vi redovisar i avsnitt 9.2.2 anser vi att behovet att kamerabevaka generellt är starkare i den brottsbekämpande verksamheten än i andra verksamheter och det motiverar en mindre restriktiv syn på sådan bevakning. För brottsbekämpande verksamhet har regeringen dessutom uttalat att det finns skäl att se kamerateknik som ett naturligt hjälpmedel och inte som en åtgärd som kan tas till först om andra tänkbara åtgärder inte gett resultat.² Motsvarande uttalande inställning finns inte för bevakning i andra verksamheter, som i stället bör överväga andra åtgärder innan man tar till kamerabevakning.

Förslag om utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning bör riktas mot brottsbekämpande verksamhet

Som vi redovisar i avsnitt 9.2.2 anser vi att det finns ett behov av att utöka möjligheterna att bevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Det är särskilt i den brottsbekämpande verksamheten som behovet är påtagligt, och det är den bevakning som våra förslag i denna del bör riktas mot. Det är enligt oss inte lämpligt att utöka möjligheterna för andra verksamheter på samma sätt. Till exempel bör kommuner i sin verksamhet inte kunna bevaka i samma utsträckning som Polismyndigheten i dess brotts-

² Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 65.

bekämpande verksamhet. Detta kan tydliggöras genom att förutsättningar för bevakning som bedrivs i brottsbekämpande verksamhet ska bedömas enligt särskilda regler.

Gränsdragningsproblematiken har sin grund i EU-rätten, inte i kamerabevakningslagen

Tidigare utredningar har också övervägt skilda regleringar utifrån EU-rättens uppdelning. Det främsta argumentet för att undvika lösningen har varit att det kan uppstå gränsdragningsproblem, särskilt för brottsbekämpande myndigheter som i vissa fall tillämpar brottsdatalagen och i andra fall EU:s dataskyddsförordning. Vi ifrågasätter inte att gränsdragningsproblem kan uppstå. Många gånger kan det t.ex. vara svårt för Polismyndigheten att veta i förväg, särskilt i brådskande fall, enligt vilket regelverk som bevakningen ska ske.

Vi anser dock att våra förslag som avser utökade möjligheter att bevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet bör riktas mot den brottsbekämpande verksamheten. Med utgångspunkt i den bedömningen håller vi inte med tidigare uttalanden om att denna gränsdragningsproblematik är ett argument för att inte dela upp reglerna för förutsättningar för kamerabevakning i kamerabevakningslagen enligt den uppdelning som har sin grund i EU-rätten. Oavsett om all verksamhet omfattas av samma reglering i kamerabevakningslagen eller inte, måste aktören bedöma om övriga förutsättningar ska bedömas enligt brottsdatalagen eller EU:s dataskyddsförordning. Grunden till gränsdragningsproblematiken ligger med andra ord inte i kamerabevakningslagen, utan i den generella dataskyddsregleringen och den kan därmed inte undvikas. Vi anser att det blir en tydligare gränsdragning i fråga om kamerabevakning om även kamerabevakningslagen följer denna uppdelning.

Samtliga brottsbekämpande myndigheter bör ha samma förutsättningar i den brottsbekämpande verksamheten

Alla brottsbekämpande myndigheter har inte samma behov av att kamerabevaka. Till exempel har Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten³ inte behov av att bevaka i lika stor omfattning som Polis-

³ Jfr SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 96.

myndigheten eller Tullverket. Skälen till att dela upp regler för förutsättningar för kamerabevakning baserat på om verksamheten är brottsbekämpande eller inte är i huvudsak att man i den brottsbekämpande verksamheten ska få utökade möjligheter att bevaka. En sådan utökning betyder inte att det är en indikation för myndigheter som saknar behov att bevaka att börja med detta, även om de ges möjlighet. Att föreslå utökade möjligheter att bevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet, är inte samma sak som att kamerabevakning alltid ska kunna ske i dessa syften. Det finns grundläggande förutsättningar enligt den generella dataskyddsregleringen som måste vara uppfyllda. Däremot om det uppstår behov att bedriva kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten, och de grundläggande kraven enligt brottsdatalagen är uppfyllda, bör samtliga brottsbekämpande myndigheter ha samma rättsliga möjligheter enligt kamerabevakningslagen. Detta är inte minst viktigt utifrån att myndigheterna ofta samverkar i olika insatser. Om myndigheterna omfattas av olika regler kan det innebära att samverkan motverkas, vilket i sin tur kan leda till en mindre framgångsrik brottsbekämpning.

Gränsen bör dras vid verksamhet för vilken personuppgiftsbehandlingen regleras i brottsdatalagen respektive säpodatalagen

Vi anser alltså att förutsättningar för kamerabevakning som bedrivs i brottsbekämpande verksamhet ska omfattas av särskilda regler beträffande förutsättningar för kamerabevakning. Gränsdragningen bör dras på samma sätt som i den generella dataskyddsregleringen. Detta innebär att för sådan bevakning som omfattas av brottsdatalagen bör särskilda regler gälla i kamerabevakningslagen.

Kamerabevakning som Säkerhetspolisen, men även Polismyndigheten⁴ i vissa fall, bedriver i sin brottsbekämpande verksamhet omfattas dock inte av brottsdatalagens tillämpningsområde.⁵ Detta beror på att sådan brottsbekämpande verksamhet rör nationell säkerhet och således inte berörs av EU-rätten.⁶ I stället omfattas sådan bevak-

⁴ Jfr prop. 2018/19:163, *Ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter*, s. 54 och 55.

⁵ Se 1 kap. 4 § brottsdatalagen.

⁶ Jfr skäl 14 till EU:s dataskyddsdirektiv samt artikel 2.2 a i och skäl 16 till EU:s dataskyddsförordning.

ning av säpodatalagen. Merparten av Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling sker enligt denna lag, så även kamerabevakning. Där-
emot när myndigheten t.ex. bistår vid polisverksamhet som leds av
Polismyndigheten, tillämpar Säkerhetspolisen också brottsdatalagen.⁷

Även Försvarsmakten bedriver brottsbekämpande verksamhet som
rör nationell säkerhet. Vilka verksamheter inom Försvarsmakten som
anses som brottsbekämpande är en komplicerad fråga. Av förarbetena
till lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvars-
makten framgår att brottsdatalagen kan bli tillämplig i vissa delar av
myndighetens verksamhet, t.ex. när militärpolisen och militära skydds-
vakter utför uppgifter med polismans befogenhet. Motsvarande kan
gälla i samband med att Försvarsmakten lämnar stöd till Polismyndig-
heten eller Säkerhetspolisen vid terrorismbekämpning. Vidare framgår
av förarbetena att utförandet av sådana uppgifter också kan aktuali-
seras inom ramen för Försvarsmaktens militära säkerhetstjänst, men
att sådan verksamhet är undantagen brottsdatalagen.⁸ Den militära
säkerhetstjänsten innebär däremot inte brottsbekämpande verksam-
het i den mening vi avser eftersom behandlingen sker i syfte att freda
Försvarsmaktens egen verksamhet mot säkerhetshot. Vår slutsats är
därför att sådan verksamhet inte bör regleras särskilt i kamera-
bevakningslagen. Vi gör samma bedömning avseende andra försvars-
myndigheters verksamheter.

Vi bedömer därför att verksamhet för vilken personuppgifts-
behandlingen regleras i brottsdatalagen och säpodatalagen bör utgöra
gränsen för vilka bestämmelser i kamerabevakningslagen som ska
tillämpas. I de fall Försvarsmakten eller andra försvarsmyndigheter
bedriver kamerabevakning enligt brottsdatalagen ska de också till-
lämpa den särskilda regleringen i kamerabevakningslagen.

Detta innebär således att sådan kamerabevakning som i huvudsak
bedrivs enligt EU:s dataskyddsförordning – men också enligt viss
nationell dataskyddslagstiftning som inte har sin grund i EU-rätten
– av myndigheter eller andra än myndigheter som utför en uppgift av
allmänt intresse, ska omfattas av en specifik reglering om förutsätt-
ningar för kamerabevakning. Denna reglering ska gälla som utgångs-
punkt för myndigheters bevakning. Däremot ska brottsbekämpande
myndigheter omfattas av särskilda regler när bevakningen sker i den

⁷ Jfr prop. 2018/19:163, *Ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter*, s. 56.

⁸ Jfr prop. 2020/21:224, *Behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt*, s. 48 och 1 kap. 4 § brottsdatalagen.

brottsbekämpande verksamheten. Bedriver de brottsbekämpande myndigheterna bevakning i annan verksamhet kommer de att omfattas av den reglering som generellt gäller för myndigheter.

12.4 En ändrad systematik och en bestämmelse som tydliggör vilka regler som gäller för vem

Vårt förslag: Systematiken i kamerabevakningslagen ska ändras på så sätt att det finns regler som endast gäller för

1. myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse i verksamhet som inte är brottsbekämpande, och
2. brottsbekämpande myndigheter i brottsbekämpande verksamhet.

Bestämmelser som inte anges gälla endast för dessa ska, som idag, gälla för all bevakning som bedrivs enligt lagen oavsett vem som bedriver den. Det ska införas en ny bestämmelse som förtydligar vilka regler som gäller för vilka aktörer.

Vår bedömning: Kamerabevakningslagens tillämpningsområde är i huvudsak inte begränsat utifrån vem som bedriver bevakningen. Huvuddelen av bestämmelserna reglerar dock hur myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse får bedriva bevakning. Så kommer det enligt våra förslag även fortsättningsvis att vara. Systematiken i lagen och rubriksättning bör utgå från den uppdelning av reglering av förutsättningar för kamerabevakning som vi föreslår. Av detta följer att även undantag från upplysningskravet och rätten till information ska regleras i utifrån den uppdelningen.

Trots en sådan systematik är det otydligt vilka bestämmelser som gäller för alla aktörer som bevakar enligt lagen. Därför finns det ett behov av att införa en bestämmelse som tydliggör vilka regler som ska tillämpas av vilka aktörer.

Dessa förslag innebär att lagen blir något tydligare och enklare att tillämpa.

Skälen för förslaget och bedömningen

Vi redogör i avsnitt 5.3 för kamerabevakningslagens tillämpningsområde. Sammanfattningsvis gäller lagen för viss typ av kamerabevakning med viss teknik som inte manövreras på platsen och som innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning. Tillämpningsområdet är också geografiskt begränsat och lagen gäller bl.a. inte vid kamerabevakning som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur. Utöver det begränsas inte lagens tillämpningsområde utifrån vem som bedriver bevakningen. Lagen gäller alltså inte bara för myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse. Dock reglerar huvuddelen av bestämmelserna i lagen särskilt hur dessa aktörer får bedriva sin bevakning. Enligt det vi föreslår i avsnitt 12.2 kommer det vara så även fortsättningsvis. Detta medför att det är särskilt viktigt med rubriksättningar i lagen. Det vore egentligen fördelaktigt om lagen skulle innehålla en kapitelindelning. Det är dock svårt att på ett pedagogiskt sätt göra en sådan inledning utifrån hur lagen i dag är uppbyggd. Det finns däremot möjlighet att i viss mån dela upp bestämmelserna i lagen och sätta rubriker respektive underrubriker som tydliggör vilka bestämmelser som ska tillämpas i vilken verksamhet och av vilka aktörer.

Ett helt slopat tillståndskrav innebär att ett sådant krav inte längre utgör utgångspunkten för vilka regler som ska tillämpas av vem. Vi föreslår i stället en uppdelning som innebär att vissa regler ska gälla för myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse och särskilda regler ska gälla för bevakning som bedrivs i brottsbekämpande verksamhet. Systematiken i lagen och rubriksättning bör utgå från denna uppdelning. Bestämmelser som reglerar förutsättningar för kamerabevakning i verksamhet för vilken personuppgiftsbehandlingen inte regleras av brottsdatalagen eller säpodatalagen bör regleras i samma del av lagen. Bestämmelser som reglerar förutsättningar för bevakning i verksamhet som omfattas av nämnda lagar bör regleras i en annan del av lagen. Vi anser också att undantag från upplysningsplikten och rätten till information ska delas upp på samma sätt och i olika bestämmelser. Detta kommer innebära att viss upprepning är oundviklig, men det medför ändå ett mindre antal upprepning än i dag.

Trots tydlig rubriksättning, med både huvud- och underrubriker, och uppdelning av reglerna anser vi att det också finns ett behov av en bestämmelse som anger vilka paragrafer som ska tillämpas av vilka aktörer. Detta är särskilt viktigt för att understryka vilka bestämmelser som gäller för all bevakning som omfattas av lagen, vilket inte är tydligt i dag. Vi föreslår därför att en sådan bestämmelse införs. Genom förslaget blir lagen något tydligare vilket underlättar tillämpningen.

13 Förutsättningar för att bedriva kamerabevakning i viss verksamhet som inte är brottsbekämpande

13.1 Inledning

Vi föreslår att tillståndsförfarandet i kamerabevakningslagen helt ska slopas. Vidare föreslår vi att förutsättningar för myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse ska regleras i lagen och att sådana förutsättningar ska vara olika för brottsbekämpande verksamhet och annan verksamhet.

I detta kapitel presenterar vi våra förslag beträffande vilka förutsättningar som ska gälla för myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse i viss verksamhet som inte är brottsbekämpande, dvs. sådan verksamhet som inte omfattas av brottsdatalagen eller säpodatalagen, utan omfattas av EU:s dataskyddsförordnings eller annan nationell dataskyddsreglering som inte har sin grund i unionsrätten. När vi i det följande skriver om verksamhet som inte är brottsbekämpande är det alltså detta som avses. Det är också framför allt sådan verksamhet som i dag omfattas av tillståndskravet i kamerabevakningslagen.

Vi föreslår att den bevakning som ska regleras i detta avseende är sådan bevakning som en myndighet bedriver för att det är nödvändigt som ett led i sin myndighetsutövning samt som myndigheter och andra än myndigheter bedriver för att det är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Sådan bevakning ska endast få bedrivas om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Det sistnämnda ska bedömas enligt den

intresseavvägning som i dag avgör frågan om tillstånd. Vi föreslår även att undantag ska gälla från kravet att tillämpa intresseavvägningen.

Utöver detta föreslår vi att det ska införas en ny rättslig grund för att säkerställa att kommuner kan bevaka offentliga platser i vissa syften.

Vilka förutsättningar som ska gälla för bevakning som sker i brottsbekämpande verksamhet, dvs. sådan verksamhet som omfattas av brottsdatalogens eller säpodatalogens tillämpningsområde återkommer vi till i kapitel 14. Vi har även i uppdrag att överväga om en anmälningsskyldighet bör införas och om bedömningen enligt intresseavvägningen ska förenas med ett dokumentationskrav. Detta är en fråga som vi bedömer har med rättsliga verktyg i tillsynsprocessen att göra, vilket vi behandlar i kapitel 15.

13.2 Förutsättningar för tillstånd till kamerabevakning

Tillståndsgivning för kamerabevakning har länge skett utifrån en proportionalitetsbedömning i form av en intresseavvägning. Enligt dagens reglering kan tillstånd till kamerabevakning för de aktörer som omfattas av tillståndskravet endast komma i fråga om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.¹ Vi redogör närmare för intresseavvägningens utformning i avsnitt 5.4.3. Kortfattat kan dock följande sägas om hur avvägningen ska göras.

Intresseavvägningen är utformad så att de omständigheter som särskilt ska beaktas vid avvägningen framgår av lagstiftningen. Exempelvis ska det, vid bedömningen av intresset av kamerabevakningen, särskilt beaktas om kamerabevakningen behövs i brottsbekämpande syfte på vissa typer av platser eller för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Behövs kamerabevakningen för kontrollverksamhet eller i samband med olyckor ska också det beaktas särskilt. De omständigheter som enligt kamerabevakningslagen särskilt ska beaktas är inte uttömmande. Tillstånd till kamerabevakning kan alltså även ges för andra ändamål. De ändamål som räknas upp i lagen får dock en särskild tyngd och kan motivera ett större integritetsintrång än när bevakning sker för andra ändamål.² När det gäller den enskildes in-

¹ Se 8 § KBL.

² Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 70.

tresse av att inte bli bevakad ska särskilt beaktas hur bevakningen ska genomföras och vilket område den omfattar. Även integritetsvänlig teknik kan enligt bestämmelsen beaktas särskilt.

Syftet med intresseavvägningen är att säkerställa att en proportionalitetsbedömning görs i det enskilda fallet av kamerabevakning.³

För att bevakningen ska vara laglig måste samtidigt förutsättningar enligt EU:s dataskyddsförordning vara uppfyllda. IMY beskriver att den i tillståndsprövningen, när det är en myndighet som är sökande, i huvudsak gör en bedömning av om kamerabevakningen är förenlig med intresseavvägningen, i enlighet med kamerabevakningslagen. IMY prövar alltså i praktiken inte om den sökande myndigheten också har en rättslig grund för bevakningen enligt den generella dataskyddsregleringen.

13.3 Bedömningar som ska göras enligt EU:s dataskyddsförordning innan bevakningen påbörjas

13.3.1 Behandling av personuppgifter genom kamerabevakning

I kapitel 4 redogör vi generellt för vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att behandla personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning. För att ge en så tydlig bild som möjligt redogör vi här något mer detaljerat kring bedömningar som ska göras innan man påbörjar behandling genom kamerabevakning enligt förordningen.

EDPB har antagit riktlinjer för behandling av personuppgifter genom kamerabevakning.⁴ Syftet med riktlinjerna är att ge vägledning om hur EU:s dataskyddsförordning ska tillämpas vid sådan behandling.⁵ Riktlinjerna beskriver inte särskilt ingående hur kamerabevakningens laglighet ska bedömas när den rättsliga grunden för bevakningen är uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning.⁶ Troligtvis beror detta på att denna rättsliga grund är beroende av

³ Jfr prop. 2012/13:115, *Ny kameraövervakningslag*, s. 47 och prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 40.

⁴ EDPB, *Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenbeter*, antagna den 29 januari 2020.

⁵ EDPB, *Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenbeter*, antagna den 29 januari 2020, s. 6.

⁶ Se artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning.

kompletterande nationell lagstiftning. Däremot finns närmare vägledning för hur lagligheten ska bedömas enligt artikel 6.1 f, den s.k. intresseavvägningen. Som vi kommer redogöra för närmare kan denna rättsliga grund enligt oss i huvudsak inte tillämpas av en myndighet vid utförande av sina uppgifter. Den bör även ha begränsad tillämplighet för andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse, när de utför den uppgiften. Bestämmelsen bör alltså vara föga intressant för våra bedömningar, som tar sikte på i dag tillståndspliktig bevakning. Däremot anser vi att viss ledning kan hämtas från redogörelsen för våra överväganden om vilka förutsättningar som ska gälla i kamerabevakningslagen.

EDPB:s riktlinjer är inte bindande för medlemsstaterna, men de fungerar som vägledning och medlemsstaterna anpassar som huvudregel sin tillämpning efter dessa. Det huvudsakliga innehållet i detta avsnitt utgår från riktlinjerna, men även från praxis och förarbetsuttalanden.

13.3.2 Behandlingens laglighet

Generellt om de grundläggande principerna och rättslig grund

Enligt EDPB:s riktlinjer ska man innan man påbörjar användning av kamerabevakning specificera behandlingens syfte. Syftet med bevakningen ska enligt riktlinjerna vara specifikt. Att basera bevakningen enbart på syftet ”säkerhet” är inte tillräckligt specifikt. Detta anser EDBP följer av principen av ändamålsbegränsning.⁷

Enligt riktlinjerna kan varje led i artikel 6.1 utgöra rättslig grund för kamerabevakning. Till exempel gäller artikel 6.1 c, rättslig förpliktelse, när nationell lagstiftning föreskriver en skyldighet att bedriva kamerabevakning. I praktiken menar dock EDBP att de bestämmelser som mest sannolikt kommer tillämpas är artikel 6.1 e och f. Endast i exceptionella fall kan den personuppgiftsansvarige tillämpa artikel 6.1 a, samtycke, som rättslig grund.⁸

⁷ EDPB, *Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenheter*, antagna den 29 januari 2020, s. 9 och artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning.

⁸ EDPB, *Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenheter*, antagna den 29 januari 2020, s. 9.

Särskilt om kamerabevakning med grund i artikel 6.1 e

Kamerabevakning kan bedrivas enligt artikel 6.1 e om det är nödvändigt för utförandet av en uppgift i allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Grunden för behandlingen, alltså själva uppgiften av allmänt intresse eller befogenheten att utöva myndighet, ska fastställas i enlighet med EU-rätten eller i medlemsstaternas nationella rätt.⁹ Medlemsstaterna får behålla eller införa särskild nationell lagstiftning för kamerabevakning i syfte att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen genom att fastställa ännu mer specifika krav för behandling, så länge det är förenligt med de grundläggande principerna i förordningen.¹⁰

Av skäl 41 till förordningen framgår att den fastställda rättsliga grunden – uppgiften av allmänt intresse eller rätten att utöva myndighet – bör vara tydlig och precis. Dess tillämpning ska vara förutsebar för den som omfattas av den. Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden som fastställer uppgiften av allmänt intresse eller myndighetsutövningen för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig, måste enligt förarbetena till dataskyddslagen bedömas från fall till fall utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär. En behandling av personuppgifter som inte utgör någon egentlig kränkning av den personliga integriteten kan enligt samma förarbeten ske med stöd av en rättslig grund som är allmänt hållen. Ett mer kännbart intrång kräver emellertid att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget förutsebart.¹¹

Vid bedömningen av om en arbetsuppgift eller myndighetsutövning följer av exempelvis en lagbestämmelse kan bl.a. förarbetsuttalanden, bestämmelsens syfte och den rättsliga kontext som bestämmelsen befinner sig i att behöva beaktas. Det är alltså inte bara lagtextens ordalydelse som är av relevans för att avgöra om något följer av lag.¹²

För att artikel 6.1 e ska kunna ligga till grund för en personuppgiftsbehandling krävs inte bara att den personuppgiftsansvarige utför en uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning som är fast-

⁹ Se artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning.

¹⁰ EDPB, *Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenheter*, antagna den 29 januari 2020, s. 13 och artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning.

¹¹ Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 51.

¹² Se Sören Öman, *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m.* (13 oktober 2022, Version 2A, JUNO), kommentaren till artikel 6 under rubriken Led e – Arbetsuppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning.

ställd i EU-rätt eller nationell rätt. Den aktuella behandlingen ska även vara nödvändig för att utföra uppgiften eller myndighetsutövningen. Av skäl 39 till EU:s dataskyddsförordning framgår att personuppgifter endast bör behandlas om syftet med behandlingen inte rimligen kan uppnås genom andra medel.

Gällande kravet på nödvändighet har EU-domstolen angett att kravet inte är uppfyllt när det eftersträvade målet av allmänintresse rimligen kan uppnås på ett lika effektivt sätt genom andra medel som i mindre utsträckning inskränker de registrerades grundläggande rättigheter, särskilt rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd för personuppgifter. EU-domstolen har vidare uttalat att undantag från och inskränkningar av principen om skydd för personuppgifter inte får gå utöver vad som är strikt nödvändigt.¹³ Den personuppgiftsansvarige ska därför, även när denne agerar inom ramen för sin uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning, inte generellt och utan åtskillnad samla in personuppgifter, utan måste avstå från att samla in uppgifter som inte är absolut nödvändiga med hänsyn till ändamålet med behandlingen av dessa uppgifter.¹⁴ Nödvändighetskriteriet ska ses mot bakgrund av att undantag från och begränsningar av skyddet för personuppgifter ska inskränkas till vad som är absolut nödvändigt. Samtidigt följer av praxis att nödvändighetskriteriet kan anses uppfyllt om det bidrar till effektivisering, vilket även framhölls i förarbetena till dataskyddslagen.¹⁵

Av praxis följer även att kravet på nödvändighet ska prövas tillsammans med principen om uppgiftsminimering enligt artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen, som anger att personuppgifter som samlas in ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas.¹⁶ Principen innebär, som vi konstaterar i avsnitt 10.4, något slags krav på proportionalitet. Hur proportionalitetsbedömningen ska göras framgår – så vitt vi kunnat utröna – dock inte av vare sig domstolspraxis eller EDPB:s riktlinjer.

¹³ Jfr EU-domstolens dom Latvijas Republikas Saeima, C-439/19, EU:C:2021:504, p. 110.

¹⁴ Jfr EU-domstolens dom Valsts ieņēmumu dienests, C-175/20, EU:C:2022:124, p. 74.

¹⁵ Jfr EU-domstolens dom Rīgas satiksme, C-13/16, EU:C:2017:336, p. 30 och prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 46 och 47.

¹⁶ Jfr EU-domstolens dom av den 11 december 2019, TK, C-708/18, EU:C:2019:1064, p. 48.

Särskilt om kamerabevakning med grund i artikel 6.1 f

För att kamerabevakning ska vara laglig enligt artikel 6.1 f krävs att behandlingen är nödvändig för att uppnå syftet med ett berättigat intresse för den personuppgiftsansvarige eller tredje part, såvida inte dessa intressen åsidosätts av den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter. Myndigheter bör i huvudsak inte kunna tillämpa denna rättsliga grund när de fullgör sina uppgifter.¹⁷

Enligt EDPB:s riktlinjer kan berättigade intressen som utövas av en personuppgiftsansvarig eller tredje part vara juridiska, ekonomiska eller icke-materiella intressen. I riktlinjerna anges också att det berättigade intresset måste vara verkligt och behovet måste vara aktuellt, alltså inte fiktivt eller spekulativt. Man menar att det måste finnas en koppling till en verklig situation, t.ex. tidigare skador eller allvarliga incidenter, innan bevakningen kan påbörjas.¹⁸

Enligt skäl 47 till EU:s dataskyddsförordning måste den registrerades rimliga förväntningar också tas i beaktande i fråga om förekomsten av ett berättigat intresse. Enligt riktlinjerna bör tolkningen av begreppet rimliga förväntningar inte bara baseras på de subjektiva förväntningarna i fråga. Det avgörande kriteriet måste snarare vara om en objektiv tredje part rimligen kan förvänta sig och dra slutsatsen att den är föremål för bevakning i denna specifika situation. I riktlinjerna anges också att skyltar som informerar om kamerabevakning saknar betydelse för vad den registrerade objektivt kan förvänta sig.¹⁹ EDPB anger också att mot bakgrund av principen om ansvarsskyldighet bör den personuppgiftsansvarige dokumentera relevanta incidenter med angivelse av typ av incident, datum och ekonomisk förlust. Dessa dokumenterade incidenter kan utgöra starka bevis för att det föreligger ett berättigat intresse. Förekomsten av ett berättigat intresse och behovet av bevakningen bör enligt riktlinjerna omprövas med jämna mellanrum.²⁰

¹⁷ Jfr Sören Öman, *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m.* (13 oktober 2022, Version 2A, JUNO), kommentaren till artikel 6 under rubriken Led e – Arbetsuppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning.

¹⁸ Jfr skäl 47 i EU:s dataskyddsförordning.

¹⁹ EDPB, *Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenheter*, antagna den 29 januari 2020, s. 12 och 13.

²⁰ EDPB, *Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenheter*, antagna den 29 januari 2020, s. 10.

Beträffande nödvändighetskriteriet anges i riktlinjerna i stort sett samma utgångspunkter som vi redogjort för i fråga om bevakning med grund i artikel 6.1 e.

Om den personuppgiftsansvarige kommer fram till att bevakningen är nödvändig för att skydda en personuppgiftsansvarigs eller tredje parts berättigade intressen, får kamerabevakning endast tas i drift om inte den enskildes fri- och rättigheter väger tyngre än den personuppgiftsansvariges eller tredje parts intressen att kamerabevaka. Den personuppgiftsansvarige måste överväga

1. i vilken utsträckning bevakningen påverkar enskildas intressen, grundläggande rättigheter och friheter, och
2. om detta orsakar kränkningar eller negativa konsekvenser med avseende på den registrerades rättigheter.²¹

En avvägning av dessa intressen är obligatorisk. Grundläggande rättigheter och friheter måste vägas noggrant mot den personuppgiftsansvariges berättigade intressen. Med anledning av detta anser EDPB att beslut om att bedriva kamerabevakning måste fattas från fall till fall.²²

Överväganden enligt första punkten ovan kan definieras utifrån vilken typ av information som samlas in, omfattningen (informations-täthet, rumslig och geografisk), antalet berörda registrerade, den registrerades faktiska intressen, alternativa metoder och uppgifternas art och omfattning. Viktiga balanseringsfaktorer kan vara storleken på det område och antalet registrerade som bevakas. Till exempel bör bevakning på avlägsna områden bedömas annorlunda än bevakning på gågator eller köpcentrum.²³

Särskilt om samtycke

En förutsättning för att artikel 6.1 a, samtycke, ska kunna utgöra rättslig grund för behandling av personuppgifter är att samtycket ges fritt, specifikt, informerat och otvetydigt.²⁴ I fråga om systematisk

²¹ EDPB, *Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenheter*, antagna den 29 januari 2020, s. 11.

²² EDPB, *Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenheter*, antagna den 29 januari 2020, s. 11 och 12.

²³ EDPB, *Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenheter*, antagna den 29 januari 2020, s. 12.

²⁴ EDPB, *Riktlinjer 05/2020 om samtycke enligt förordning (EU) 2016/679*, antagna den 4 maj 2020, s. 7.

kamerabevakning kan den registrerades samtycke endast i undantagsfall tjäna som rättslig grund.²⁵ Enligt EDPB:s riktlinjer om kamerabevakning ligger det i sakens natur att kamerabevakning innebär bevakning av ett okänt antal personer samtidigt. Den personuppgiftsansvarige kan knappats bevisa att den registrerade har gett sitt samtycke innan personuppgifterna behandlas. Om den registrerade återkallar sitt samtycke kommer det att vara svårt för den personuppgiftsansvarige att bevisa att personuppgifter inte längre behandlas.²⁶

13.4 Tidigare överväganden i fråga om förutsättningar för kamerabevakning i kamerabevakningslagen med eller utan ett tillståndskrav

13.4.1 Förarbetena till kamerabevakningslagen

Tillståndskravets begränsning till plats dit allmänheten har tillträde

En fråga som Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd, särskilt tog ställning till var om tillståndskravet, som tidigare, endast skulle omfatta platser dit allmänheten har tillträde eller även andra platser. De andra platser som nämndes i betänkandet var sådana platser där integritetshänsynen gör sig starkt gällande, t.ex. platser där människor upprepat vistas, såsom skolor. Utredningen kom fram till att EU:s dataskyddsförordning innehåller detaljerade bestämmelser om när och hur kameraanvändning får ske och att regleringen också förutsätter branschöverenskomelser i bl.a. frågor om kamerabevakning. Man menade också att det är förhållandevis lätt för tillsynsmyndigheten att informera sig om vilka skolor som finns i landet och därmed vid behov bedriva tillsyn i fråga om kamerabevakning vid dessa. Sammantaget ansåg utredningen att skälen för ett tillståndskrav för kamerabevakning på platser där integritetshänsynen gör sig starkt gällande men inte är platser dit allmänheten har tillträde inte ansågs vara av sådan tyngd att ett sådant krav borde införas.²⁷

²⁵ Se artikel 7 i och EDPB, *Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenheter*, antagna den 29 januari 2020, s. 14.

²⁶ EDPB, *Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenheter*, antagna den 29 januari 2020, s. 14.

²⁷ Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 268 och 269.

Förutsättningar för tillstånd

Samma utredning kom fram till att det inte behövs en fastställelse av rättslig grund i kamerabevakningslagen för myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse, dvs. att det inte behövs en bestämmelse för att kamerabevakning över huvud taget ska vara laglig enligt den generella dataskyddslagsregleringen.²⁸

Anledningen till detta var att Dataskyddsutredningen hade kommit till slutsatsen att kravet på lagligt stöd i nationell rätt inte avser behandlingen i sig utan myndighetsutövningen eller uppgiften av allmänt intresse. Dataskyddsutredningen bedömde att det inte krävs någon ny svensk reglering på generell nivå för behandling som sker som ett led i myndighetsutövning, eftersom all myndighetsutövning i Sverige måste ha stöd i gällande rätt. Vad gäller behandling som sker för att kunna utföra en uppgift av allmänt intresse bedömde Data-skyddsutredningen att sådana uppgifter har stöd i gällande rätt vad avser myndigheter och privata aktörer som agerar på uppdrag av myndigheter. Övrig privaträttslig verksamhet av allmänt intresse kan enligt utredningen ibland vara fastställd i lagstiftningen. Utredningen ansåg att det inte heller i fråga om dessa uppgifter behövs någon ny svensk reglering på generell nivå. Utredningen föreslog ändå att det i data-skyddslagen tydliggörs att personuppgifter får behandlas, om behandlingen är nödvändig antingen som ett led i myndighetsutövning som den personuppgiftsansvarige utövar enligt lag eller annan författning eller för att den personuppgiftsansvarige ska kunna utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som meddelats med stöd av lag eller annan författning.²⁹

Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd, bedömde att EU:s dataskyddsförordning måste förstås på motsvarande sätt i förhållande till kamerabevakningslagen.³⁰

Utredningen ansåg också att intresseavvägningen så som den var utformad i kameraövervakningslagen även skulle gälla som förutsättning för tillstånd enligt kamerabevakningslagen. I förhållande till EU:s dataskyddsförordning ansåg man att förordningens utrymme

²⁸ Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 201 och jfr artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning.

²⁹ Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 201–203. Se även SOU 2017:39, *Ny dataskyddslag*, s. 109.

³⁰ Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 202.

att föra in ett nationellt tillståndskrav enligt artikel 36.5 också ger utrymme för kompletterande bestämmelser för hur tillståndsprövningen ska gå till enligt artikel 6.2. Man menade därför att intresseavvägning var förenlig med dataskyddsregleringen och att den liknar en konsekvensbedömning.³¹ Utredningen underströk att kravet på tillstånd som utgår från intresseavvägningen gäller utöver förutsättningarna i EU:s dataskyddsförordning. Utredningen menade att det i tillståndsprövningen naturligt kommer att ingå en bedömning av lagligheten enligt den generella dataskyddsregleringen.³²

Regeringens bedömning i fråga om förutsättningar för kamerabevakning överensstämde med utredningens. Regeringen uttalade också att tillståndsförfarandet utgör en precisering av skyldigheten att göra en konsekvensbedömning och begära förhandssamråd med tillsynsmyndigheten.³³ Utöver detta menade regeringen att en förutsättning för att kamerabevakningsintresset ska väga över integritetsintresset är att det finns rättslig grund enligt den generella dataskyddsregleringen för kamerabevakningen.³⁴

13.4.2 Förarbetena till det generella undantaget för vissa brottsbekämpande myndigheter och till kollektivtrafikundantaget

Det generella undantaget

Den tidigare Kamerabevakningsutredningen tog ställning till om vissa brottsbekämpande myndigheter vid ett slopat tillståndskrav skulle omfattas av krav på att självständigt göra en bedömning enligt intresseavvägningen innan kamerabevakning påbörjas.

Utredningen kom fram till att även om den generella dataskyddslagsregleringen medför ett förstärkt skydd för integritetsaspekter saknas en uttrycklig motsvarighet till intresseavvägningen i kamerabevakningslagen.³⁵ Utredningen bedömde att intresseavvägningen innebär en tydlighet och förutsebarhet vid kamerabevakning som är viktig ur såväl ett integritets- som ett verksamhetsperspektiv.³⁶

³¹ Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 280.

³² Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 279 och 280.

³³ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 118.

³⁴ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 142.

³⁵ Se SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 169 och 170.

³⁶ Se SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 17.

Vidare ansåg man att en lösning där tillåtligheten för de berörda myndigheterna endast bedöms utifrån den generella dataskyddslagsregleringen skulle kunna medföra en osäkerhet kring under vilka förutsättningar de berörda myndigheterna får bedriva kamerabevakning. Detta skulle enligt utredningen i sin tur kunna leda till att det borttagna tillståndskravet inte blir en sådan förenkling för kamerabevakning som var utgångspunkten för deras uppdrag. Utredningen föreslog därför att tillåtligheten för de berörda myndigheternas kamerabevakning skulle regleras genom att myndigheterna självständigt ska göra en bedömning utifrån intresseavvägningen som gäller i tillståndsprovningen, vilket regeringen senare höll med om.³⁷

Kollektivtrafiksundantaget

Frågan om bevakning utan ett tillståndskrav skulle omfattas av krav på en föregående intresseavvägning diskuterades även av den tidigare Kamerabevakningsutredningen i fråga om kollektivtrafikundantaget. Till skillnad från vad man kom fram till gällande brottsbekämpande myndigheter ansåg man att det inte var nödvändigt i fråga om kamerabevakning som kollektivtrafikaktörerna bedriver, vilket regeringen höll med om.³⁸

Utredningen konstaterade att en bibehållen proportionalitetsbedömning i form av en intresseavvägning skulle kunna medföra samma positiva effekter även i fråga om bevakning på kollektivtrafikområdet och på flygplatser. Däremot kom man fram till att EU:s dataskyddsförordnings syfte – att skydda grundläggande fri- och rättigheter – och de grundläggande principer som genomsyrar förordningen, medför att det framstår som högst osannolikt att en bevakning kan vara rättsenlig om inte skälen för bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Utredningen kom därför fram till att det skydd som en proportionalitetsbedömning i form av en intresseavvägning enligt kamerabevakningslagen syftar till att upprätthålla, därmed i hög grad får anses ha sin motsvarighet i dataskyddsförordningen.³⁹

³⁷ Se SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 172 och prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 39.

³⁸ Se SOU 2019:8, *Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande*, s. 161 och prop. 2019/20:109, *Kamerabevakning i kollektivtrafiken och apotek – ett enklare förfarande*, s. 29.

³⁹ Se SOU 2019:8, *Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande*, s. 159–161.

Ytterligare ett argument för att inte införa krav på att bevakningen ska föregås av en intresseavvägning var att det undantag som fanns för bevakning i tunnelbanan inte omfattades av en sådan reglering. Utredningen menade också att en sådan reglering på tunnelbaneområdet därför skulle innebära att den bevakningen skulle omfattas av strängare reglering än tidigare. Man ansåg inte heller att det var lämpligt att ha olika regler för bevakning i tunnelbanan respektive övrig kollektivtrafik.⁴⁰

13.5 Utgångspunkter för våra överväganden i fråga om förutsättningar för kamerabevakning i viss verksamhet som inte är brottsbekämpande

Utöver våra generella utgångspunkter som vi redogör för i kapitel 9 bör – mot bakgrund av tidigare förarbetsuttalanden – följande lyftas fram inför våra överväganden om förutsättningar för bevakning i viss verksamhet som inte är brottsbekämpande.

Inledningsvis ska nämnas att den bevakning som vi behandlar i detta kapitel huvudsakligen omfattas av tillståndskravet i dag. Mot bakgrund av den uppdelning av regleringen av förutsättningar vi föreslår kommer våra förslag i detta kapitel även att träffa vissa aktörer som inte har ett tillståndskrav i dag, t.ex. vissa brottsbekämpande myndigheter som är helt undantagna tillståndskravet oavsett om bevakningen sker i brottsbekämpande eller annan verksamhet. Många av våra behovsbedömningar i kapitlet framställs som att de gäller alla aktörer, även fast vissa av bedömningarna kanske inte alltid stämmer för just de nämnda brottsbekämpande myndigheternas kamerabevakning. Dessa myndigheter har under åren de varit undantagna tillståndskravet i stället haft att tillämpa intresseavvägningen självständigt och kunnat arbeta fram en metod för detta. När vi i detta kapitel hänvisar till bevakning som är undantagen tillståndskravet är det främst sådan bevakning som inte bedrivs av dessa myndigheter. Med detta sagt är den uppdelning av regler vi föreslår det bästa alternativet enligt oss och våra förslag i detta kapitel omfattar verksamhet som inte är brottsbekämpande, även när sådan verksamhet bedrivs av brottsbekämpande myndigheter.

⁴⁰ Se SOU 2019:8, *Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande*, s. 161.

När kamerabevakningslagen infördes slogs det fast att det är en utgångspunkt att lagen endast bör innehålla bestämmelser som särskilt behövs för kamerabevakning. I enlighet med denna utgångspunkt infördes endast vissa materiella bestämmelser i lagen. I övrigt gäller bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning och andra författningar om behandling av personuppgifter i den utsträckning de kan tillämpas på kamerabevakning.⁴¹

Utgångspunkten för våra direktiv är att det ska bli enklare att kamerabevaka. Vi har genom vår kartläggning fått uppfattningen att många av aktörerna anser att den generella dataskyddsregleringen och kamerabevakningslagen i praktiken inte är enkla att tillämpa, särskilt inte när tillämpningen ska ske parallellt. Att göra det lättare att tillämpa kamerabevakningslagen kräver enligt oss att viss materiell rätt som redan finns i annan dataskyddsreglering förtydligas eller hänvisas till i kamerabevakningslagen. Detta innebär att samtidigt som vi bör undvika att i onödan införa materiella bestämmelser i kamerabevakningslagen som redan finns i den generella dataskyddsregleringen, kan det finnas ett behov av sådana bestämmelser.

Vi anser alltså att utgångspunkterna för kamerabevakningslagen och uppdraget enligt våra direktiv inte nödvändigtvis går hand i hand. Det är dock enligt oss möjligt med en kompromiss genom att våra förslag endast innebär införande av materiella bestämmelser som finns i annan lagstiftning om det finns ett starkt behov av antingen verksamhets- eller integritetsskäl.

De förändringar i kamerabevakningslagen vi föreslår ska givetvis inte gå utöver vad som är tillåtet enligt EU:s dataskyddsförordning. Enligt förordningen får medlemsstaterna i nationell rätt enbart införa kompletterande eller specificerande bestämmelser.

⁴¹ Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 199 och 200.

13.6 Behovet av reglering av förutsättningar i kamerabevakningslagen avser inte bara proportionalitet

Vår bedömning: Det finns ett behov av att kamerabevakningslagen ställer upp tydliga regler för vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att kamerabevakning ska vara tillåten. Behovet gäller både ur ett verksamhets- och ett integritetsperspektiv och avser särskilt frågan om hur en proportionalitetsbedömning ska göras, men även vilka övriga bedömningar som ska göras för att en bevakning ska anses vara tillåten. Behovet gäller både för aktörer som i dag omfattas av tillståndskravet och för aktörer som är undantagna detta krav. En tydlig reglering förenklar tillämpningen och innebär ett preventivt integritetsskydd samt förutsebarhet för den enskilde.

Skälen för bedömningen

Det finns ett behov ur ett verksamhetsperspektiv

I avsnitt 11.5 identifierar vi vissa risker med ett avskaffat tillståndskrav ur ett integritetsperspektiv. Bedömningen har sin grund i vår kartläggning. En av riskerna är att aktörerna som i dag omfattas av tillståndskravet inte tar tillräcklig hänsyn till integritetsskyddet eller gör felaktiga bedömningar när de självständigt ska avgöra kamerabevakningens tillåtlighet. I kartläggningen har det framkommit att aktörerna uppfattar kamerabevakningslagen som otydlig och svår-tillämpad, särskilt i fråga om vad som krävs för att kamerabevakning ska vara tillåten när flera regelverk ska tillämpas parallellt.

I vår kartläggning har vi inte bara inkluderat aktörer som omfattas av tillståndskravet, utan även aktörer som är undantagna tillståndskravet och därför inte omfattas av något krav på att göra en intresseavvägning enligt kamerabevakningslagen i dag. Vissa av dessa aktörer har också pekat på att kamerabevakningslagen är otydlig på så sätt att det är oklart vad som egentligen gäller för att kamerabevakning ska vara tillåtet och vilka bedömningar som ska göras utöver det som framgår av kamerabevakningslagen.

Det finns därför enligt oss ett behov av en tydlig reglering av förutsättningarna för kamerabevakning ur ett verksamhetsperspektiv,

för både aktörer som i dag omfattas av tillståndskravet och aktörer som inte omfattas av tillståndskravet. Behovet avser inte bara hur en proportionalitetsbedömning ska göras, utan även andra förutsättningar som måste vara uppfyllda enligt den generella dataskyddsregleringen. En tydlig reglering förenklar tillämpningen.

Det finns ett behov ur ett integritetsperspektiv

Avsaknaden av tydliga bestämmelser om proportionalitet och förhållandet till annan dataskyddsreglering har givetvis även betydelse utifrån ett integritetsperspektiv. Otydlig reglering innebär mindre förutsebarhet för enskilda. Detta leder i sig till att enskilda har svårare att ta tillvara sina rättigheter. Mot denna bakgrund anser vi att det finns ett behov av en tydlig reglering gällande förutsättningar för kamerabevakning ur ett integritetsperspektiv. Även de risker det innebär att aktörernas uppfattning är att kamerabevakningslagen gemensamt med den generella dataskyddsregleringen är svårtillämpad leder till samma slutsats. Detta gäller särskilt i fråga om hur en proportionalitetsbedömning ska göras, men även i fråga om övriga bedömningar som är nödvändiga för att avgöra om en bevakning är tillåten. En tydlig reglering i detta avseende ger också ett preventivt integritetsskydd.

13.7 En reglering som ställer upp tydliga förutsättningar

13.7.1 En bibehållen intresseavvägning och vissa förtydliganden för en enklare tillämpning

Vårt förslag: Kamerabevakning i verksamhet för vilken personuppgiftsbehandlingen inte regleras i brottsdatalagen eller lagen säpodatalagen ska, om det är nödvändigt, få bedrivas

1. av en myndighet för att utföra en uppgift av allmänt intresse som är fastställd i lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i myndighetsutövning enligt lag eller annan författning, eller

2. av någon annan än en myndighet för att utföra en uppgift av allmänt intresse som är fastställd i lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Sådan bevakning ska endast få bedrivas om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Bedömningen ska göras även när platser dit allmänheten inte har tillträde ska bevakas.

Vår bedömning: En bibehållen intresseavvägning ger ett starkt integritetsskydd och kommer att vara ett verktyg för aktörerna för att bedöma om syftet med bevakningen är proportionerlig i förhållande till den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Det bör också förtydligas när intresseavvägningen ska tillämpas i förhållande till annan dataskyddsreglering.

För att minska gränsdragningsproblem kring vad som gäller för bevakning på olika platser bör begreppet plats dit allmänheten har tillträde tas bort.

I jämförelse med tillståndskravet innebär ett krav på att självständigt tillämpa en intresseavvägning en mindre administrativ börda och således en lättnad jämfört med dagens lagstiftning.

Förslaget att intresseavvägningen ska gälla för samtliga platser och inte bara för platser dit allmänheten har tillträde, innebär också utifrån en helhetsbild en lättnad eftersom en tydligare lagstiftning utan gränsdragningsproblem medför en mindre administrativ börda.

Syftet med förslagen är att det ska bli något enklare att göra rätt, vilket innebär en mindre risk för olaglig kamerabevakning. Detta medför i sin tur ett ökat integritetsskydd för den enskilde. Det bör också innebära verksamhetsfördelar för de bevakande aktörerna.

Förslaget är förenligt med EU-rätten eftersom det innebär ett införande av särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av artikel 6.1 e i syfte att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling.

Skälen för förslaget och bedömningen

En bibehållen intresseavvägning

Vi konstaterar i avsnitt 12.2 att förutsättningarna för kamerabevakning som bedrivs av myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse bör regleras i kamerabevakningslagen. Den främsta anledningen till detta är att det inte framgår tydligt av den generella regleringen hur en proportionalitetsbedömning ska göras i fråga om kamerabevakning. Syftet med ett krav på att en intresseavvägning ska göras är enligt oss att stärka skyddet för den personliga integriteten vid ett slopat tillståndskrav, men även att underlätta för aktörerna när de självständigt ska göra sina bedömningar om förutsättningar för kamerabevakning. Avvägningen tydliggör att integritetsaspekter är en självklar del av bedömningen av tillåtligheten med kamerabevakningen i det enskilda fallet. Den garanterar också att det har gjorts en avvägning mellan bevakningsintresset och enskildas integritetsintresse. En bibehållen intresseavvägning som förutsättning för kamerabevakning skulle alltså enligt oss innebära fördelar både för verksamheterna och för enskilda.

Ett argument mot att behålla intresseavvägningen skulle kunna vara att den medför en viss ytterligare administration jämfört med om bevakningen bedöms helt utifrån den generella dataskyddsregleringen. Utöver de bedömningar som aktörerna måste göra enligt den generella dataskyddsregleringen behöver de också tillämpa en intresseavvägning enligt kamerabevakningslagen. Vi anser dock att intresseavvägningen snarare förenklar för aktörerna i detta avseende. EU:s dataskyddsförordning ställer krav på proportionalitet, men det finns inga tydliga riktlinjer kring hur denna proportionalitetsbedömning ska göras, i vart fall inte i förhållande till den rättsliga grunden i artikel 6.1 e. Att behålla intresseavvägningen i kamerabevakningslagen bör underlätta för aktörerna i deras bedömningar av om den bevakning de avser att bedriva är tillåten. Det ska även framhållas att den administrativa belastning som en bibehållen intresseavvägning medför bör vara betydligt mindre än den som dagens tillståndsförfarande innebär.

Utöver detta ska det understrykas att i princip inte en enda aktör vi varit i kontakt med i vår kartläggning är negativ mot en bibehållen intresseavvägning.

Mot den bakgrunden bedömer vi att kamerabevakningslagens intresseavvägning även utan ett tillståndskrav bör, utöver de bedömningar som ska göras enligt den generella dataskyddsregleringen, användas för att bedöma tillåtligheten av kamerabevakning som bedrivs av aktörer som i dag omfattas av tillståndskravet. Vad som särskilt ska beaktas vid intresseavvägningen återkommer vi till i avsnitt 13.7.2.

Kopplingen mellan rättslig grund och intresseavvägningen är inte tydlig

I tillståndprocessen prövar IMY inte om kamerabevakningen har en rättslig grund enligt bestämmelserna i den generella dataskyddsregleringen när den sökande är en myndighet. Enligt 11 § KBL, som anger vilka uppgifter en ansökan om tillstånd ska innehålla, anges inte att ansökan ska omfatta uppgifter om rättslig grund för kamerabevakningen när det är en myndighet som är sökande.⁴² Det är alltså i praktiken redan i dag upp till den sökande myndigheten att bedöma om den kamerabevakning den avser att bedriva har rättslig grund enligt den generella dataskyddsregleringen.

Enligt oss är det ett rimligt antagande att alla myndigheter inte nödvändigtvis gör denna bedömning. Om man får ett tillstånd för kamerabevakning bör utgångspunkten vara att man kan förlita sig på att om man följer tillståndet är den bevakning man bedriver förenlig med gällande rätt. Så är det alltså inte nödvändigtvis.

Denna ordning är enligt oss mycket otydlig och skapar troligen förvirring kring vad som egentligen gäller i fråga om rättsliga förutsättningar för kamerabevakning. Som vi konstaterar tidigare i detta avsnitt har vi också uppmärksammat att det inte är tydligt för aktörerna hur de ska göra bedömningen av förutsättningarna för kamerabevakning, särskilt eftersom det är flera regelverk som ska tillämpas. Mot bakgrund av detta anser vi att det krävs vissa förtydliganden i kamerabevakningslagen om hur bedömningen ska gå till.

⁴² Jfr 11 § tredje stycket KBL beträffande andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse.

Intresseavvägningen bör endast gälla om bevakningen sker för att det är nödvändigt att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning

Tillståndskravet och intresseavvägningen är starkt kopplade till den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning som innebär att personuppgifter får behandlas om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Det är utifrån tillståndsprövningen svårt att avgöra om det endast är denna rättsliga grund som har tillämpats av aktörerna eftersom någon närmare prövning enligt den generella dataskyddsregleringen inte görs av tillsynsmyndigheten. Som vi noterar i avsnitt 13.3.1 bör det dock vara denna rättsliga grund som myndigheter kan tillämpa i fråga om kamerabevakning när de utför sina uppgifter.

Vi uppfattar att vissa av de aktörer vi har varit i kontakt med – som inte är myndigheter men som utför en uppgift av allmänt intresse – bedriver kamerabevakning enligt den rättsliga grunden i artikel 6.1 f, vilken inte kräver ett fastställande av rättslig grund i unionsrätten eller nationell rätt utan utgår från en intresseavvägning som inte är samma som i kamerabevakningslagen. Vi bedömer dock att denna rättsliga grund främst bör aktualiseras när en sådan aktör bedriver kamerabevakning i verksamhet som inte är en uppgift av allmänt intresse. Oavsett anser vi att om en aktör bedömer att det är intresseavvägningen i EU:s dataskyddsförordning som utgör rättslig grund för kamerabevakningen är det inte rimligt att man i de fallen även ska omfattas av intresseavvägningen i kamerabevakningslagen. EU:s dataskyddsförordning tillåter inte heller medlemsstaterna att införa kompletterande bestämmelser för just den rättsliga grunden.⁴³

Den rättsliga grunden i artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning skulle i och för sig också kunna aktualiseras. Den innebär att det finns en rättslig förpliktelse som medför att en aktör måste bedriva kamerabevakning. Vi har inte kunnat hitta någon sådan rättslig förpliktelse i svensk rätt. Detta utesluter dock inte att en sådan bestämmelse kan bli aktuell i framtiden. Till exempel har Utredningen om kamerabevakning på slakterier föreslagit att en sådan rättslig förpliktelse ska införas.⁴⁴ Vid en sådan förpliktelse bör dock bedömningen

⁴³ Jfr artikel 6.2 och 6.3 i EU:s dataskyddsförordning.

⁴⁴ Se SOU 2023:27, *Kamerabevakning för ett bättre djurskydd*, s. 112.

om bevakningens proportionalitet ske redan i lagstiftningsprocessen. Det bör alltså inte finnas ett behov av att sådan bevakning omfattas av intresseavvägningen i kamerabevakningslagen.

Bedömningar som ska göras inför kamerabevakning

I avsnitt 13.3 går vi igenom vilka bedömningar som bör göras enligt EU:s dataskyddsförordning i fråga om kamerabevakning. Med beaktande av vårt förslag om en bibehållen intresseavvägning bör sammanfattningsvis följande bedömningar göras inför det enskilda fallet av kamerabevakning för att avgöra tillåtligheten i de fall av bevakning där kamerabevakningslagen är ett komplement till EU:s dataskyddsförordning.

1. Identifiering av om den aktuella bevakningen har sin rättsliga grund i artikel 6.1 e. Om så inte är fallet omfattas bevakningen inte av kravet på intresseavvägning enligt kamerabevakningslagen.⁴⁵
2. Identifiering av hur den fastställda rättsliga grunden (uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning) har reglerats i nationell rätt.
3. Bedömning av om den fastställda rättsliga grunden är så pass tydlig och förutsebar att enskilda kan förvänta sig att kamerabevakning är en åtgärd som kan användas för att utföra uppgiften eller myndighetsutövningen.
4. Bedömning av om kamerabevakning är nödvändig för att utföra uppgiften av allmänt intresse eller myndighetsutövningen (nödvändighetsbedömning).
5. Bedömning av om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad, enligt intresseavvägningen i kamerabevakningslagen (proportionalitetsbedömning).

Bedömningspunkterna 1–4 utgår i huvudsak från EU:s dataskyddsförordning. I fråga om punkterna 2 och 3 kan detta exemplifieras med ett tillsynsbeslut som IMY meddelade i slutet av 2023.⁴⁶ Det var i ärendet fråga om en kommunal skola hade bedrivit kamerabevak-

⁴⁵ Bevakningen ska då bedömas mot någon annan rättslig grund i artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning.

⁴⁶ IMY:s beslut den 3 oktober 2023 i ärende DI-2021-5774. Beslutet överklagades inte.

ning utöver vad som var tillåtet. Bevakningen omfattades inte av tillståndskravet i kamerabevakningslagen och bedömningen baserades därför endast på EU:s dataskyddsförordning. IMY konstaterade att skolan borde tillämpa artikel 6.1 e som rättslig grund och att det då krävs att den rättsliga grunden, i detta fall uppgiften av allmänt intresse, skulle vara fastställd i nationell rätt eller EU-rätt. Den nationella bestämmelsen som utgjorde uppgiften av allmänt intresse var 5 kap. 3 § skollagen (2010:800), vilken säger att huvudmannen för skolan ska säkerställa att det på skolenheten bedrivs ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero. IMY konstaterade utifrån bestämmelsens ordalydelse och förarbetena till bestämmelsen att kamerabevakning får anses vara ett vanligt förekommande verktyg för att säkerställa trygghet och säkerhet i olika typer av miljöer och ansåg därför att bestämmelsen var tillräckligt tydlig och förutsebar för att utgöra grund för kamerabevakning.

Ett annat exempel på ett fastställande av en uppgift av allmänt intresse i nationell rätt är 6 § i elsäkerhetslagen (2016:732). I denna bestämmelse ställs det bl.a. krav på att den som innehar en starkströmsanläggning ska se till att det fortlöpande kontrolleras att anläggningen ger betryggande säkerhet mot personskada och sakskada. Det är givetvis i slutändan upp till rättstillämpningen att i det enskilda fallet avgöra om bestämmelsen är tillräckligt tydlig och förutsebar för att kamerabevakning kan förväntas vara en åtgärd för att utföra uppgiften, men det är enligt oss ytterligare ett exempel på en bestämmelse som bör kunna utgöra grund för kamerabevakning.

I avsnitt 4.3.4 och 5.4.3 konstaterar vi att uppgiften av allmänt intresse kan framgå av lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. I det sistnämnda avsnittet finns även ett exempel på att uppgiften av allmänt intresse kan vara fastställd genom beslut som meddelats med stöd av lag eller författning.

Punkten 4 utgör nödvändighetsbedömningen, se nästa avsnitt och avsnitt 13.3.1. Punkten 5 utgör intresseavvägningen i kamerabevakningslagen, som innebär att aktören ska avgöra om bevakningen är proportionerlig genom att bedöma om bevakningsintresset väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.

Den aktuella rättsliga grunden som kräver en bedömning enligt en intresseavvägning bör framgå av kamerabevakningslagen

Det framgår av kamerabevakningslagen att den är ett komplement till EU:s dataskyddsförordning. Det har dock visat sig finnas ett starkt behov ur både ett verksamhets- och integritetsperspektiv att förtydliga kopplingen mellan de olika regelverken i fråga om förutsättningar för kamerabevakning. Mot denna bakgrund bör det förtydligas att kamerabevakning får bedrivas om det är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning och att intresseavvägningen i kamerabevakningslagen endast ska gälla för sådan bevakning. Vårt förslag innebär också ett förtydligande av att nödvändighetsbedömningen och intresseavvägningen tillsammans utgör förutsättningar för kamerabevakning.

Detta förslag innebär att en reglering som redan framgår av annan dataskyddsreglering – och inte gäller särskilt för kamerabevakning – införs i kamerabevakningslagen. Som vi nämner i avsnitt 13.5 bör sådana bestämmelser endast införas om det finns ett starkt behov. Mot bakgrund av det vi tidigare i detta avsnitt redogör för att vi anser att såväl behovet av att förtydliga att intresseavvägningen endast behöver tillämpas om bevakningen sker enligt den aktuella rättsliga grunden som att understryka nödvändighetsbedömningen är starkt. Förslaget innebär inte ett införande av en ny rättslig grund för kamerabevakning, utan endast ett förtydligande av kopplingen mellan den rättsliga grunden och intresseavvägningen.

Bedömningen av om den fastställda uppgiften av allmänt intresse eller myndighetsutövningen är tillräckligt tydlig och förutsebar för att den ska kunna ligga till grund för kamerabevakning anser vi däremot inte behöver framgå av bestämmelsen. Det räcker med att det förtydligas i förarbeten.

Som vi bl.a. nämner i avsnitt 12.3 finns det aktörer som omfattas av kamerabevakningslagen och tillståndskravet men som inte har att tillämpa unionsrättslig dataskyddsreglering. I fråga om sådan bevakning som vi behandlar i detta kapitel rör det särskilt försvarsmyndigheterna. Vår avsikt är att dessa myndigheter ska omfattas av den föreslagna regleringen som vi redogör för i detta kapitel på samma sätt som de omfattas av tillståndskravet i dag. Myndigheterna tillämpar dock egna rättsliga grunder för personuppgiftsbehandling, t.ex. i lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvars-

makten. Dessa rättsliga grunder är formulerade på ett annorlunda sätt än i EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen vilka ligger till grund för utformningen av den bestämmelsen vi föreslår. Det kan därför vid en ren bokstavstolkning misstolkas att dessa myndigheter inte omfattas. Vi har därför övervägt alternativet att lägga till en tredje punkt som särskilt pekar ut dessa myndigheter och som hänvisar till de dataskyddslagar de har att tillämpa. Vi menar dock att det är givet att de aktuella myndigheterna har uppgifter av allmänt intresse att utföra och har befogenhet att utöva myndighet. En sådan lösning bedöms därför vara överflödigt och skulle i onödan tynga lagstiftningen.

Förslagen ska alltså gälla även för bevakning som inte omfattas av EU-regleringen, liksom tillståndskravet gör idag. Vi har också övervägt om det kan vara fördelaktigt att i bestämmelsen hänvisa till artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning eller 2 kap. 2 § dataskyddslagen. Detta skulle dock än mer kunna leda till en risk för misstolkningar av ordalydelsen i fråga om försvarsmyndigheterna. En sådan lösning är alltså inte lämplig.

Begreppet plats dit allmänheten har tillträde slopas

Vi redogör i våra överväganden om hur tillståndskravet bör avskaffas för vissa gränsdragningsproblem som dagens reglering innebär, se avsnitt 11.4.1 och 11.6. Kort sammanfattat konstaterar vi att det finns gränsdragningsproblem i förhållande till sådan bevakning som inte är tillståndspliktig. I detta sammanhang rör det särskilt frågan om undantag från tillståndskravet. Vi har i vår kartläggning uppmärksammat att begreppet *plats dit allmänheten har tillträde* också skapar sådana problem. Gränsdragningsproblem innebär enligt oss en risk för integritetsskyddet men är även en börda ur ett verksamhetsperspektiv. Verksamheterna bör direkt kunna utläsa vilka bedömningar de behöver göra i stället för att inledningsvis behöva fundera över vilka bestämmelser som bevakningen omfattas av.

Begreppet *plats dit allmänheten har tillträde* är inte definierat i kamerabevakningslagen. Vi har övervägt om en legaldefinition skulle kunna vara aktuell för att underlätta tillämpningen. I förarbetena till kamerabevakningslagen konstaterar regeringen dock att begreppet blivit föremål för en omfattande praxis och att ett förtydligande skulle

kunna leda till en detaljerad och svåröverskådlig lagtext.⁴⁷ Vi har ingen anledning att göra en annan bedömning.

I stället anser vi att begreppet bör slopas helt som avgränsning för vilka regler som ska tillämpas. En fråga som har uppkommit är dock om en sådan lösning skulle innebära en lättnad i förhållande till gällande lagstiftning.

I detta avseende anser vi att det finns skäl att skilja mellan tillståndskrav och krav på att självständigt tillämpa en intresseavvägning. Tillståndskravet innebär en mycket mer betungande administrativ börda. Intresseavvägningen är en specificering av hur en proportionalitetsbedömning ska göras avseende kamerabevakning. Det ställs redan i EU:s dataskyddsförordning krav på proportionalitet, men hur denna bedömning ska göras på kamerabevakningsområdet är otydligt. Det bör alltså inte vara särskilt betungande att omfattas av regler som innebär att det är tydligare vad som ska beaktas i proportionalitetsbedömningen.

Samtidigt innebär slopandet av begreppet ett krav i lagstiftningen som tidigare inte funnits. Även om vi anser att tillämpningen blir tydligare är det svårt att helt utesluta att det innebär en viss börda för de aktörer som i huvudsak bevakar på platser dit allmänheten inte har tillträde och således inte behöver göra en bedömning enligt intresseavvägningen i dag.

Avsaknaden av tydliga regler för hur en proportionalitetsbedömning ska göras innebär dock en högre risk för feltolkningar om vad som krävs för att en bevakning ska vara tillåten. Den risken är alltså redan i dag hög, vilket ur ett integritetsperspektiv är särskilt anmärkningsvärt. När tillståndskravet tas bort kommer IMY att behöva ställa om sin verksamhet och utöka sitt tillsynsarbete. Det bör således finnas en efterfrågan av tydligare krav, som innebär ledning i tillämpningen, även ur ett verksamhetsperspektiv. Detta särskilt eftersom aktörerna i större utsträckning kan bli föremål för tillsyn, vilket i sin tur kan innebära dyra konsekvenser.

Motiveringen i kamerabevakningslagens förarbeten till varför denna gränsdragning gjordes för tillståndskravet var inte, som för många av undantagen från tillståndskravet, se avsnitt 13.7.4, att bevakningsbehovet av dessa platser ofta väger tungt. Aktörerna kan alltså inte vägledas av bedömningar som gjorts av lagstiftaren i fråga om pro-

⁴⁷ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 59 och 60 samt SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 269.

portionalitet. I stället fördes det fram att det var motiverat av att EU:s dataskyddsförordning innehåller detaljerade bestämmelser om när och hur kameraanvändning får ske, vilket regeringen i senare lagstiftningsärenden om kamerabevakning och vi kommit fram till inte är fallet beträffande proportionalitet.

En plats dit allmänheten inte har tillträde som ofta bevakas är skolors inomhusmiljöer. Vi har i vår kartläggning fått information från vissa kommuner och friskolor att intresseavvägningen används som hjälpmedel i bedömningen av om kamerabevakning kan bedrivas. Detta tyder enligt oss på att det inte skulle vara allt för betungande för dessa aktörer att bevakning som bedrivs på platser dit allmänheten inte har tillträde omfattas av ett krav på att bevakningen ska bedömas enligt intresseavvägningen i kamerabevakningslagen.

Vi kan också konstatera att vissa sådana platser, särskilt skolor, men även arbetsplatser generellt, är platser där integritetshänsynen gör sig starkt gällande. Detta eftersom personer har en skyldighet att vistas där i princip varje dag. I skolor kan också barn bli föremål för bevakning, och de är särskilt skyddsvärda subjekt enligt EU:s dataskyddsförordning. Det finns således starka integritetsskäl för att sådan bevakning bör omfattas av en tydligare reglering.

Sammanfattningsvis innebär ett slopande av begreppet plats dit allmänheten har tillträde stora integritetsvinster, vilket är ett starkt skäl för att ta bort begreppet. Det går inte att utesluta att det kommer innebära en viss administrativ börda. Om man däremot ser till helheten bör det faktum att aktörerna inte behöver hantera gränsdragningsproblem och får ledning i hur en proportionalitetsbedömning ska göras, innebära att det totalt sett blir en förenkling.

Mot denna bakgrund föreslår vi att begreppet plats dit allmänheten har tillträde slopas i fråga om förutsättningar för bevakning som bedrivs i viss verksamhet som inte är brottsbekämpande.

Förslaget är förenligt med EU-rätten

Som vi nämner i avsnitt 13.4.1 har införandet av intresseavvägningen i kamerabevakningslagen i förhållande till tillståndskravet grundat sig i förordningens utrymme att införa ett nationellt tillståndskrav enligt artikel 36.5 och att införa mer specifika bestämmelser för att

anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen enligt artikel 6.2.

I och med våra förslag kommer intresseavvägningen inte längre vara en förutsättning för tillstånd, utan en förutsättning för att bedriva sådan kamerabevakning som bedrivs med grund i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Vårt förslag innebär att intresseavvägningen får en närmare sammankoppling med bedömningen av rättslig grund. Till den del vårt förslag är ett komplement till EU:s dataskyddsförordning grundas införandet av bestämmelsen därför på artikel 6.3. Vårt förslag innebär ett införande av en särskild bestämmelse för att anpassa tillämpningen av artikel 6.1 e i syfte att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling. Förslaget är således förenligt med EU:s dataskyddsförordning.

13.7.2 Vad som särskilt ska beaktas i intresseavvägningen

Vårt förslag: Det som ska beaktas särskilt enligt den intresseavvägning som för närvarande tillämpas inom ramen för tillståndsförfarandet, ska även gälla fortsättningsvis för kamerabevakning som bedrivs av myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse, i verksamhet som inte är brottsbekämpande.

Vår bedömning: Utformningen av vad som ska beaktas särskilt enligt intresseavvägningen som i dag gäller för tillstånd till kamerabevakning, är ändamålsenlig för bevakning som bedrivs i verksamhet som inte är brottsbekämpande. Eftersom ett slopande av tillståndskravet i kamerabevakningslagen innebär en stor förändring i sig är det viktigt att den praxis som skapats för intresseavvägningen inte går förlorad.

Det har i kartläggningen kommit fram att viss osäkerhet finns kring vad som krävs för att bevakningsintresset ska väga tyngre än integritetsintresset. Det finns därför skäl att göra vissa förtydliganden. Osäkerheten är dock i slutändan en fråga för rätts-tillämpningen.

Skälen för förslaget och bedömningen

Den nuvarande utformningen är ändamålsenlig

Vi konstaterar i avsnitt 12.3 att förslag som innebär utökade möjligheter att kamerabevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet ska riktas mot brottsbekämpande verksamhet, dvs. sådan verksamhet som omfattas av regleringen i brottsdatalogen eller säpodatalogen. Detta särskilt eftersom vi anser att det inte finns samma behov av sådana möjligheter i annan verksamhet.

De aktörer som omfattas av våra förslag i detta kapitel omfattas av tillståndskravet och kan förlita sig på den bedömning som IMY gör. De behöver alltså inte göra bedömningen enligt intresseavvägningen själva. Att ta bort tillståndskravet innebär i sig en stor förändring. Det finns därför starka skäl att behålla utformningen av intresseavvägningen även fortsättningsvis för dessa aktörer. Detta särskilt eftersom etablerad vägledning och praxis har stor betydelse för de bedömningar som aktörerna ska göra själva. Det som framkommer i kartläggningen anser vi dessutom innebär att utformningen är ändamålsenlig för den bevakning som bedrivs i verksamhet som inte är brottsbekämpande. Vi föreslår därför att det som ska beaktas särskilt enligt intresseavvägningen som för närvarande tillämpas inom ramen för tillståndsförfarandet även ska gälla fortsättningsvis för sådan bevakning.

I kartläggningen framkommer det att det finns viss osäkerhet kring vad som krävs för att bevakningsintresset ska väga tyngre än integritetsintresset. Vi anser därför att det finns skäl att redogöra för vissa förtydliganden.

Viss osäkerhet är inbyggd i att bedömningar i det enskilda fallet ska avgöra bevakningens förenlighet med lagstiftningen

Utgångspunkten för vad som gäller nu – och som fortsatt kommer att gälla enligt våra förslag – är att användning av kamerabevakning ska föregås av en bedömning i det enskilda fallet.⁴⁸ I detta ligger att en viss osäkerhet kring vad som krävs för att bevakningen ska vara proportionerlig är ofrånkomlig. Lagstiftaren kan inte göra den bedöm-

⁴⁸ Jfr prop. 2012/13:115, *En ny kameraövervakningslag*, s. 47 och prop. 2018/19:147, *Kamera-bevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 40.

ningen åt aktörerna, förutom i vissa fall, se avsnitt 13.7.4. I slutändan måste denna osäkerhet lösas genom rättstillämpningen.

Vi konstaterar dock i avsnitt 11.5 att det finns en risk att aktörerna i sina egna bedömningar när tillståndskravet tas bort inte i tillräcklig mån tar hänsyn till integritetsaspekter. Vidare redogör vi i samma avsnitt för att risken kan avhjälpas genom att tillsynsmyndigheten i större utsträckning än i dag utfärdar vägledning. Det finns dock anledning att också göra vissa förtydliganden i förarbeten. I detta sammanhang utgår vi framför allt från de otydligheter som aktörerna i kartläggningen har uppmärksammat oss om, men även sådant som IMY uppmärksammat i tillståndsprövningen. Vi anser alltså att det finns anledning att redogöra för vissa förarbetsuttalanden, viss praxis och annan vägledning samt att genom tolkningar av det som framkommer i dessa göra vissa förtydliganden. Givetvis utan att inkräkta på rättstillämparens uppgift.

Vi redogör i avsnitt 13.7.1 för vilka bedömningar som bör göras enligt EU:s dataskyddsförordning innan bedömningen enligt intresseavvägningen görs. Detta avsnitt behandlar endast bedömningen enligt intresseavvägningen i kamerabevakningslagen.

En helhetsbedömning

I förarbetena till det generella undantaget från tillståndskravet för några brottsbekämpande myndigheter angavs att den intresseavvägning som de berörda myndigheterna ska göra bör motsvara den som tillsynsmyndigheten gör i tillståndsärenden. Regeringen uttalade också att de förarbetsuttalanden och den rättspraxis som finns om denna intresseavvägning alltså blir relevanta vid myndigheternas bedömning.⁴⁹ Vi bedömer att samma utgångspunkt bör gälla för alla aktörer som ska omfattas av kravet på att tillämpa intresseavvägningen självständigt.

Av samma förarbeten och rättspraxis framgår att en helhetsbedömning ska göras där bevakningsintresset vägs mot integritetsintresset. För att bevakningen ska vara tillåten räcker det att intresset av kamerabevakning väger över den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Att särskild hänsyn ska tas till vissa särskilt angivna behov innebär att

⁴⁹ Se prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 41 och 42.

bevakningsintresset i sådana fall väger tungt och att kamerabevakning då kan bedrivas även om det innebär ett större integritetsintrång.⁵⁰

I rättstillämpningen anger man ofta att bevakningsintresset respektive integritetsintresset på en plats väger lätt eller relativt lätt alternativt tungt eller relativt tungt. Integritetsintresset har i rättspraxis också bedömts kunna väga mycket tungt respektive vara försumbart. Metoden som vi kan utläsa används i rättstillämpningen är att bedömningen sker i följande steg.

1. En bedömning av bevakningsintresset tyngd på platsen genom att konstatera om bevakningen behövs för något av de behov som anges i 8 § andra stycket KBL och bedöma hur stort behovet är, t.ex. ju allvarligare eller mer omfattande brottslighet, desto större behov.
2. En bedömning av integritetsintressets tyngd på platsen genom att väga omständigheter som innebär att integritetsintresset väger tungt och omständigheter som gör att integritetsintresset försvagas.
3. En avvägning mellan bevakningsintresset och integritetsintresset.

Behov som gör att bevakningsintresset väger tungt

Formuleringen i 8 § andra stycket KBL innebär att om bevakningen behövs för något av de ändamål som anges där kan bevakningsintresset väga tungt. Uppräkningen av behov som särskilt ska beaktas är inte uttömmande.⁵¹ Inledningsvis bör understrykas att bevakningsintresset kan väga mer eller mindre tungt beroende på t.ex. omfattningen eller allvarligheten av problem på platsen.⁵²

Brottsutsatt plats eller plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom

I vår kartläggning har det visat sig vara otydligt för aktörerna vad som krävs för att en plats ska anses som brottsutsatt. Vid införandet av kamerabevakningslagen byttes särskilt brottsutsatt plats ut mot att det endast krävs att en plats är brottsutsatt för att bevakningsintresset ska anses väga tungt, om bevakningen sker i brottsbekäm-

⁵⁰ HFD 2022 ref. 7, p. 16.

⁵¹ Jfr 8 § andra stycket 5 KBL.

⁵² Se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 28 oktober 2022 i mål nr 7855-21.

pande syfte. Det infördes alltså utökade möjligheter att bevaka fler platser. Begreppet behöll dock sin bakåtblickande karaktär och kräver i huvudsak att det tidigare har begåtts brott på platsen.

I förarbetena till kamerabevakningslagen uttalas att det vid bedömningen av om en plats är brottsutsatt inte finns någon begränsning i vilka brott som avses. Praxis visar dock att bevakningsintresset väger tyngre ju fler eller allvarligare brott som har begåtts.⁵³ Vidare anges följande i propositionen.

Det kan först konstateras att en brottsutsatt plats inte är varje plats där det någon gång har inträffat enstaka brott. Däremot bör det inte krävas att brottsligheten är ovanligt hög på platsen för att den ska anses vara brottsutsatt eller att det kan presenteras statistik över brottsligheten på den aktuella platsen i förhållande till andra jämförbara platser. Det som bör kunna visas är i stället att det finns problem med brottslighet där bevakningen ska ske. Det bör samtidigt inte krävas utredning om att brottsligheten är påtagligt hög precis där bevakningen ska ske, dvs. inom de aktuella kamerornas tänkta upptagningsområde. Ett torg, en gågata eller ett stationsområde bör exempelvis kunna betraktas som en brottsutsatt plats i sig, även om ansökan om kamerabevakning bara skulle avse en mindre del av torget, gågatan eller stationsområdet. På motsvarande sett kan kamerabevakning av en viss plats inom ett bostadsområde motiveras av att området i stort kan anses vara brottsutsatt.⁵⁴

I ett vägledande avgörande från Kammarrätten i Stockholm har nyligen uttalats att om bedömningen ska omfatta ett större område krävs dock att de olika delarna inom området har en tydlig koppling till varandra.⁵⁵ Av detta borde följa att närliggande platser till t.ex. ett torg måste bedömas för sig. Däremot finns även exempel i andra vägledande avgöranden från samma kammarrätt på att brott som har begåtts i nära anslutning till den plats som ska bevakas kan innebära att det på den aktuella platsen av särskild anledning finns risk för att för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom.⁵⁶

I ett av de nämnda avgörandena uttalade sig kammarrätten om svårigheterna att bedöma om en nybyggnation är en brottsutsatt plats. I avgörandet var det fråga om att man hade flyttat en huvudentré för ett sjukhus från en plats till en annan närbelägen plats. Platsen där entrén tidigare låg hade ansetts som brottsutsatt och kammarrätten

⁵³ Se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 11 januari 2024 i mål nr 1722-23.

⁵⁴ Prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 66.

⁵⁵ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 11 januari 2024 i mål nr 1722-23.

⁵⁶ Kammarrätten i Stockholms dom den 28 oktober 2022 i mål nr 7907-21, se även Kammarrätten i Stockholms dom den 28 oktober 2022 i mål nr 7855-21.

ansåg att man kunde hämta vägledning i det underlag som gällde den tidigare platsen för huvudentrén för att bedöma om den nya platsen var att anse som brottsutsatt.⁵⁷

Det har i kartläggningen också framkommit funderingar kring vilken dokumentation som krävs av de brott som förekommit på platsen. Vi har tidigare redogjort för att EDPB i sin vägledning sagt att principen om ansvarsskyldighet innebär att man bör dokumentera incidenter på en plats för att kunna visa behovet av bevakning. Det samma bör gälla för att kunna visa att en plats är brottsutsatt bedömningen är bakåtblickande och kräver att brott har förekommit på platsen. IMY uppger dock att deras uppfattning är att det inte krävs att brotten ska ha polisanmälts, det räcker att aktören själv för en förteckning över de brott som förekommit genom att ange typen av brott och när det inträffade. Vi har ingen anledning att ifrågasätta denna uppfattning och det verkar rimligt utifrån tidigare förarbetsuttalanden.

I vissa fall krävs inte att platsen är att anse som brottsutsatt enligt en bakåtblickande bedömning. I förarbetena till kamerabevakningslagen framgår att det finns platser som på grund av sin karaktär i princip kan förutsättas vara brottsutsatta utan att det behöver visas i det enskilda fallet. Som exempel anges vissa knutpunkter för allmänna kommunikationer eller gränsövergångar.⁵⁸

Det finns också en möjlighet till en framåtblickande riskbedömning, då bevakningsintresset kan väga tungt om det av särskild anledning finns risk för angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom. I förarbetena anges att det kan röra sig om platser där det av andra skäl än att det tidigare begåtts brott på platsen kan konstateras en förhöjd hotbild mot människor som vistas på platsen eller mot egendom som finns där. Begreppet *särskild anledning* innebär dock att riskbedömningen ändå görs med grund i omständigheter i det förflutna, t.ex. händelser som tidigare skett på platsen, men det kan också röra sig om generella hotbilder mot en viss typ av plats utan att det faktiskt har hänt något på den specifika platsen. Som exempel nämns asylboenden eller vissa myndigheters entréer, lokaler och fordon.⁵⁹ Ytterligare exempel som ges är vissa offentliga platser där riskerna för terrorattentat eller andra typer av angrepp mot människor

⁵⁷ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 28 oktober 2022 i mål nr 7907-21.

⁵⁸ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 66 och 67.

⁵⁹ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 67.

eller egendom av någon anledning är särskilt stora. Även att det har förekommit angrepp mot t.ex. polisstationer eller uppställningsplatser för myndigheters fordon nämns som exempel där generella hotbedömningar mot en viss typ av plats bör kunna motivera behov av bevakning enligt denna punkt. Motsvarande anges också för utryckningsfordon med tillhörande personal i samband med insatser i brottsutsatta områden där personalen riskerar att utsättas för angrepp.⁶⁰ Ytterligare exempel på platser som borde kunna vara aktuella utifrån förarbetsuttalandena och som kommit fram i vår kartläggning är entréer till skyddade boenden, där personer vistas som generellt sett har en förhöjd hotbild mot sig.

Olyckor

I fråga om när bevakning behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor har det uttalats i praxis att det varken av ordalydelsen eller förarbetena framgår att det är en förutsättning att en olycka faktiskt har inträffat just på den plats som bevakningen avser. Även om en viss plats inte i sig har identifierats som särskilt olycksdrabbad kan det finnas ett behov av att kamerabevaka den, om den till sin karaktär är sådan att olycksrisken är hög. Behovet av kamerabevakning kan således avse såväl platser där olyckor tidigare har inträffat som platser där det av andra skäl kan konstateras att det finns en förhöjd olycksrisk.⁶¹

Kontrollverksamhet

Bevakningsintresset kan också väga tungt om bevakningen behövs i kontrollverksamhet. Behovet är ganska tydligt även om tidigare förarbetsuttalanden är begränsade. Att en myndighet har en uppgift att utöva kontrollverksamhet bör vara tydligt i deras instruktioner. Behovet av bevakning gör sig främst gällande vid gräns- och tullkontroll samt vid kontroll av vattenskyddsområden och miljöfarlig verksamhet.⁶²

⁶⁰ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 68.

⁶¹ HFD 2022 ref. 7, p. 18.

⁶² Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 69.

Allmän ordning och säkerhet

Ett sista behov som kan innebära att bevakningsintresset väger tungt är om bevakningen behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar. Enligt förarbetena till kamerabevakningslagen bör begreppet *allmän ordning och säkerhet* tolkas på samma sätt som i andra författningar där det förekommer, t.ex. polislagen (1984:387), skyddslagen (2010:305) och ordningslagen (1993:1617). Det framgår också att en kommun med stöd av denna punkt bör kunna beviljas tillstånd till kamerabevakning på platser där det regelbundet förekommer brottslighet eller andra ordningsstörningar.⁶³ Enligt vår mening bör punkten alltså kunna avse platser där det förekommer ordningsstörningar som inte innebär brott men som ändå stör den allmänna tryggheten på platsen, t.ex. stora folksamlingar. Det bör inte heller vara ointressant om det finns en risk att ordningsstörningarna kan leda till att brott begås.

Den enskildes intresse av att inte bli bevakad

Det bör sägas att varken 8 § tredje stycket KBL eller förarbetena till kamerabevakningslagen ger särskilt mycket vägledning i fråga om vad som ska beaktas i fråga om integritetsintresset. I bestämmelsen anges att man särskilt ska ta hänsyn till hur bevakningen ska utföras, om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas och vilket område som ska bevakas. I förarbetena framgår följande.

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli kamerabevakad bör liksom enligt kameraövervakningslagen särskilt beaktas hur bevakningen ska utföras, om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas och vilket område som ska bevakas. Den utvärdering av kameraövervakningslagen som utredningen genomfört visar att integritetsvänlig teknik blivit en allt viktigare faktor vid tillståndsprövningen, vilket inneburit att fler tillstånd har kunnat meddelas än tidigare. Det finns anledning att anta att utvecklingen kommer fortsätta i denna riktning, särskilt som bestämmelser om inbyggt dataskydd och dataskydd som standard har införts i den nya EU-regleringen [...].⁶⁴

⁶³ Se prop. 2017/18 :231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 144.

⁶⁴ Prop. 2017/18 :231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 70.

Mot denna bakgrund finns det anledning att göra vissa ytterligare förtydliganden, särskilt eftersom det inte längre är tillsynsmyndigheten som i första hand ska göra bedömningen. Det som beskrivs i de följande avsnitten är givetvis beroende av det enskilda fallet, t.ex. i vilket syfte bevakningen sker i, och ger bara viss ledning kring hur man kan tänka när man bedömer integritetsintressets vikt. Det bör redan här, vilket kommer bli tydligt i resterande delar av detta avsnitt, understrykas att bevakningen ofta kan anpassas på ett sätt som försvagar integritetsintresset och vid en avvägning kan leda till att bevakningsintresset väger tyngre. Vi vill också nämna att viss ledning kan hämtas från vad EDPB har bedömt ska vägas in i intresseavvägningen enligt artikel 6.1 f, se avsnitt 13.3.2.

Hur bevakningen ska utföras

Beträffande första punkten i 8 § tredje stycket KBL kan följande förtydligas. Integritetsintresset tyngd kan väga olika beroende på hur lång tid och under vilka tider på ett dygn som bevakningen ska bedrivas. I praxis har det uttalats att integritetsintresset ofta väger tyngre på dagtid än nattetid.⁶⁵ Det bör understrykas att bevakningsintresset kan väga över även på dagtid, beroende på platsen i sig och hur påtagligt behovet av bevakning är eller om andra åtgärder vidtas för att integritetsintresset ska väga lättare.

En annan faktor som vi anser att man bör kunna ta hänsyn till är om kamerabevakningen kan utföras på så sätt att den kombineras med andra åtgärder. I avsnitt 7.5.1 redogör vi för ett exempel där en kommun använde kameror som vid aktivitet larmade till en bevakningscentral som då uppmanade väktare att åka dit. Som vi kommer till senare kan sådana kombinerade åtgärder innebära att inspelning inte behövs eller att lågupplösta bilder kan användas i större utsträckning, vilket i sin tur kan innebära att integritetsintresset väger lättare. Detta är ju dock givetvis beroende av syftet med bevakningen, vilket vi också återkommer till.

⁶⁵ HFD 2023 ref. 6, p. 28.

Integritetsvänlig teknik

När det gäller andra punkten i 8 § tredje stycket KBL kan följande förtydligas. Användningen av teknik eller utrustning som främjar skyddet av den personliga integriteten har viss betydelse i fråga om integritetsintresset kan försvagas något.

Den vanligaste tekniken som brukar användas i detta syfte är att bevaka med lågupplöst bild eller på något sätt maskera vad som fångas i bilden. Att bevaka med lågupplöst bild, s.k. pixelering, är ett användbart hjälpmedel om bevakningen inte behövs för att identifiera människor. Till exempel om syftet är att upptäcka olyckor bör det spela mindre roll vem personen på bilden är. Det är endast informationen om att det skett en olycka som är intressant. Att använda lågupplöst upptagning eller pixelering är inte fördelaktigt då bevakningen bedrivs i vissa andra syften. Om syftet t.ex. är att utreda brott är det viktigt att kunna identifiera personer i bilden.⁶⁶

Samma problem uppstår i fråga om hur integritetsintresset väger i förhållande till inspelning respektive realtidsbevakning. EDPB har uttalat att inspelning med automatisk radering efter viss tid ibland kan anses som mindre ingripande än att någon hela tiden tittar på kamerabilden.⁶⁷ Generellt anses dock bildinspelning öka integritetsintresset på en plats.⁶⁸ Realtidsbevakning bör normalt medföra att integritetsintresset väger lättare än om inspelning sker, t.ex. om bevakningen visas på en monitor intill en dörr som någon tittar på i samband med dörröppning eller om man i en reception har en monitor som visar dolda vinklar i ett väntrum som receptionisten ändå har uppsikt över. Vi har under vår kartläggning också fått information om att det finns teknik som påbörjar en inspelning om ett larm går i gång. På så sätt kan man minska mängden inspelat material och försvaga integritetsintresset. Sådan teknik bör vara användbar vid bl.a. bevakning av byggnader. Även teknik som innebär att bevakningen endast sätts i gång om t.ex. ett skottljud eller skrik hörs bör vara sådan teknik som kan övervägas för att integritetsintresset ska väga mindre. Det bör

⁶⁶ En återkommande fråga från aktörerna i kartläggningen har varit om vissa integritetshöjande åtgärder innebär att kamerabevakningslagen inte blir tillämplig då det krävs att bevakningen ska innebära varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning. Frågan har prövats i praxis när det gäller lågupplöst bild, se Kammarrätten i Stockholms dom den 8 maj 2023 i mål nr 7276-22. Domstolen kom i det fallet fram till att bevakningen, trots den lågupplösta bilden, var att anse som varaktig eller regelbunden personbevakning.

⁶⁷ EDPB, *Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenheter*, antagna den 29 januari 2020, s. 11.

⁶⁸ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 145.

också nämnas att regeringen i förarbetena till kamerabevakningslagen uttalade att för att kamerabevakning i brottsbekämpande syften ska vara verkningsfullt och materialet kunna användas i utredningar och vid lagföring krävs regelmässigt att inspelning kan ske.⁶⁹ Som vi konstaterar tidigare i detta avsnitt är dessa frågor alltså beroende av syftet med bevakningen.

På temat inspelning bör också nämnas att man i vägledande avgöranden från Kammarrätten i Stockholm har konstaterat att behovet av att spela in material inte är beroende av om platsen bedöms som brottsutsatt eller om det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom.⁷⁰

I fråga om teknik och inspelning bör också frågor om tid för lagring, behörighetsbegränsningar och andra tekniska och organisatoriska åtgärder i övrigt nämnas. Det har inte tidigare uttalats vilken effekt sådana åtgärder har i förhållande till integritetsintresset. Av EU:s dataskyddsförordning följer att personuppgifter inte ska behandlas längre tid än det är nödvändigt, att den personuppgiftsansvarige ska behandla personuppgifter på ett sätt som skyddar mot obehörig eller otillåten behandling samt att den personuppgiftsansvarige ska vidta andra tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå.⁷¹ Om dessa skyldigheter inte efterlevs bör integritetsintresset väga tyngre, och behandlingen kan också anses vara otillåten. Hur en bevakande aktör bör efterleva skyldigheterna är dock svårt att uttala sig om eftersom det handlar om en bedömning från fall till fall.

Vilket område som ska bevakas

I fråga om den tredje punkten i 8 § tredje stycket KBL kan följande förtydligas. Bedömningar av vilket område som ska bevakas har mycket att göra med hur många personer som kan bli föremål för kamerabevakningen, vilka personkretsar som rör sig på platsen och vad man normalt sett gör på platsen. Inledningsvis kan vi dock konstatera att det framgår av praxis att integritetsintresset försvagas om de enskilda som kan komma att bli föremål för kamerabevakningen

⁶⁹ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 67.

⁷⁰ Se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 28 oktober 2022 i mål nr 7855-21.

⁷¹ Jfr artikel 5.1 e, 5.1 f och 32.1 i EU:s dataskyddsförordning.

samtidigt är de som bevakningen syftar till att skydda.⁷² Även platser där man objektivt kan förvänta sig att bli bevakad har ett lägre integritetsintresse, t.ex. vid gränsövergångar och i butiker.⁷³

I praxis har det vidare uttalats att integritetsintresset väger tungt om området som ska bevakas är ett sådant område där det är angeläget för enskilda att kunna röra sig fritt utan att bli bevakade, t.ex. på ett centralt beläget torg. Att det är ett område där ett mycket stort antal personer passerar och uppehåller sig innebär också att integritetsintresset väger tungt. Särskilt eftersom detta innebär att det är uppgifter om ett stort antal enskilda som kan behandlas utan att vara relevanta för ändamålet med bevakningen.⁷⁴ IMY uppger att integritetsintresset dock bör väga tyngre om det är en plats där personer uppehåller sig, särskilt för nöje eller rekreation, än om det endast är en plats där personer passerar. Samtidigt kan det vara på platser där folk uppehåller sig som brott ofta begås, t.ex. i stadskärnor med krogmiljö, och bevakningsintresset kan därmed också väga tungt, beroende på syftet med bevakningen.

Även platser där barn ofta vistas bör enligt IMY innebära ett tungt integritetsintresse. Detta följer redan av att barn är särskilt skyddsvärda subjekt enligt EU:s dataskyddsförordning. IMY anser också att integritetsintresset väger tungt på arbetsplatser. Detta bekräftas av motiveringen till bestämmelsen i 21 § KBL som hänvisar till förhandlingskyldigheten i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. I motiveringen angavs att bevakning på arbetsplatser är integritetskänslig med anledning av beroendeförhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.⁷⁵

IMY uppger att ytterligare platser där integritetsintresset bör väga tungt är hyres- och flerbostadshus, vårdinrättningar och äldreboenden samt platser där människor ofta är lättklädda, t.ex. på badplatser och på platser för ombyte.⁷⁶

I avsnitt 15.4.2 presenterar vi vårt förslag om att bedömningen enligt intresseavvägningen ska dokumenteras. Där kommer vi även att redogöra för vad vi anser denna dokumentation bör innehålla.

⁷² HFD 2022 ref 7, p. 21. Jfr prop 2017/18 :231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 70 och RÅ 2001 ref. 39.

⁷³ Jfr t.ex. prop. 2022/23:109, *Utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden*, s. 36.

⁷⁴ HFD 2023 ref. 6, p. 26.

⁷⁵ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 101 och 102.

⁷⁶ Se t.ex. IMY:s beslut den 6 september 2021 i ärende DI-2018-22697, s. 10. Beslutet överklagades inte.

13.7.3 När bedömningen ska göras

Vårt förslag: Den kamerabevakande aktören ska göra en bedömning av om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad innan bevakningen påbörjas. Den bevakande aktören ska göra en ny sådan bedömning innan den genomför en betydande förändring av en pågående kamerabevakning. Detsamma gäller om omständigheterna kring en bevakning i annat fall ändras på ett betydande sätt.

Vår bedömning: För att en aktör med säkerhet ska kunna avgöra om bevakningen är tillåten måste bedömningen enligt intresseavvägningen ske innan bevakningen påbörjas eller betydande förändringar genomförs.

Skälen för förslaget och bedömningen

Vårt förslag om förutsättningar för att bedriva kamerabevakning innebär att myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse får bedriva bevakning som har sin grund i att det är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller vid myndighetsutövning endast om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Bestämmelsen anger under vilka förutsättningar kamerabevakning får bedrivas och syftet är bl.a. att se till att de berörda aktörernas kamerabevakning bedrivs på ett balanserat sätt även framöver. Mot den bakgrunden ska bedömningen enligt intresseavvägningen göras innan en kamerabevakning påbörjas. I annat fall skulle den bevakande aktören inte med säkerhet kunna säga att bevakningen är tillåten.

Som huvudregel bör de berörda aktörerna inte behöva göra en ny bedömning enligt intresseavvägningen varje gång de genomför förändringar i pågående bevakningar, t.ex. när ytterligare en kamera sätts upp på samma plats och med motsvarande upptagningsområde som en tidigare kamera. Om den bevakande aktören genomför betydande förändringar i en pågående bevakning kan detta dock innebära att bevakningsintresset inte längre väger tyngre än integritetsintresset. Aktörerna bör därför göra en ny bedömning även innan de genomför en sådan förändring. Eftersom det är fråga om en integritets-

skyddande åtgärd bör en ny bedömning dock endast krävas om förändringarna medför ökade risker för enskildas fri- och rättigheter. Exempelvis bör en ny bedömning inte krävas om myndigheten tillför ytterligare integritetsfrämjande åtgärder till en redan pågående bevakning.

Ett exempel på en betydande förändring i en pågående bevakning skulle kunna vara att ljuddetektering påbörjas eller att en mer integritetskänslig del av en plats ska omfattas av bevakningen. Ett ytterligare exempel skulle kunna vara att en pågående kamerabevakning ska bedrivas även för ett annat ändamål än det som tidigare bedömts gentemot integritetsintresset eller att andra förändringar har skett i bevakningsintresset som påverkar intresseavvägningen. Utan en ny bedömning bör det i ett sådant fall vara svårt för den bevakande aktören att säkerställa att intresset av bevakning för det nya ändamålet väger tyngre än intresset av att inte bli bevakad.

Även yttre förändringar, som den kamerabevakande aktören inte själv kan styra över, bör kunna påverka förhållandet mellan bevaknings- och integritetsintresset. En ny bedömning bör därmed även göras om omständigheterna kring en bevakning i annat fall ändras på ett betydande sätt. Som exempel kan nämnas en omfattande reduktion av brottsligheten på en kamerabevakad plats, om reduktionen förväntas vara bestående även utan kamerabevakning. Så skulle kunna vara fallet exempelvis om aktörerna kommit till rätta med det aktuella områdets problem på ett grundläggande sätt. Ett annat exempel skulle kunna vara att det bevakade området ändrar karaktär och andra integritetsaspekter därmed gör sig gällande, t.ex. om en skola uppförs inom det kamerabevakade området, en pendeltågsstation byggs eller ett rekreationsområde, så som en uteservering, tillkommer.

Det ska också tydliggöras att den som är ansvarig för bevakningen regelbundet bör utvärdera platsen för att kunna fastställa om något på platsen har förändrats som påverkar integritets- eller bevakningsintresset och då eventuellt också avvägningen mellan dessa. Detta följer av principen om laglighet och principen om ansvarsskyldighet i EU:s dataskyddsförordning. Enligt principerna ska den som är ansvarig för bevakningen kunna visa att förordningen följs. En regelbunden utvärdering behöver inte leda till att en ny bedömning enligt intresseavvägningen behöver göras. Om förhållandena på platsen är oförändrade ställs inget krav på en ny bedömning. Vi anser inte att detta föranleder något behov av lagstiftningsåtgärder i kamerabevak-

ningslagen, utan sådan vägledning ligger i IMY:s uppdrag. IMY har uttalat att en sådan regelbunden utvärdering bör ske minst en gång per år, beroende på hur integritetskänslig bevakningen är.

13.7.4 Undantag från intresseavvägningen

Vårt förslag: Från kravet på att tillämpa intresseavvägningen ska göras undantag för sådan bevakning som i dag är undantagen tillståndskravet. Förslaget avser både de permanenta och tillfälliga undantag som i dag gäller i förhållande till tillståndskravet och som framgår av nuvarande 9 och 10 §§ KBL.

De tillfälliga undantagen ska förtydligas på så sätt att det framgår att undantagen även gäller för myndigheter eller kommuner som bistår Polismyndigheten eller räddningsledaren. Polismyndigheten ska också nämnas särskilt i undantaget som avser bevakning som är av vikt för att efterforska en försvunnen person.

Vår bedömning: Permanenta undantag från kravet på att kamerabevakning ska föregås av en intresseavvägning bör som utgångspunkt inte behövas. Detta eftersom intresseavvägningen endast är ett förtydligande av hur en proportionalitetsbedömning ska göras. Kravet på proportionalitet framgår av EU:s dataskyddsförordning som måste efterlevas även om bevakningen är undantagen krav på att tillämpa intresseavvägningen enligt kamerabevakningslagen. Det finns dock för lite tid inom ramen för vårt uppdrag för att avgöra vilka konsekvenser det skulle få att ta bort undantagen, särskilt i fråga om det skulle innebära en lättnad eller inte för de berörda aktörerna.

Behovet av tillfälliga undantag är tydligare. Detta på grund av att det finns tillfällen då det är befogat att en intresseavvägning inte görs med anledning av att kamerabevakning behöver komma till stånd snabbt. De tillfälliga undantagen bör förtydligas för att underlätta samarbete mellan myndigheter i de fall som undantagen reglerar och för att Polismyndigheten ska kunna använda undantagen på ett ändamålsenligt sätt.

Skälen för förslaget och bedömningen

De permanenta undantagen

I nuvarande 9 § KBL finns bestämmelser om permanenta undantag från tillståndskravet för bevakning som vissa aktörer bedriver på vissa platser och i vissa syften. Intresseavvägningen i kamerabevakningslagen gäller inte för bevakning som omfattas av undantagen. Av förarbetena till kamerabevakningslagen framgår att den som bedriver kamerabevakning som inte omfattas av tillståndskravet måste se till att bevakningen är förenlig med den generella dataskyddsregleringen.⁷⁷

Vi har i vår kartläggning fått information om att undantagen ger upphov till gränsdragningsproblem, vilket vi redogjort för i våra överväganden om att ta bort tillståndskravet, se avsnitt 11.4.1 och 11.6. Gränsdragningsproblemen medför svåra bedömningar kring om tillstånd behöver sökas eller inte för en viss bevakning. Vi bedömer att dessa gränsdragningsproblem kommer att kvarstå om de permanenta undantagen införs som undantag från kravet på att göra en intresseavvägning.

Vidare bedömer vi att i stort sett samma argumentation som motiverar vårt förslag att slopa begreppet *plats dit allmänheten har tillträde* kan motivera att slopa permanenta undantag från intresseavvägningen, se avsnitt 13.7.1. Särskilt när det gäller att kravet på proportionalitet följer av EU:s dataskyddsförordning, medan intresseavvägningen i kamerabevakningslagen endast är ett förtydligande av hur en proportionalitetsbedömning ska göras i fråga om kamerabevakning. Någon slags proportionalitetsbedömning måste alltså även ske för bevakning som omfattas av ett undantag för att säkerställa att sådan bevakning är förenlig med EU:s dataskyddsförordning. Utan krav på att göra intresseavvägningen enligt kamerabevakningslagen är det bara lite otydligare vad som ska beaktas i en proportionalitetsbedömning.

Det finns dock en skillnad som gör att det är svårare att bedöma vilken effekt det skulle få att slopa permanenta undantag från intresseavvägningen. Införandet av olika undantag har motiverats av lagstiftaren med att bevakningsintresset på en specifik typ av plats, om bevakningen sker i vissa specifika syften, väger tungt. Det betyder inte nödvändigtvis att det på alla sådana platser är proportionerligt att bevaka i de syften som anges, men lagstiftaren har uttalat sig gene-

⁷⁷ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 78.

rellt om proportionalitetsbedömningen för bevakningen som är undantagen tillståndskravet. Vi har övervägt om det räcker att lagstiftarens generella bedömning av proportionaliteten för den bevakning som är undantagen framgår av förarbeten och inte föreskrivas i lag. I nuläget anser vi dock att lagstiftningen behövs för att uttalandena ska kunna ge stöd åt aktörernas bedömning i det enskilda fallet. Dessutom uttalades i förarbetena till kollektivtrafikundantaget att det skulle innebära strängare reglering att ställa krav på att bevakning som redan var undantaget tillståndskravet skulle omfattas av en intresseavvägning.

Mot bakgrund av detta är det mer vanskligt att med säkerhet komma fram till att ett slopande av undantagen skulle innebära en lättnad för aktörerna jämfört med vad som gäller i dag på samma sätt som sloandet av begreppet plats dit allmänheten har tillträde. En sådan bedömning skulle kräva en mer noggrann konsekvensanalys än vad som finns tid för inom ramen för vårt uppdrag. Vi anser därför att det ska införas permanenta undantag från kravet på att göra en intresseavvägning motsvarande de undantag som i dag gäller i förhållande till tillståndskravet.

De tillfälliga undantagen

I nuvarande 10 § KBL finns bestämmelser om tillfälliga undantag från tillståndskravet. Enligt första punkten i paragrafen får kamerabevakning ske utan att en ansökan om tillstånd har gjorts vid bevakning som bedrivs av den som är räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor (2003:778), om bevakningen är av vikt för att avvärja en överhängande fara för olycka, begränsa verkningarna av en inträffad olycka eller minska risken för nya olyckor. Undantaget från tillståndsplikten gäller i detta fall under högst en månad. Enligt paragrafens andra punkt får kamerabevakning ske utan tillståndsansökan under högst en månad vid bevakning som bedrivs av den som är räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor. En förutsättning för att detta undantag ska vara tillämpligt är att bevakningen är av vikt för att efterforska en försvunnen person. Samma undantag framgår av 14 d § 2 och 3 för bevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Undantagen gäller då från kravet på att bevakningen ska föregås av en intresseavvägning och dokumentationskravet.

Behovet av att undanta sådan bevakning från intresseavvägningen är tydligare än behovet gällande de permanenta undantagen. För de tillfälliga undantagen handlar det om att det inte finns tid att göra en intresseavvägning då bevakningen måste komma till stånd snabbt i vissa situationer där lagstiftaren ansett det vara av vikt att så sker.⁷⁸ Under de förutsättningar som bevakningen får användas enligt nuvarande undantag är det motiverat att undantag införs från kravet på att tillämpa intresseavvägningen. Undantagen är också begränsade i tid, vilket innebär att om bevakningen behöver pågå längre tid än vad som föreskrivs måste bevakningen bedömas utifrån intresseavvägningen. Vi anser därför att undantagen ska införas från kravet på att tillämpa intresseavvägningen.

Bevakning bedrivs enligt dessa undantag endast i verksamhet som omfattas av EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde då bevakningen inte sker i de syften som framgår av 2 kap. 1 § brottsdatalagen eller 2 kap. 1 § säpodatalagen. Enligt den uppdelning och systematik vi föreslår för kamerabevakningslagen, se kapitel 12, räcker det alltså att dessa undantag framgår i den del av kamerabevakningslagen som gäller bevakning i verksamhet som inte är brottsbekämpande. Undantagen som i dag framgår av 10 § och 14 d § 2 och 3 KBL ska alltså slås samman.

Det har i vår kartläggning kommit fram att bl.a. Polismyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket upplever problem med dagens utformning av undantagen. Vi redovisar dessa problem i avsnitt 8.6.2, 8.7 och 9.2.2. Kortfattat kan sägas att myndigheterna uppger att de ofta behöver bedriva kamerabevakning i sådana situationer som anges i bestämmelsen utan att vara räddningsledare. I stället biträder de räddningsledaren i arbetet. Myndigheternas uppfattning är att de då inte omfattas av undantaget, vilket motverkar samarbetet mellan myndigheter i dessa kritiska situationer.

Av förarbetena till kamerabevakningslagen framgår följande. En räddningsledare får anses ansvarig för kamerabevakningen även om den utförs av en myndighet eller kommun som har en skyldighet att medverka i en räddningsinsats utan att vara räddningsledare enligt 6 kap. 7 § lagen om skydd mot olyckor. Den myndighet eller kommun som medverkar på detta sätt får alltså anses utföra bevakningen för räddningsledarens räkning. Detta innebär att undantaget från till-

⁷⁸ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 85.

ståndsplikten är tillämpligt om exempelvis Kustbevakningen biträder räddningsledaren med kamerabevakning.⁷⁹

Utifrån dessa uttalanden drar vi slutsatsen att även myndigheter eller kommuner som har en skyldighet att medverka i räddningsinsatser utan att vara räddningsledare omfattas av undantaget. Vi är dock tveksamma till bedömningen att räddningsledaren ska anses ansvarig för bevakning som bedrivs av de som medverkar. Räddningsledaren har ingen kontroll över t.ex. vilka tekniska lösningar eller behörighetsbegränsningar som de biträdande myndigheterna eller kommunerna använder och har ingen rätt att kontrollera sådana faktorer heller. Vår slutsats är därför att varje myndighet eller kommun själv ansvarar för sin bevakning, även om sådan bevakning sker när de har en skyldighet att medverka i en räddningsinsats utan att vara räddningsledare.

Oaktat detta anser vi att det bör förtydligas i kamerabevakningslagen att undantagen även gäller för myndigheter eller kommuner som bistår räddningsledaren i sådana räddningsinsatser utan att vara räddningsledare. Denna bedömning menar vi avser de aktörer som har en skyldighet att medverka i sådana räddningsinsatser.

Polismyndigheten för också fram att den ofta behöver bedriva sådan bevakning utan att vara räddningsledare eller bistå räddningsledaren. Särskilt gäller det fall då en räddningsinsats ännu inte inletts enligt lagen om skydd mot olyckor. Myndigheten nämns redan nu särskilt i undantaget i 14 d § 2 KBL som rör bevakning vid olyckor. Däremot nämns myndigheten inte särskilt för bevakning som sker för att det är av vikt för att efterforska en försvunnen person. För att undantagen ska vara tillämpliga i alla fall Polismyndigheten behöver bedriva bevakning i sådana situationer bör myndigheten nämnas särskilt i båda punkterna. Här bör också nämnas att andra myndigheter eller kommuner bör kunna bistå Polismyndigheten även när den inte är räddningsledare. I förarbetena har uttalats att undantagen bör vara tillämpliga även i de fallen.⁸⁰ Det bör förtydligas i bestämmelsen att undantagen gäller för den myndighet eller kommun som bistår Polismyndigheten eller räddningsledaren. I vilken bestämmelse som skyldigheten att biträda Polismyndigheten eller räddningsledaren framgår behöver inte anges i kamerabevakningslagen. Det är upp

⁷⁹ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 85.

⁸⁰ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 85.

till de enskilda myndigheterna eller kommunerna att avgöra om de har den skyldigheten.

13.7.5 Undantag från upplysningskravet och rätten till information

Vårt förslag: Det ska införas ett förtydligande om att undantagen från upplysningskravet och rätten till information som gäller vid

- bevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg av Polismyndigheten eller den som är räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor, om bevakningen är av vikt för att avvärja en överhängande fara för olycka, begränsa verkningarna av en inträffad olycka eller minska risken för nya olyckor, och
- bevakning som bedrivs av den som är räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor, om bevakningen är av vikt för att efterforska en försvunnen person

också ska gälla för sådan bevakning som bedrivs av den som bistår Polismyndigheten eller räddningsledaren. Polismyndigheten ska nämnas särskilt i den punkten som avser bevakning som är av vikt för att efterforska en försvunnen person.

Skälen för förslaget

Regeringen har tidigare uttalat att den myndighet eller kommun som medverkar i en räddningsinsats enligt 6 kap. 7 § lagen om skydd mot olyckor utan att vara räddningsledare omfattas av undantaget från tillståndskravet i nuvarande 10 § KBL. Det bör innebära att dessa myndigheter eller kommuner också omfattas av gällande undantag från upplysningskravet och rätten till information i nuvarande 16 § 5 och 6 KBL. Mot samma bakgrund som vi redogör för i avsnitt 13.7.4 bör det förtydligas att undantagen från upplysningskravet och rätten till information också gäller sådana myndigheter eller kommuner samt att Polismyndigheten ska nämnas särskilt i undantaget som gäller bevakning som sker för att det är av vikt att efterforska en försvunnen person.

Bevakning bedrivs enligt dessa undantag endast i verksamhet som omfattas av EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde. Enligt

artikel 23 i EU:s dataskyddsförordning ska en begränsning av upplysningskravet och rätten till information ske med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgöra en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle i syfte att säkerställa vissa närmare angivna intressen, bl.a. den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten, förebyggande, förhindrande, utredning, avslöjande eller lagföring av brott och andra av unionens eller en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse. I enlighet med skäl 73 till dataskyddsförordningen innefattar begreppet allmän säkerhet bl.a. åtgärder för att skydda människoliv, särskilt vid naturkatastrofer eller katastrofer framkallade av människan.⁸¹ Våra förslag är förenliga med detta.

Enligt den uppdelning och systematik vi föreslår för kamerabevakningslagen, se kapitel 12, räcker det att dessa undantag framgår i den bestämmelse som reglerar undantag från upplysningskravet och rätten till information i sådan verksamhet.

I fråga om undantaget gällande bevakning via luftfartyg (vanligtvis UAS), hänvisar vi till vissa bedömningar som görs i avsnitt 14.5.5, vilka får betydelse även för detta undantag.

13.7.6 Bestämmelser som hänvisar till regleringen om konsekvensbedömning och förhandssamråd ska införas

Vårt förslag: En bestämmelse ska införas som hänvisar till artiklarna 35 och 36 i EU:s dataskyddsförordning som reglerar när konsekvensbedömning ska göras och förhandssamråd ska begäras hos tillsynsmyndigheten. En annan bestämmelse med motsvarande hänvisning till 3 kap. 7 § brottsdatalagen och 5 kap. 6 § säpo-datalagen ska också införas.

Vår bedömning: Tillståndsförfarandet har ansetts vara en precisering av kravet på konsekvensbedömning och förhandssamråd, samt bedömts ersätta det senare kravet. När aktörerna nu ska bedöma bevakningens tillåtlighet självständigt ska de göra konsekvensbedömningar och begära förhandssamråd i de fall det krävs. Det bör genom två hänvisningsbestämmelser tydliggöras att så är fallet.

⁸¹ Jfr även prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 92 och 93.

Skälen för förslaget och bedömningen

Som vi tidigare redovisat har tillståndskravet ansetts vara en precisering av kravet på att i vissa fall göra en konsekvensbedömning enligt artikel 35 i EU:s dataskyddsförordning respektive kravet på att i vissa fall begära förhandssamråd med tillsynsmyndigheten enligt artikel 36. IMY bedömer också att tillståndsförfarandet ersätter förhandssamrådsförfarandet. När tillståndskravet tas bort kommer aktörerna att behöva bedöma om de ska göra en konsekvensbedömning eller begära förhandssamråd. För att det ska bli tydligt att så är fallet bör en hänvisningsbestämmelse införas. IMY uppger dessutom att myndigheten bedömer att det i dagsläget begärs för få förhandssamråd i fråga om kamerabevakning som inte kräver tillstånd.

För att lagen ska bli konsekvent anser vi att en liknande bestämmelse som hänvisar till regler om konsekvensbedömning och förhandssamråd i brottsdatalagen respektive säpodatalagen bör införas.

13.8 Vissa frågor om rättslig grund när tillståndskravet tas bort

13.8.1 Det finns en risk för att vissa verksamheter inte kommer att ha en rättslig grund fastställd i nationell rätt för viss bevakning

Vår bedömning: I tillståndprocessen prövas inte om bevakning som myndigheter ansöker om tillstånd för har rättslig grund enligt den generella dataskyddsregleringen. Det finns därför en risk att det saknas bestämmelser i nationell rätt som fastställer en uppgift av allmänt intresse som kan ligga till grund för bevakning. Det finns inom ramen för vårt uppdrag inte tid att göra en heltäckande översyn. En fråga som bör lösas inom ramen för vårt uppdrag är dock kommuners möjlighet att bevaka i brottsförebyggande syfte och i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Skälen för bedömningen

Vi konstaterar tidigare i detta kapitel att IMY i tillståndsförfarandet inte prövar om bevakningen har rättslig grund enligt den generella dataskyddsregleringen om den sökande är en myndighet. Det finns till att börja med alltså en risk för att bevakning som i dag bedrivs enligt tillstånd inte har rättslig grund enligt EU:s dataskyddsförordning, vilket krävs oaktat att man i nationell rätt har ett tillståndsförfarande.

När det gäller rättslig grund enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning måste det finnas en bestämmelse i nationell rätt⁸² som fastställer uppgiften av allmänt intresse eller myndighetsutövningen. För att bestämmelsen ska kunna ligga till grund för att använda kamerabevakning måste bestämmelsen vara så pass tydlig och förutsebar att enskilda objektivt ska kunna förvänta sig att kamerabevakning kan vara ett verktyg för att utföra uppgiften.

Myndighetsutövning bör i detta avseende inte vara något större problem eftersom myndighet endast får utövas om det är fastställt i lag eller annan författning. Så som vi uppfattar det som kommer fram i kartläggningen bevakar aktörerna dock ofta inte som ett led i sin myndighetsutövning. Då krävs i stället att det finns en uppgift av allmänt intresse som är fastställd i nationell rätt. Ett exempel på en sådan som kan utgöra grund för kamerabevakning är 5 kap. 3 § skollagen, se avsnitt 13.7.1 för en mer utförlig exemplifiering.

Det är mer osäkert om det finns en uppgift av allmänt intresse fastställd i nationell rätt för all bevakning som verksamheter enligt vår kartläggning har behov av att bedriva. Det är särskilt svårt att avgöra för just myndigheter. Andra än myndigheter har i tillståndsprocessen behövt uppge vilken sådan bestämmelse som utgör uppgiften av allmänt intresse som ligger till grund för bevakningen.

Vi tror inte att detta kommer vara ett alltför utbrett problem när tillståndskravet tas bort, men det finns en viss risk att vissa verksamheter kommer att inse att en sådan bestämmelse saknas. Utifrån förutsättningarna för vårt uppdrag har vi inte tid att göra en heltäckande översyn i frågan.

Däremot identifierar vi att kommuner saknar en sådan fastställd uppgift av allmänt intresse som kan ligga till grund för bevakning i kom-

⁸² Grunden för behandlingen kan även fastställas i enlighet med unionsrätten, se artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning.

munens offentliga miljöer. Kommunerna nämns i våra direktiv som en aktör som har goda förutsättningar att bidra till minskad brottslighet. Vi anser att det är av vikt att kommunerna genom våra förslag ges möjlighet att bevaka sina offentliga miljöer i detta syfte.

13.8.2 Det ska införas en rättslig grund för kommuners kamerabevakning

Vårt förslag: En bestämmelse ska införas i lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete som anger att kommuner får bedriva kamerabevakning i syfte att verka för trygga och säkra offentliga miljöer. Bestämmelsen ska upplysa om att kamerabevakningslagen och EU:s dataskyddsförordning gäller för sådan bevakning.

Vår bedömning: Kommuner bör kunna bevaka sina offentliga miljöer i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet även när tillståndskravet tas bort. Den föreslagna bestämmelsen är så pass tydlig och precis att enskilda objektivt kan förvänta sig att kommunerna bedriver bevakning med stöd av den men samtidigt så begränsad att kommunerna inte kan vidta andra åtgärder än att bevaka vissa platser i vissa syften. Bestämmelsen säkerställer att det finns en rättslig grund för kommuner att bedriva kamerabevakning i nämnda syften. Införandet av bestämmelsen medför inte något nytt ansvar för kommuner och påverkar inte den kommunala självstyrelsen.

Skälen för förslaget och bedömningen

Kommuner kommer att sakna möjlighet att bevaka sina offentliga miljöer i vissa syften

Kommunerna bedriver en mängd olika verksamheter. De specifika verksamheterna regleras i olika lagar. I dessa lagar finns det ofta någon bestämmelse som innebär att verksamheten ska ansvara för t.ex. säkra miljöer, och kan då ligga till grund för att bedriva bevakning i viss omfattning. När det däremot är fråga om bevakning utanför ramen

för dessa verksamheter finns det inga specifika bestämmelser som fastställer en uppgift av allmänt intresse som innebär att kommunen kan bevaka i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet eller i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Det har i förarbeten och praxis uttalats att kommuner har ett visst eget ansvar för ordning och säkerhet i kommunen.⁸³ Vi förstår det som att dessa uttalanden särskilt har sin grund i att kommunerna enligt ordningslagen bl.a. i vissa fall får meddela föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla ordningen på offentlig plats. Det som föreskrivs i ordningslagen anser vi dock inte är sådana bestämmelser som fastställer en uppgift av allmänt intresse som är så tydlig och förutsebar att kommunen kan bedriva bevakning med grund i dessa bestämmelser.

Under 2023 infördes lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Som vi konstaterar i avsnitt 10.2 anser vi att lagens nuvarande lydelse inte kan anses utgöra ett fastställande av en uppgift av allmänt intresse som kan utgöra rättslig grund för kamerabevakning.

Mot bakgrund av detta bedömer vi att kommuner i dagsläget saknar en fastställd uppgift av allmänt intresse som kan utgöra en tydlig rättslig grund för bevakning i nämnda syften.

Kommuner bör ha möjlighet att bevaka sina offentliga miljöer i dessa syften

Som vi konstaterar tidigare i detta avsnitt har kommuner goda förutsättningar att bidra till minskad brottslighet. Detta särskilt eftersom många av de mest centrala förebyggande verktygen på såväl strategisk nivå som individnivå finns inom den kommunala verksamheten. Det har tidigare också uttalats att kommunerna har ett visst eget ansvar för ordning och säkerhet i kommunen.

Vi har i kartläggningen fått uppgifter från kommunerna om att de ofta har ett behov av att bevaka offentliga miljöer så som gator och torg, cykelgarage, bibliotek, resecentrum och återvinningscentraler. Vi anser att kommunerna bör ha en möjlighet att bevaka sådana platser i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brott och i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet om behovet att bevaka på den enskilda platsen väger tyngre än den enskildes intresse av att

⁸³ Se HFD 2023 ref. 6, p. 17 och prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 33.

inte bli bevakad. Om en rättslig grund inte införs finns det en risk att kommuner inte kan bevaka dessa platser i nämnda syften när tillståndskravet tas bort, vilket inte är rimligt eftersom de har denna möjlighet enligt dagens reglering.

Det bör nämnas att vi övervägt om detta behov även finns för regionerna. Vi kan dock konstatera att regionerna i huvudsak bedriver bevakning inom ramen för sina verksamheter, t.ex. sjukvård och kollektivtrafik, där det redan finns bestämmelser som fastställer uppgifter av allmänt intresse som kan ligga till grund för kamerabevakning.

En ny bestämmelse som utgör en uppgift av allmänt intresse men är begränsad till kamerabevakning

Mot bakgrund av det vi redogör för bör en ny bestämmelse som fastställer en uppgift av allmänt intresse för kommuner införas. En sådan bestämmelse kan formuleras på olika sätt. Normalt sett är uppgiften av allmänt intresse inte begränsad till att gälla kamerabevakning, utan innebär ett generellt ansvar för t.ex. säkerhet på en viss plats. Vi anser dock att en sådan bestämmelse för kommuner utifrån vårt uppdrag inte kan formuleras för brett utan bör endast avse kommunernas rätt att kamerabevaka i vissa fall. Detta för att det är omöjligt för oss att inom ramen för uppdraget med säkerhet kunna redogöra för konsekvenserna av en generell och bred bestämmelse. Bestämmelsen bör inte heller innebära att kommunerna *ska* kamerabevaka. I sådana fall skulle det innebära en rättslig förpliktelse. Bestämmelsen bör alltså formuleras som att kommunerna *får* kamerabevaka. Vidare bör bestämmelsen vara begränsad till att kommunerna får bevaka i syfte att verka för trygga och säkra offentliga miljöer. En sådan formulering anser vi inkluderar en möjlighet för kommunerna att bevaka i syfte att förebygga, förhindra eller utreda brott och i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Den föreslagna formuleringen är så pass tydlig och precis att enskilda objektivt kan förvänta sig att kommunerna kan bedriva kamerabevakning men samtidigt så begränsad att kommunerna inte kan bedöma att de kan vidta andra åtgärder enligt bestämmelsen än att bevaka vissa platser i vissa syften. Bestämmelsen innebär endast att den rättsliga grunden för kommuner att bedriva kamerabevakning fastställs. Övriga förutsättningar enligt kamerabevakningslagen och

EU:s dataskyddsförordning måste bedömas i enlighet med vad vi redogör för i detta kapitel. Det ska därför anges i bestämmelsen att sådan kamerabevakning omfattas av bestämmelserna i kamerabevakningslagen och EU:s dataskyddsförordning. Hänvisningen till den senare regleringen förslås för att understryka att bestämmelsen inte innebär en uppgift som gör brottsdatalagen tillämplig.

Utformningen av bestämmelsen är inte ämnad att ge utökade möjligheter till bevakning jämfört med vad som i dag möjliggörs genom tillståndsförfarandet. Vi kan dock inte utesluta att avsaknaden av en rättslig grund innebär att kommuner avstår från att ens söka tillstånd. Med anledning av detta kan bestämmelsen leda till att fler kommuner kommer att inleda bevakning eller att kommuner som redan bevakar enligt tillstånd kommer att bevaka i fler fall. Risken att kamerabevakning i samhället kommer att öka är dock enligt oss mer hänförlig till att vi föreslår att tillståndskravet ska avskaffas, vilket vi behandlar i avsnitt 11.5. Vi redogör där för vår bedömning att dessa risker kan motverkas genom bl.a. tillsyn och vägledning. Om bestämmelsen om rättslig grund inte införs kommer kommuner inte att kunna bedriva kamerabevakning som i dag kan bedrivas med tillstånd. Bestämmelsen har ett begränsat tillämpningsområde och det framgår tydligt att regler i kamerabevakningslagen och EU:s dataskyddsförordning – vilka garanterar ett integritetsskydd – gäller. Det är således proportionerligt att införa bestämmelsen.

Det minst dåliga alternativet är att bestämmelsen införs i lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete

Det har varit svårt att avgöra i vilken författning den nya bestämmelsen bör införas. Vi bedömer att det inte är lämpligt att den införs i kamerabevakningslagen eller dataskyddslagen. Detta för att det skulle hämma systematiken i dessa lagar. Vidare anser vi att bestämmelsen inte bör införas i kommunallagen (2017:725). Detta eftersom den lagen har till syfte att reglera kommuners och regioners övergripande verksamhet. Den bestämmelsen vi föreslår är ytterst begränsad och avser dessutom endast kommuner. Vi har också övervägt om bestämmelsen kan införas i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Den lagen ger kommuner, och i vissa fall även regioner, befogenhet eller möjlighet att ägna sig åt verksamhet, som faller utanför deras allmänna på kommunallagen grundade kompetens. Inte

heller denna lag anser vi är lämplig eftersom den nya bestämmelsen inte innebär någon befogenhet att ägna sig åt viss specifik verksamhet. Ytterligare en lag som vi övervägt är ordningslagen. Denna lag innehåller bl.a. bestämmelser om att kommunerna i vissa fall får meddela föreskrifter som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på en offentlig plats. Vi bedömer att denna lag inte heller är lämplig för den nya bestämmelsen eftersom den i huvudsak reglerar vad enskilda får göra på en offentlig plats med eller utan tillstånd.

Slutligen har vi övervägt den nya lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Som utgångspunkt är egentligen inte heller denna lag optimal. Detta eftersom bestämmelserna i lagen syftar till att säkerställa att kommuner utifrån ett kunskapsbaserat underlag tar ställning till behovet av brottsförebyggande åtgärder och tar visst ansvar för samordningen av det brottsförebyggande arbetet inom kommunen. Lagen har alltså inte till syfte att reglera vilka åtgärder som kommunen får vidta i det arbetet.⁸⁴ Vi anser dock att denna lag är det minst dåliga alternativet.

Vårt förslag är alltså att det införs en ny bestämmelse i lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete som anger att kommuner får bedriva kamerabevakning i syfte att verka för trygga och säkra offentliga miljöer. Bestämmelsen ska upplysa om att regleringen i kamerabevakningslagen och EU:s dataskyddsförordning gäller för sådan bevakning.

Bestämmelsen innebär inget nytt ansvar och påverkar inte den kommunala självstyrelsen

Vårt förslag innebär inte att det införs något nytt ansvar för kommunerna. Bestämmelsen innebär bara en möjlighet för kommunerna att bevaka på vissa platser i vissa syften. Det är alltså en frivillig åtgärd som kommunerna får bestämma själva om de vill vidta eller inte, så länge kraven i kamerabevakningslagen och EU:s dataskyddsförordning är uppfyllda. På så sätt påverkar bestämmelsen inte den kommunala självstyrelsen.

⁸⁴ Se 3 § lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

*Kamerabevakning som bedrivs i kommuners offentliga miljöer
i dag får anses tillåten enligt gällande tillstånd*

Även om vår bedömning innebär att kommuner som bedriver bevakning i offentliga miljöer i dag kan sakna rättslig grund enligt EU:s dataskyddsförordning, anser vi att deras bevakning får anses tillåten enligt de tillstånd som IMY utfärdat. Det är först när tillståndskravet tas bort som avsaknaden av en rättslig grund får en reell effekt. I avsnitt 16.4 redogör vi för att bevakning som bedrivs enligt tillstånd i dag ska anses tillåten även när tillståndskravet upphör. Det gäller även för bevakning som kommunen bedriver i offentliga miljöer. Det krävs dock givetvis att den pågående bevakningen också har rättslig grund enligt den generella dataskyddsregleringen.

14 Särskilda förutsättningar för att bedriva kamerabevakning i brottsbekämpande verksamhet

14.1 Inledning

Vi föreslår att tillståndsförfarandet i kamerabevakningslagen helt ska slopas. Vidare föreslår vi att förutsättningar för myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse ska regleras i lagen och att sådana förutsättningar ska vara olika för brottsbekämpande verksamhet och annan verksamhet. I kapitel 13 redogör vi för våra förslag om hur kamerabevakning i annan verksamhet än brottsbekämpande ska regleras.

Vi har i uppdrag att genom en översyn av nuvarande intresseavvägning utöka möjligheterna att bedriva kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet, samtidigt som integritetsskyddet beaktas. Därutöver ska vi föreslå vissa lättnader för Polismyndigheten. I kapitel 12 redogör vi för vår bedömning att brottsbekämpande myndigheter bör regleras lika.

I detta kapitel presenterar vi våra förslag gällande förutsättningar att bedriva kamerabevakning i brottsbekämpande verksamhet. Gränsen för vad som är hänförligt dit har vi dragit vid sådan bevakning som omfattas av brottsdatalagen och säpodatalagen.

Vi föreslår att bevakning som sker i brottsbekämpande verksamhet, oavsett vilken brottsbekämpande myndighet som bedriver den, ska bedömas enligt en särskild intresseavvägning som utökar de platser som bevakning får bedrivas på. Därutöver föreslår vi att de befintliga undantagen för när intresseavvägningen inte behöver tillämpas ska gälla för alla brottsbekämpande myndigheter. Utöver detta föreslår vi att vissa av dessa undantag ska utvidgas på så sätt att de gäller i fler situationer. Vi föreslår också att undantagen som i dag gäller

från upplysningskravet och rätten till information ska gälla för samtliga brottsbekämpande myndigheter och att vissa av undantagen ska utvidgas på så sätt att de gäller i fler situationer.

14.2 Utgångspunkter för våra överväganden i fråga om förutsättningar för kamerabevakning i brottsbekämpande verksamhet

I avsnitt 13.4 redogör vi för tidigare överväganden i fråga om förutsättningar för kamerabevakning. Dessa förarbetsuttalanden är aktuella även för frågorna vi behandlar i detta kapitel. Här redogör vi särskilt för vissa förarbetsuttalanden som har betydelse för våra överväganden i respektive avsnitt.

Utöver våra generella utgångspunkter som vi redogör för i kapitel 9 gäller för våra överväganden i detta kapitel i huvudsak samma utgångspunkter som vi redogör för i avsnitt 13.5 med följande tilllägg. Den bevakning vi behandlar i detta kapitel omfattas huvudsakligen inte av tillståndskravet i dag. Mot bakgrund av den uppdelning av regleringen i kamerabevakningslagen som vi föreslår kommer våra förslag i detta kapitel även att omfatta vissa aktörer som har tillståndskrav i dag. Det är endast Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket som är helt undantagna tillståndskravet. Det är också dessa myndigheter som har det absolut största behovet av att bevaka i brottsbekämpande verksamhet. Våra bedömningar i detta kapitel utgår från behovet att bevaka i brottsbekämpningen generellt, men de exempel som ges kommer särskilt från de nämnda myndigheterna. Som vi konstaterar i avsnitt 12.3 anser vi att samtliga brottsbekämpande myndigheter bör ha samma möjligheter att kamerabevaka enligt kamerabevakningslagen, även om behovet av att bevaka är av olika omfattning i olika myndigheters brottsbekämpande verksamhet.

14.3 Utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet

14.3.1 En särskild reglering för bevakning i brottsbekämpande verksamhet

Vårt förslag: 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.

Vår bedömning: Intresseavvägningen bör fortsatt gälla för bevakning i brottsbekämpande verksamhet i syfte att säkerställa att en proportionalitetsbedömning görs i det enskilda fallet, men det som ska beaktas i bedömningen bör i större utsträckning tillgodose behoven att bevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Det finns behov av att tydliggöra kopplingen mellan rättslig grund och intresseavvägningen även när bevakningen sker i brottsbekämpande verksamhet. Begreppet plats dit allmänheten har tillträde bör slopas för att lagstiftningen ska vara konsekvent, även om effekten inte kommer vara särskilt påtaglig. Förslaget är förenligt med EU-rätten eftersom EU:s dataskyddsdirektiv tillåter starkare skyddsåtgärder än vad som föreskrivs i direktivet.

Skälen för förslaget och bedömningen

Intresseavvägningen bör fortfarande tillämpas, men omfatta fler situationer som innebär att bevakningsintresset kan väga tungt

Vi konstaterar i avsnitt 12.2 att förutsättningarna för kamerabevakning som bedrivs av bl.a. myndigheter ska regleras i kamerabevakningslagen. Den främsta anledningen till detta är att det inte framgår

tydligt av den generella dataskyddsregleringen hur en proportionalitetsbedömning ska göras i fråga om kamerabevakning. När det gäller proportionalitet i brottsdatalagen konstaterar vi i avsnitt 10.4 att det inte bara är otydligt hur en proportionalitetsbedömning ska göras, utan även kravet på proportionalitet i sig är otydligt. Även om samtliga brottsbekämpande myndigheter som vi varit i kontakt med i vår kartläggning uppger att deras uppfattning är att det finns ett krav på proportionalitet är detta inte tydligt i brottsdatalagen. Samma sak gäller för säpodatalagen. Intresseavvägningen har till syfte att säkerställa att en proportionalitetsbedömning görs i det enskilda fallet av kamerabevakning och bör således fortsatt gälla även för bevakning som sker i brottsbekämpande verksamhet. Det som särskilt ska beaktas i fråga om bevakningsintresset bör dock utvidgas för att omfatta fler situationer och bättre tillgodose behoven att bevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Hur detta ska göras behandlas i avsnitt 14.3.2.

Det finns behov av att tydliggöra kopplingen mellan rättslig grund och intresseavvägningen även för bevakning som bedrivs i brottsbekämpande verksamhet

Vi redogör i avsnitt 13.7.1 för kopplingen mellan rättslig grund och intresseavvägningen och att denna koppling för närvarande inte är tydlig i kamerabevakningslagen. Behovet av förtydligande är möjligtvis inte lika påtagligt för vissa brottsbekämpande myndigheter som har tillämpat kamerabevakningslagen tillsammans med t.ex. brottsdatalagen under en längre tid utan ett tillståndskrav. Däremot innebär våra förslag att det är fler brottsbekämpande myndigheter som inte kommer att omfattas av ett tillståndskrav och i stället ska omfattas av den särskilda intresseavvägningen. Samma argumentation som vi för i fråga om övriga aktörer i nämnda avsnitt bör i huvudsak alltså kunna motivera att kopplingen framgår även i fråga om förutsättningar för bevakning som bedrivs i brottsbekämpande verksamhet. Det är också detta förtydligande som klargör vilka regler som ska tillämpas i vilken verksamhet enligt kamerabevakningslagen. Vidare finns det enligt oss ett behov av att göra lagen mer förutsebar generellt. Därför bör det framgå att bevakning som bedrivs i brottsbekämpande verksamhet får bedrivas om det är nödvändigt för de ändamål som anges i brottsdatalagen och säpodatalagen. Förslaget inne-

bär alltså inte att en ny rättslig grund för kamerabevakning införs. Myndigheterna är fortfarande begränsade till den uppgift de har och de rättsliga grunder som de har att tillämpa i annan dataskyddslagstiftning.

Beträffande nödvändighetsbegreppet har det i förarbetena till brottsdatalagen uttalats att personuppgiftsbehandling är nödvändig om den behövs för att den behöriga myndigheten ska kunna utföra en arbetsuppgift på ett effektivt sätt. Det krävs alltså inte att det ska vara omöjligt att utföra uppgiften om personuppgifterna inte behandlas.¹ Enligt lagkommentaren till 2 kap. 1 § brottsdatalagen innebär kravet på nödvändighet att personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås med andra medel.² Detta bör dock ses i ljuset av uttalandena i förarbetena till kamerabevakningslagen där regeringen konstaterade att det i brottsbekämpande verksamhet finns skäl att se kamerateknik som ett naturligt hjälpmedel och inte som en åtgärd som kan tas till först om andra tänkbara åtgärder inte gett resultat. Regeringen uttalade därför att kravet på att kamerabevakning ska behövas för ett visst ändamål inte innebär att andra åtgärder nödvändigtvis måste prövas först.³

Att slopa begreppet plats dit allmänheten har tillträde kommer att få mindre effekt men göra lagstiftningen konsekvent

Vi konstaterar i avsnitt 13.7.1 att det finns skäl att slopa begreppet plats dit allmänheten har tillträde i fråga om förutsättningar för bevakning som bedrivs i verksamhet som inte är brottsbekämpande. Detta särskilt utifrån de gränsdragningsproblem som begreppet förorsakar. Den argumentation som framgår i det avsnittet bör också kunna motivera att begreppet slopas beträffande de särskilda reglerna för bevakning som bedrivs i brottsbekämpande verksamhet. Sammanfattningsvis anser vi att ett slopande av begreppet plats dit allmänheten har tillträde medför stora integritetsvinster, vilket är ett starkt skäl för att ta bort begreppet. Det går dock inte att utesluta att det kommer innebära en viss administrativ börda. Om man däremot ser till helheten bör det faktum att aktörerna inte behöver hantera gräns-

¹ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 117.

² Se Lindblom, *Brottsdatalag* (2018:1177), 2 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-02-10).

³ Prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 65 och 142.

dragningsproblem och får ledning i hur en proportionalitetsbedömning ska göras, innebära att det totalt sett innebära en förenkling.

I vår kartläggning – där vi utöver Polismyndigheten, inkluderat Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen – har det framkommit att myndigheterna i huvudsak bedriver bevakning på platser dit allmänheten har tillträde. Det bör alltså röra sig om få fall där dessa myndigheter bevakar platser dit allmänheten inte har tillträde. Av denna information drar vi slutsatsen att slopandet av begreppet i och för sig inte skulle få nämnvärd effekt vare sig ur ett verksamhets- eller ett integritetsperspektiv, men samtidigt innebära att lagstiftningen blir konsekvent. Vi anser att det finns ett värde i att lagstiftningen följer samma metodik så långt som möjligt. Eventuellt finns det andra brottsbekämpande myndigheter som bedriver sådan bevakning i större omfattning, t.ex. Kriminalvården. Mot bakgrund av de vinster som slopandet av begreppet innebär och att vi bedömer att det inte nämnvärt kommer försvåra för myndigheterna föreslår vi att begreppet ska slopas för bevakning som bedrivs i brottsbekämpande verksamhet.

Förslaget är förenligt med EU-rätten

Den tidigare Kamerabevakningsutredningen konstaterade beträffande sitt förslag till det generella undantaget från tillståndskravet inom brottsbekämpning att det är förenligt med EU:s dataskyddsdirektiv att ställa krav på att myndigheterna ska göra en proportionalitetsbedömning enligt en intresseavvägning.⁴ Detta mot bakgrund av att det är möjligt att införa starkare skyddsåtgärder på det direktivstyrda området.⁵ Vi har inte funnit anledning att göra någon annan bedömning.

⁴ Se SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen- ett enklare förfarande*, s. 176 och 177.

⁵ Se artikel 1.3 i EU:s dataskyddsdirektiv.

14.3.2 Vad som ska beaktas särskilt i den särskilda intresseavvägningen

Vårt förslag: Vid bedömningen av intresset av kamerabevakning ska det särskilt beaktas om bevakningen behövs för att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott på en
 - a) brottsutsatt plats,
 - b) plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom,
 - c) plats där det med hänsyn till faktiska omständigheter finns risk för allvarlig eller omfattande brottslighet, eller
 - d) plats som med hänsyn till faktiska omständigheter har strategisk betydelse för att motverka allvarlig brottslighet eller brott som har samband med sådan brottslighet,
2. förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar, eller
3. tillgodose andra därmed jämförliga ändamål.

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska det särskilt beaktas

1. hur bevakningen ska utföras,
2. om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas, och
3. vilket område som ska bevakas.

Vår bedömning: Förslaget innebär att bevakningsintresset kan väga tungt på fler platser än enligt intresseavvägningen som gäller i dag. Det som ska beaktas i den särskilda intresseavvägningen bör svara bättre mot behovet av att kamerabevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet, samtidigt som integritetsskyddet beaktas.

Skälen för förslaget och bedömningen

Förslaget innebär i huvudsak att fler platser kan bevakas

Vi redogör i avsnitt 13.7.2 för hur intresseavvägningen som i dag gäller för tillstånd respektive bevakning som vissa brottsbekämpande myndigheter bedriver – och som vi föreslår fortsatt ska gälla för bevakning som bedrivs i verksamhet som inte är brottsbekämpande – ska tillämpas. Det som redovisas i det avsnittet gäller i huvudsak även för bedömningen enligt den särskilda intresseavvägningen. Det ska alltså fortsatt ske en avvägning mellan bevakningsintresset och den enskildes intresse att inte bli bevakad. Våra förslag i detta avsnitt har till syfte att utvidga på vilka platser som bevakningsintresset kan väga tungt när syftet är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Utformningen av behovet att bevaka för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet är sedan tidigare ändamålsenlig, särskilt eftersom myndigheterna bör kunna göra båda en bakåt- och framåtblickande bedömning, se avsnitt 13.7.2. Den särskilda intresseavvägningen är också renodlad till att endast gälla behov som gör sig gällande i den brottsbekämpande verksamheten, dvs. bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Vi har övervägt om begreppet brottsutsatt plats helt bör slopas och tydliggöra att myndigheterna i den nya framåtblickande bedömningen som vi föreslår kan ta hänsyn till tidigare brottslighet som förekommit på platsen. Vi anser dock att det finns skäl att behålla begreppet för att tydliggöra att både bakåt- och framåtblickande bedömningar kan motivera att bevakningsintresset väger tungt. Vi har också övervägt om den nuvarande riskbedömningen som fokuserar på särskilda platser bör slopas, men även denna ser vi kan underlätta bedömningen i vissa fall. Att införa helt nya bedömningsgrunder innebär att en större osäkerhet uppstår innan praxis har etablerats. Eftersom det redan finns praxis för nuvarande intresseavvägning bör det av oss föreslagna upplägget underlätta i viss mån.

Behov av en kompletterande framåtblickande bedömning

Vi beskriver i avsnitt 13.7.2 vad som krävs för att en plats ska anses vara brottsutsatt. Bedömningen av om en plats är brottsutsatt är bakåtblickande och grundar sig på att brottslig verksamhet redan före-

kommit på platsen. Det finns också en möjlighet att göra en framåtblickande bedömning då bevakningsintresset kan motiveras genom att det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom. Som vi beskriver i nämnda avsnitt tar denna bestämmelse sikte på platser där det av andra skäl än att det tidigare begåtts brott på platsen kan konstateras en förhöjd hotbild mot människor som vistas på platsen eller mot egendom som finns där. I samma avsnitt bedömer vi att begreppet *särskild anledning* ändå till viss del innebär att bedömningen måste grundas på omständigheter som har förelegat på platsen tidigare.

Vi konstaterar i nämnda avsnitt att en sådan möjlighet till en framåtblickande bedömning är ändamålsenlig för bevakning som bedrivs i annan verksamhet än brottsbekämpande. Vi menar att det för bevakning som avses i detta kapitel också behövs en framåtblickande bedömning som kan ta hänsyn till andra omständigheter och annan information. Brottsbekämpande myndigheter har många olika verktyg för att inhämta information och har på så sätt möjlighet att göra bedömningar av bevakningsbehovet på en plats genom framåtblickande bedömningar. Det finns alltså ett behov av en utökad möjlighet att göra sådana bedömningar för att annan information ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt.

En ny framåtblickande riskbedömning (punkten 1.c)

Det finns olika sätt att i lagstiftning möjliggöra framåtblickande bedömningar. Till exempel används ett farerekvisit när det är fråga om straffbestämmelser för försök, förberedelse och stämpling till ett brott. Då ska det bedömas om det förelegat fara för brottets fullbordning. Vi identifierar dock att det är vanligast att använda riskbedömningar. Följande exempel kan ges. Hemliga tvångsmedel, inklusive hemlig kameraövervakning, får enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) användas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa i lagen angivna brott. Enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar får en utlänning tas i förvar om det finns betydande risk för att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verk-

samhet i Sverige. I samma lag framgår att vissa tvångsmedel får användas om det t.ex. finns en risk för att utlänningen medverkar i ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet. Kontaktförbud får enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilket förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda. Beträffande de särskilda häktningsgrunderna i rättegångsbalken gäller rekvisitet risk för fortsatt brottslig verksamhet eller flykt/kollusion. Vård enligt 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) ska beslutas, om det på grund av något förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.

Den nuvarande framåtblickande bedömningen som finns i kamerabevakningslagen innebär också en riskbedömning. Mot bakgrund av att vi identifierar att riskbedömningar verkar vara det vanligaste i fråga om framåtblickande bedömningar, anser vi att det finns skäl att även den nya framåtblickande bedömningen ska innebära en riskbedömning. Genom en riskbedömning kan brottsbekämpande myndigheter också ta hänsyn till brottslighet som saknar brottsoffer och som är svåra att placera geografiskt i enlighet med begreppet brottsutsatt plats.

Kvalificering av risken – faktiska omständigheter

En hypotetisk risk för brottslig verksamhet finns i princip på alla platser i samhället. Riskbedömningen för brottslig verksamhet på platsen bör därför förenas med någon form av kvalifikation. Vid bedömningen av vilken typ av kvalificering som bör användas kan ledning hämtas från förarbeten där olika riskbedömningar i andra lagar har diskuterats.

Kvalifikationen påtaglig risk förekommer bl.a. i regleringen om hemliga tvångsmedel, t.ex. hemlig kameraövervakning, i preventivlagen. Begreppet påtaglig risk valdes med inspiration från reglerna om omhändertagande enligt LVU. Begreppet innebär att bedömningen inte får bygga endast på spekulationer och allmänna bedömningar, utan måste grunda sig på faktiska omständigheter som föreligger vid bedömningstillfället och avse en klart förutsebar utveckling utifrån

dessa omständigheter, t.ex. att ett terrordåd kan komma att ske. Där-
emot krävs inte att risken avser en viss konkretiserad gärning.⁶

Användandet av hemlig kameraövervakning är ett större ingrepp
i den personliga integriteten än öppen kamerabevakning som bedrivs
enligt kamerabevakningslagen. Det är alltså rimligt med lägre ställda
krav på öppen kamerabevakning än på dold sådan. Det bör trots
detta ställas ett relativt högt krav även på den nya riskbedömningen,
men som ändå tillåter kamerabevakning på fler platser än i dag. Att
det ska krävas en påtaglig risk i enlighet med vad som krävs för att
kvalifikationen ska vara uppnådd enligt förarbetena för hemlig kamera-
bevakning framstår enligt oss som för högt ställt när det gäller öppen
kamerabevakning som bedrivs i brottsbekämpningen.

Syftet med den nya riskbedömningen är att brottsbekämpande
myndigheter ska kunna använda information de får genom andra
verktyg, t.ex. tips från allmänheten eller underrättelseinformation,
för att avgöra om risken föreligger. Vi föreslår därför att kvalifika-
tionen ska ligga i att det är faktiska omständigheter som ska vara av-
görande för risken. Detta innebär, likt vad som gäller för påtaglig risk,
att bedömningen inte kan bygga endast på spekulationer och all-
männa bedömningar, utan måste grunda sig på faktiska omständig-
heter som föreligger vid bedömningstillfället och risken bör innebära
en förutsebar utveckling på platsen. Däremot behöver risken inte
innebära en klart förutsebar utveckling. Vi anser att det inte heller
behövs en dubbel kvalifikation på så sätt att de faktiska omständig-
heterna ska innebära en bedömning av om risken når en viss sanno-
likhetsgrad.

Begreppet faktiska omständigheter bör också väljas för att mar-
kera att myndigheterna kan ta hänsyn till annat än det som framgår
av förarbetena i fråga om särskild anledning.⁷ I förhållande till sär-
skild anledning innebär faktiska omständigheter ett lägre ställt krav.
Vår uppfattning av begreppet *särskild anledning* är att det inte räcker
med information om vissa omständigheter utan att det måste till
något mer. I förarbetena anges t.ex. att särskild anledning kan finnas
om det skett hotfulla aktiviteter mot olika asylboenden vilket kan
innebära en risk för sådana aktiviteter även mot ett asylboende där
det inte tidigare skett sådana aktiviteter. Flertalet faktiska omstän-
digheter kan alltså säkerligen leda till att det finns en särskild

⁶ Se SOU 2012:44, *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*, s. 612–615.

⁷ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 67 och 68 samt avsnitt 13.7.2.

anledning, men enligt den nya bedömningen ska de brottsbekämpande myndigheterna inte behöva konstatera en sådan särskild anledning.

Vad som är tillräckliga faktiska omständigheter för att konstatera risken måste ytterst avgöras av rättstillämpningen. Avsikten med vårt förslag är dock att information som på ett eller annat sätt kommer myndigheterna till handa antingen ensamt eller tillsammans med annan information ska räcka för att konstatera att det föreligger faktiska omständigheter som innebär en risk. Självklart måste myndigheterna göra en bedömning av om informationen är tillräckligt tydlig, konkret och trovärdig för att kunna konstatera att det föreligger faktiska omständigheter som kan motivera risken. En enskild informationskälla kan bedömas vara så pass tydlig, konkret och trovärdig att den informationen är tillräcklig för att det ska föreligga faktiska omständigheter. Samtidigt kan också mindre tydlig, konkret och trovärdig information från flera källor tillsammans innebära att informationen totalt sett är tillräcklig för att konstatera att det föreligger faktiska omständigheter. Eftersom risken ska föreligga på en plats måste de faktiska omständigheterna kunna kopplas till en viss plats men syftet är att myndigheterna ska kunna arbeta mer informationsbaserat.

Det ska tydliggöras att risken inte behöver realiseras direkt efter att myndigheten har påbörjat bevakningen. Om risken inte realiseras kan det i och för sig innebära att bevakning inte längre behövs, men det behöver inte nödvändigtvis innebära att bevakningen måste avslutas eftersom myndigheterna också bör kunna bedöma risken utifrån vad som kan hända om kameran inte finns på platsen (förebyggande effekter).

Regeringen har i förarbetena till kamerabevakningslagen uttalat att Polismyndighetens och andra brottsbekämpande myndigheters bedömningar om tillfälliga eller mer bestående förhöjda hotbilder i regel bör utgöra tillräckligt underlag för att konstatera att det av särskild anledning finns risk för angrepp mot en plats.⁸ Vi bedömer att samma utgångspunkt bör gälla här.

Det faktum att det finns risk för att enstaka ringa brottslighet kan äga rum bör enligt vår uppfattning inte innebära att bevakningsbehovet väger tungt enligt intresseavvägningen. Det bör därför ställas en kvalifikation på vilken typ av brottslighet som risken avser.

⁸ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 68.

Allvarlig brottslighet

I första hand ska risken avse allvarlig brottslighet. Att bekämpa sådan brottslighet kan motivera ett större intrång i skyddet för den personliga integriteten. Begreppet allvarlig brottslighet är inte nytt i kamerabevakningslagen. Som vi redogör för senare i detta kapitel används begreppet i bestämmelser som innebär undantag från att tillämpa intresseavvägningen och undantag från upplysningskravet och rätten till information.

I förarbetena till kamerabevakningslagen och till ändringar i lagen har så vitt vi kunnat avgöra inte innebörden av allvarlig brottslighet diskuterats särskilt ingående. I vår kartläggning har det framförts att detta medför viss osäkerhet. Regeringen har i ett annat sammanhang uttalat att det inte är lämpligt att definiera allvarlig brottslighet eftersom det skulle riskera att påverka annan lagstiftning och skulle kunna få smittoeffekter i andra sammanhang som rör arbete mot allvarlig brottslighet.⁹ Vi håller med om detta. Det finns dock anledning för oss att exemplifiera vad som kan avses med begreppet, samtidigt som det bör framhållas att vår avsikt inte är att de brottsbekämpande myndigheterna ska behöva fastställa vilka specifika brott det finns risk för. Det är viktigt att myndigheterna har en viss flexibilitet i sin bedömning av vad som avses med allvarlig brottslighet. Om det inte var avsikten hade man troligen, som i annan lagstiftning, angett vilka specifika brott som avses med begreppet.

I terroristbrottslagen (2022:666) definieras vad som i den lagen menas med särskilt allvarlig brottslighet. Lagen genomför straffrättsliga internationella åtaganden och brotten som anges motsvarar brott som dessa åtaganden avser.¹⁰ Exempel på brott som anges i lagen är mord, dråp, grov misshandel, grov skadegörelse, mordbrand och grov mordbrand.

I regleringen som avser hemliga tvångsmedel finns också bestämmelser som innebär att sådana tvångsmedel får användas endast om det avser vissa specifika brott.¹¹ Huvudregeln för användningen av hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken är att det för brottet inte får vara föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Utöver sådana brott får hemliga tvångsmedel användas mot vissa

⁹ Jfr prop. 2015/16:167, *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*, s. 29.

¹⁰ Se prop. 2021/22:133, *En samlad straffrättslig terrorism lagstiftning*, s.85.

¹¹ Se 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och 27 kap. 18 a § RB.

andra nämnda brott, vars straffskala inte är lägst två års fängelse, t.ex. grovt sexuellt övergrepp, sexuellt utnyttjande av barn, grovt bedrägeri, utpressning och sabotage.

I förarbetena till lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden nämns som exempel på allvarlig gränsöverskridande brottslighet människohandel samt narkotika- och vapenbrottslighet.

Samtliga brott som anges som särskilt allvarliga brott enligt terroristbrottslagen bör givetvis omfattas av det generella begreppet *allvarlig brottslighet*. Vi konstaterar tidigare i detta avsnitt att kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen anses som ett mindre ingrepp än hemlig kameraövervakning. Således borde samtliga brott som kan innebära att man får använda hemlig kameraövervakning möjliggöra bevakning enligt kamerabevakningslagen.

Begreppet *allvarlig brottslighet* i kamerabevakningslagen bör dessutom omfatta fler brott. I förarbetena till lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet förs en diskussion om begreppet. Regeringen konstaterar där att det inte är lämpligt att begränsa vad som anses med allvarlig brottslighet utifrån en viss exakt straffskala eller straffvärde. Detta eftersom andra omständigheter än straffvärdet i vissa fall bör innebära att den brottsliga verksamheten är av allvarlig karaktär. Regeringen kom fram till följande.

Frågan om den brottsliga verksamheten är av allvarlig karaktär avgörs utifrån en helhetsbedömning där straffvärdet är en relevant omständighet. Ett riktmärke i sammanhanget kan vara brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader. Därigenom omfattas bl.a. de grövre formerna av brott som är vanliga inom organiserad brottslighet, såsom grova ekonomiska brott, grova vapenbrott och grova narkotika- och smugglingsbrott. Även andra omständigheter än straffvärdet hos de brott som innefattas i verksamheten kan göra att brottsligheten är av sådan allvarlig karaktär som avses i bestämmelsen. Det kan t.ex. vara fråga om verksamhet som innefattar brott som utövas för att dölja annan brottslig verksamhet eller för att möjliggöra och underlätta mer avancerade brottsupplägg.¹²

Vi anser att myndigheterna bör kunna hämta ledning från dessa uttalanden även för bedömningar som görs enligt kamerabevakningslagen. Vi är medvetna om att det är svårt att sätta en gräns som innebär att en viss straffskala krävs för att det ska betraktas som all-

¹² Prop. 2015/16:167, *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*, s. 48 och 49.

varlig brottslighet, men samtidigt kan straffskalor ge en indikation om hur allvarligt lagstiftaren anser att ett brott är.

Omfattande brottslighet

Brottsbekämpningen behöver kunna ta hänsyn till mindre allvarlig brottslighet när man bedömer bevakningsintresset. Ofta begår individer mindre allvarlig brottslighet, inte sällan inom ramen för ett kriminellt nätverk. Det är inte ovanligt att sådan brottslighet leder till att samma individer senare begår mer allvarlig brottslighet. Om sådan mindre allvarlig brottslighet upptäcks tidigt kan andra åtgärder sättas in för att förebygga att personerna senare begår allvarligare brottslighet. Att kunna ta hänsyn till mindre allvarliga brott är alltså inte bara relevant för att bekämpa dessa brott utan även för att bekämpa den allvarligare, inte sällan organiserade, brottsligheten. Behovet av att bekämpa den organiserade brottsligheten, särskilt mot bakgrund av utvecklingen i Sverige, kan enligt oss motivera ett större intrång i skyddet för den personliga integriteten.

Som vi nämner tidigare i detta avsnitt bör inte risk för enstaka ringa brott innebära att bevakningsintresset kan väga tungt. Att kunna bevaka en plats där en brottsbekämpande myndighet utifrån faktiska omständigheter bedömer att det finns en risk för omfattande brottslighet bör dock kunna leda till effektiv brottsbekämpning. Således kan det motivera ett större intrång i skyddet för den personliga integriteten. Vi bedömer alltså att det bör ställas krav på att risken ska avse viss omfattning av brott för att det ska vara proportionerligt att bevakningsintresset anses väga tungt på platsen. I detta sammanhang ska myndigheterna alltså kunna ta hänsyn till mängdbrottslighet.

Det är svårt att säga exakt vad omfattande brottslighet är. Dessutom kan omfattande brottslighet också innebära allvarlig brottslighet. Vi bedömer dock att båda begreppen behövs i bestämmelsen, då vi anser att brottslighet i viss omfattning inte alltid behöver bedömas som allvarlig.

Regeringen har i förarbetena till lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet uttalat att flera olika omständigheter tillsammans eller var för sig bör kunna innebära att brottsligheten är av omfattande karaktär. Till exempel menade regeringen att det kan vara fråga om att den brottsliga verk-

samheten sammantaget rör stora summor pengar. Även brottslig verksamhet som innefattar ett stort antal händelser eller som spänner över flera olika typer av kriminalitet och som dessutom bedrivs under en längre tid kan vara omfattande.¹³

Begreppen *omfattande brottslighet* och *omfattande karaktär* skiljer sig på så sätt att de exempel som regeringen uttalat om det senare begreppet inte alltid kan appliceras vid den platsbedömning som krävs enligt den särskilda intresseavvägningen som vi föreslår. Vi håller dock med om att flera olika omständigheter tillsammans eller var för sig bör kunna motivera att brottsligheten är omfattande. För bedömningen avseende en viss plats bör omständigheter som har att göra med mängd och tid kunna vara aktuella, alltså hur många brott eller hur ofta alternativt med vilken regelbundenhet brott riskerar att begås.

Det finns också vissa svårigheter med att säga exakt vilken typ av omfattning som risken behöver avse. Det är givet att det inte kan röra sig om risk för enstaka brott. Samtidigt kan vi inte heller ange att risken ska avse si eller så många brott. Liksom för begreppet *allvarlig brottslighet* bör myndigheterna här utgå från en helhetsbedömning av de faktiska omständigheter som ligger till grund för riskbedömningen.

Strategisk plats (punkten 1.d)

Utöver en ny riskbedömning visar kartläggningen också att brottsbekämpande myndigheter, särskilt utifrån exempel som Polismyndigheten gett, har behov av att bedriva kamerabevakning på platser som är av strategisk betydelse, s.k. strategiska platser. Detta kan vara en plats där brott som ingår i en brottskedja begås, men också en plats där brott inte begås. Det kan handla om att det på platsen sker legala aktiviteter som utgör en delkomponent i ett brottsupplägg. Det kan även vara fråga om att kunna bevaka potentiella flyktvägar. Att få information om sådana legala eller illegala aktiviteter har stor betydelse för att de brottskämpande myndigheterna ska kunna motverka allvarlig brottslighet. Bevakning på sådana platser är särskilt betydelsefullt i underrättelseverksamhet för att kunna urskilja och upptäcka mönster som leder till att brottslig verksamhet kan upptäckas. Det ger framför allt förutsättningar för att förebygga och förhindra den-

¹³ Se prop. 2015/16:167, *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*, s. 29 och 49.

samma, dvs. att man kan agera innan ett brott begås, vilket är viktigt för att den brottsbekämpande verksamheten ska vara effektiv. Bevakning på dessa platser kan också ha betydelse från ett utredande perspektiv.

För att ge en mer översiktlig bild av vad som avses med en strategisk plats kan följande praktiska exempel ges.

- **Vägnätet:** För storskaliga narkotikatransporter används lastbilar som ofta har följevagnar (personbilar) före och efter lastbilen. Transporten kan vara en del av flera brottskedjor såsom förvärv, smuggling, bearbetning och försäljning av narkotika. Omlastning av större narkotikapartier till mindre partier genom överflyttning av narkotikan från lastbilar till personbilar sker ofta under transporten på olika platser i vägnätet.

Ett annat exempel där platser i vägnätet kan ha strategisk betydelse är att inför väntade skjutningar, när målet för skjutningen bor i en annan stad än skytten, måste transport ske av både skytt och vapen. Transporten sker då som ett förberedande steg av skjutningen.

- **Parkering:** Som ett led i människohandel eller illegal arbetskraftsinvandring sker ofta mottagande av tillresta individer med minibusar på parkeringar. På parkeringen sker ingen direkt illegal verksamhet men upphämtningen är en del i brottskedjan.
- **Växlingskontor:** Växlingskontor är en central del av den kriminella ekonomin. Det är en strategisk plats på så sätt att aktivitet där kan utgöra ett steg i t.ex. penningtvätt. Penningtvätt är inte ett brott som direkt syns på gatan, men pengar och individer behöver förflyttas för att få till stånd brottet och den organiserade brottsliga verksamheten.

Möjligheten att bevaka strategiska platser bör begränsas utifrån vad som kan motivera ett större intrång i den personliga integriteten. Likt vad vi redogör för angående den nya riskbedömningen bör bedömningen av om en plats har strategisk betydelse för att kunna motverka brottslig verksamhet också grundas på faktiska omständigheter och möjliggöra en mer informationsbaserad bedömning.

Bestämmelsen bör också begränsas till att gälla motverkande av allvarlig brottslighet eller brott som har samband med sådan brottslighet. Om bevakningen sker för att man vill följa en brottskedja kan

mindre allvarlig brottslighet förekomma, så det bör förtydligas att det även kan avse sådan brottslighet om den har samband med den allvarliga brottsligheten. Samma sak bör gälla för organiserad brottslighet, som i stort anses som allvarlig brottslighet även om delar av den i sig inte är allvarlig. De exempel vi presenterar ovan bör omfattas av denna utformning. Bestämmelsen bör begränsas på det sätt vi föreslår för att det ska vara proportionerligt att ett sådant behov motiverar ett större intrång i skyddet för den personliga integriteten.

Just detta förslag innebär att brottsbekämpande myndigheter kommer att kunna bevaka betydligt fler platser än i dag. Det kommer troligen att innebära att kamerabevakning i vägnätet särskilt ökar. Som vi konstaterar i avsnitt 9.4 så innebär ökad kamerabevakning generellt en större risk för intrång i den personliga integriteten. Vi bedömer dock, särskilt utifrån hur brottsligheten ser ut i dag och att integritetsintresset fortsatt ska beaktas i varje enskilt fall, att det ändå är proportionerligt att tillåta denna typ av bevakning för brottsbekämpande myndigheter.

Uppräkningen är fortfarande inte uttömmande

Uppräkningen av behov som kan innebära att bevakningsintresset väger tungt är enligt den nuvarande intresseavvägningen inte uttömmande. Denna ventil bör fortsättningsvis gälla även enligt den särskilda intresseavvägningen för att det ska finnas en viss flexibilitet.

Genom den nya utformningen utökas möjligheterna att bevaka samtidigt som integritetsintresset beaktas

Vårt uppdrag är att föreslå förändringar som innebär utökade möjligheter att bevaka i vissa syften samtidigt som integritetsskyddet beaktas. Genom de ändringar vi föreslår utökas vad som särskilt kan beaktas för att bevakningsintresset ska motivera ett större intrång i skyddet för den personliga integriteten. Eftersom vi föreslår att själva grunden i intresseavvägningen ska vara att bevakningsintresset ska vägas mot integritetsintresset, kommer det senare alltså fortsatt att behöva beaktas. Vad som ska beaktas i fråga om integritetsintresset är redan i dag ändamålsenligt. Vi redogör i avsnitt 13.7.2 för omstän-

digheter som kan innebära att integritetsintresset väger tungt respektive försvagar det.

Intresseavvägningen ska fortsatt göras innan kamerabevakningen påbörjas eller vid ändrade förhållanden i vissa fall

Det finns inga skäl för oss att överväga förändringar av när intresseavvägningen ska göras. Bedömningen ska fortsatt göras innan kamerabevakningen påbörjas eller vid ändrade förhållanden på så sätt som i dag framgår av 14 b § första och andra stycket KBL.

14.4 Lättnader – undantag från intresseavvägningen

14.4.1 Tidigare överväganden i fråga om undantag från kravet på att tillämpa intresseavvägningen

Förarbetena till det generella undantaget för vissa brottsbekämpande myndigheter

I fråga om undantag från att tillämpa intresseavvägningen kom Kamerabevakningsutredningen fram till att man borde införa både permanenta och tillfälliga undantag. De undantag som utredningen föreslog var samma som gällde för tillståndskravet för de aktuella myndigheterna.¹⁴

De permanenta undantagen avsåg Polismyndighetens automatiska hastighetsbevakning och samtliga aktuella myndigheters bevakning i vissa syften vid skyddsobjekt, i kollektivtrafiken, i lokal där postverksamhet bedrivs, i parkeringshus, i butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet eller bevakning för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön. De tillfälliga undantagen avsåg bl.a. Polismyndighetens och Säkerhetspolisens bevakning vid risk för allvarlig brottslighet.¹⁵

Utredningen motiverade förslaget om att undantag skulle införas med att det behövdes för att inte försämra myndigheternas möjligheter att bedriva sådan bevakning. Man menade att eftersom bevakningen redan var undantagen tillståndskravet så skulle bedömningen av förutsättningarna göras enligt den generella dataskyddsregleringen, i vilken det inte finns någon motsvarighet till intresseavvägningen.

¹⁴ Se SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 190–193.

¹⁵ Se SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 190–193.

Man menade att ett krav på att göra en intresseavvägning i dessa fall skulle vara mer långtgående än vad som gällde innan.¹⁶ Utredningens förslag stämde överens med regeringens.¹⁷

Förarbetena till undantaget gällande kamerabevakning i gränsnära områden

Utredningen om effektivare polisiära åtgärder i gränsnära områden föreslog ett nytt undantag från intresseavvägningen för bevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket bedriver i gränsnära områden eller av tillfartsvägar till sådana gränsnära områden.¹⁸ Utredningens förslag stämde i huvudsak överens med regeringens.¹⁹

Utredningen konstaterade att det redan enligt den gällande regleringen i kamerabevakningslagen var möjligt att bedriva kamerabevakning vid och i anslutning till vissa gränsövergångar och i vissa andra gränsområden. Däremot ansåg den att det fanns vissa nackdelar med att inte alla gränsnära områden omfattades av samma reglering. Till exempel gällde inte kravet på intresseavvägning för bevakning som myndigheterna bedriver vid flygplatser. Det var enligt utredningen viktigt att de platser som regleras i den nya lagen om gränsnära områden så långt som möjligt har en enhetlig reglering såvitt avser kamerabevakning.²⁰

Utredningen menade också att behovet av bevakning för brottsbekämpande ändamål i gränsnära områden alltid bör anses väga tungt när bevakningen sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. En viktig utgångspunkt för utredningens överväganden var mot den bakgrunden att inskränkningar som sker i enskildas rörelsefrihet, kroppsliga integritet eller privatliv i gränsnära områden allmänt får anses vara mindre kännbara än om det skulle ske på andra platser i landet. Man menade vidare att kravet på dokumenterad intresseavvägning inte är absolut. I ljuset av platsernas karaktär och vad enskilda individer kan förvänta sig i form av myndighetsåtgärder menade utredningen att det inte fanns skäl för att vid bevakning på dessa platser vidhålla kravet på att

¹⁶ Se SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 190–193.

¹⁷ Jfr prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 47.

¹⁸ Se SOU 2021:92, *Åtgärder i gränsnära områden*, s. 317.

¹⁹ Jfr prop. 2022/23:109, *Utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden*, s. 34.

²⁰ Se SOU 2021:92, *Åtgärder i gränsnära områden*, s. 320.

tillämpa intresseavvägningen. Utredningen konstaterade att lagstiftaren på förhand kan göra den avvägningen genom att undanta dessa områden från kravet.²¹ Regeringen utgick från samma motivering som utredningen och utredningens förslag överensstämde i huvudsak med regeringens.²²

14.4.2 Nuvarande undantag ska vara kvar och gälla för samtliga brottsbekämpande myndigheter

Vårt förslag: Undantag från kravet på att tillämpa nuvarande intresseavvägning ska fortsättningsvis gälla som undantag från att tillämpa den särskilda intresseavvägningen. Undantagen ska inte vara begränsade till att gälla vissa utpekade myndigheter utan ska gälla alla brottsbekämpande myndigheter.

Vår bedömning: För att underlätta tillämpningen av kamerabevakningslagen hade det varit önskvärt att slopa undantag från kravet att tillämpa intresseavvägningen. Det finns däremot skäl för att, i syfte att underlätta den administrativa hanteringen och effektivisera brottsbekämpningen, i vissa fall undanta bevakning som bedrivs av brottsbekämpande myndigheter från kravet på att göra en intresseavvägning.

Samtliga brottsbekämpande myndigheter bör omfattas av både de permanenta och tillfälliga undantagen för att effektivisera brottsbekämpningen och särskilt underlätta samarbete mellan myndigheterna.

Skälen för förslaget och bedömningen

Vi redogör i avsnitt 13.7.4 för att en önskvärd lösning för att underlätta tillämpningen av kamerabevakningslagen är att undvika undantag så långt som möjligt. Detta eftersom undantagsbestämmelser kan innebära gränsdragningsproblem och kräva särskilda överväganden om vilka bestämmelser som ska tillämpas i det enskilda fallet, vilket gör tillämpningen svårare.

²¹ Se SOU 2021:92, *Åtgärder i gränsnära områden*, s. 322 och 323.

²² Jfr prop. 2022/23:109, *Åtgärder i gränsnära områden*, s. 34–38.

Vi föreslår tidigare i detta kapitel att brottsbekämpande myndigheter i fler fall än i dag ska få möjlighet att kamerabevaka, genom att utöka vilka omständigheter som kan innebära att bevakningsintresset väger tungt i intresseavvägningen. Det förslaget innebär inte i sig en administrativ lättnad.

Vi har, liksom för bevakning som inte sker i brottsbekämpande verksamhet, övervägt om undantagen som gäller för vissa brottsbekämpande myndigheter kan tas bort för att skapa en mer enhetlig lagstiftning som i grunden inte ställer för höga administrativa krav. De undantag från intresseavvägningen som i dag finns grundar sig dock i att lagstiftaren tillåter en summarisk bedömning av proportionaliteten i vissa fall där lagstiftaren ansett att bevakningen som utgångspunkt kan anses vara proportionerlig. De ändringar vi föreslår hittills innebär inte att sådana summariska bedömningar möjliggörs.

Även om det vore positivt att en proportionalitetsbedömning alltid görs enligt huvudregeln, anser vi att de brottsbekämpande myndigheterna i vissa fall behöver lättnader i form av undantag från kravet på att tillämpa intresseavvägningen för att effektivisera brottsbekämpningen. Vi anser därför att samtliga undantag, permanenta och tillfälliga, som gäller i dag fortsatt ska gälla som undantag från den särskilda intresseavvägningen.

Som vi tidigare nämnt finns det anledning att samtliga brottsbekämpande myndigheter ska följa samma reglering. Detta gäller även undantagen. Vissa brottsbekämpande myndigheter har större behov av undantagen än andra, men möjligheterna bör vara desamma för att säkerställa en effektiv brottsbekämpning, särskilt vid samarbete mellan myndigheterna. Undantagen gäller dessutom bara från att tillämpa intresseavvägningen. De grundläggande förutsättningarna enligt den generella dataskyddsregleringen ska fortfarande vara uppfyllda. Det är således endast de myndigheter som har ett faktiskt behov av att kamerabevaka enligt undantagen som kommer kunna tillämpa dem. Vi anser också att det finns skäl att överväga om nya eller utvidgade undantag kan införas.

14.4.3 Nya eller utvidgade undantag måste vara avgränsade och proportionerliga

Vår bedömning: Utifrån att huvudregeln fortsatt ska vara att bevakning som bedrivs av brottsbekämpande myndigheter ska föregås av en intresseavvägning bör undantag från huvudregeln motiveras genom att lagstiftaren kan säga att sådan bevakning som undantas som utgångspunkt är proportionerlig och möjliggöra mer summariska bedömningar i det enskilda fallet. Sådana undantag bör avgränsas noggrant och vara proportionerliga i förhållande till den enskildes intresse av att inte bli bevakad.

För att undanta Polismyndigheten helt från huvudregeln skulle lagstiftaren behöva göra en proportionalitetsbedömning av all bevakning som myndigheten bedriver. Det finns inte möjlighet att göra en sådan heltäckande generell bedömning.

Skälen för bedömningen

Polismyndigheten framför att all bevakning den bedriver bör undantas från kravet på att tillämpa intresseavvägningen och vi anser att det finns skäl att bemöta detta och bedöma om det är möjligt. Polismyndigheten menar att ett sådant undantag skulle få samma effekt som att undanta myndighetens bevakning helt från kamerabevakningslagen, dvs. att bevakningen ska bedömas endast utifrån brottsdatalagen och att det i den lagen, enligt myndigheten, finns ett tydligt krav på att bevakningen ska vara proportionerlig. Mot bakgrund av vad som framgår av tidigare förarbeten och hur undantag från intresseavvägningen har motiverats gör vi dock en annorlunda bedömning.

I dag gäller som huvudregel att bevakning som Polismyndigheten bedriver ska föregås av en intresseavvägning. Vi anser att denna huvudregel fortsatt ska gälla. Utifrån hur tidigare undantag från intresseavvägningen har motiverats bedömer vi att innebörden av att införa undantag från intresseavvägningen blir att den bevakning som undantas ska prövas enligt den generella dataskyddsregleringen, men i fråga om proportionalitet kan grundas på summariska bedömningar i det enskilda fallet eftersom lagstiftaren har sagt att bevakning under vissa förutsättningar som utgångspunkt är proportionerlig. Detta bekrä-

tas genom regeringens uttalande att vid tillämpningen av undantagen kan det hävdas att en allmän avvägning mellan bevaknings- och integritetsintresset har gjorts i och med att lagstiftaren undantagit bevakningen.²³ De undantag som har införts för brottsbekämpande myndigheter är alltså begränsade till specifika platser eller situationer. Undantaget ger således den bevakande aktören som omfattas av ett undantag en möjlighet att göra summariska bedömningar av om bevakningen är proportionerlig i vissa specifika fall.

Att införa nya eller utvidgade undantag från intresseavvägningen kräver enligt oss att lagstiftaren i princip kan säga att sådan bevakning som undantas som utgångspunkt är proportionerlig, eller att bevakning i vissa fall får ske även om den inte är proportionerlig. Det ställer krav på att utformningen av sådana undantag är noggrant avgränsade och proportionerliga.

Vi har i uppdrag att underlätta för Polismyndighetens hantering inför påbörjandet av viss kamerabevakning. Att undanta Polismyndigheten helt från intresseavvägningen skulle enligt oss, om man ser till hur tidigare undantag har motiverats, i princip innebära att lagstiftaren behöver göra en proportionalitetsbedömning för all bevakning som Polismyndigheten bedriver. Det finns inte möjlighet för lagstiftaren att göra en sådan heltäckande generell bedömning mot bakgrund av hur varierande Polismyndighetens bevakning är. Om lagstiftaren skulle undanta Polismyndigheten på detta sätt utan sådana överväganden kan det också föranleda oklarheter kring vilken effekt det skulle få för de befintliga undantagen där lagstiftaren faktiskt har gjort dessa överväganden. Vi bedömer att gällande undantag behöver stöd i lag för att kunna tillämpas, se avsnitt 13.7.4. Det skulle alltså troligen innebära att gällande undantag som tillåter summariska bedömningar i vissa fall inte kan tillämpas alls, vilket vi bedömer skulle försvåra hanteringen för Polismyndigheten i förhållande till vad som gäller i dag. Mot denna bakgrund finns det inte skäl för oss att vidare analysera om all bevakning som Polismyndigheten bedriver kan undantas kravet på att tillämpa den särskilda intresseavvägningen.

²³ Se prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 50.

14.4.4 Nya och utvidgade tillfälliga undantag

Vårt förslag: 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.

Vår bedömning: Förslaget kommer innebära att brottsbekämpningen effektiviseras. Med de begränsningar som föreslås för när undantagen kan tillämpas är det proportionerligt att införa dem i syfte att effektivisera brottsbekämpningen. Förslaget kommer innebära en lättnad för de brottsbekämpande myndigheterna.

Skälen för förslaget och bedömningen

Samtliga brottsbekämpande myndigheter

Som vi konstaterar tidigare i detta kapitel anser vi att samtliga brottsbekämpande myndigheter ska omfattas av samma reglering. Detta gäller även för de nya och utvidgade undantagen. Begränsningar sker på andra sätt än genom vilken myndighet som kan tillämpa undantagen.

Behov av utökade undantag

Enligt nuvarande 14 d § 1 KBL får Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kamerabevaka, utan att göra en intresseavvägning, om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet och syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra sådana brott. Sådan bevakning får pågå i högst tre månader. Detta innebär att om bevakningen ska ske under längre tid måste en intresseavvägning göras.

Så vitt vi kunnat bedöma har regeringen varken i förarbetena till kamerabevakningslagen eller senare ändringar i den diskuterat i vilka situationer som undantaget kan användas. Troligen har man inte avsett någon annan tillämpning än den som avsågs när bestämmelsen först infördes som ett undantag från tillståndskravet. Av förarbetena till lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning angavs följande.

[...] Syftet bör i stället vara att kunna övervaka den plats där det finns risk för att viss brottslighet kommer att utövas. Det bör inte krävas misstanke om ett konkret brott utan det bör räcka med att det av särskild anledning föreligger risk att allvarlig brottslighet kommer att utövas. Avsikten är att bestämmelsen skall kunna tillämpas i situationer där det uppstår behov av att snabbt kunna tillgripa kameraövervakning. Brottsligheten skall vara av sådan art att den innebär allvarlig risk för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Som exempel kan nämnas att det till en fotbollsmatch anländer ett stort antal fotbollshuliganer, vid misstanke om konfrontationer mellan olika extremistgrupper, vid internationella konferenser, statsbesök eller liknande situationer då det av särskild anledning finns en risk för allvarlig brottslighet. Avsikten är inte att bestämmelsen skall tillämpas vid kontinuerlig övervakning av brottsutsatta platser, t.ex. parkeringshus eller särskilt brottsutsatta gator och torg.²⁴

I vår kartläggning framkommer det att undantaget främst används för att bevaka med UAS eller andra tillfälliga tekniska lösningar. Det är särskilt rekvisitet allvarlig brottslighet som begränsar användandet av undantaget. Polismyndigheten uppger att det särskilt är bevakning med UAS som inte kan användas effektivt i brådskande fall. Myndigheten exemplifierar detta med att bevakning inte kan användas när en gärningsperson avviker från brottsplatsen, vid en tillfälligt riktad insats mot lokal brottslighet och vid en hastigt uppkommen lokal ordningsstörning om det inte är fråga om allvarlig brottslighet.

²⁴ Prop. 1997/98:64, *Lag om allmän kameraövervakning*, s. 32.

I avsnitt 14.3.2 konstaterar vi att det finns anledning att även behov av att bekämpa mindre allvarlig brottslighet bör kunna väga tungt enligt intresseavvägningen. Mot bakgrund av att det har blivit allt viktigare att bekämpa mindre allvarlig brottslighet för att i längden kunna bekämpa allvarlig brottslighet finns det anledning att i vissa fall, med tydliga begränsningar, tillåta att sådan bevakning sker utan krav på att tillämpa intresseavvägningen.

Utöver denna begränsning förs det fram av Polismyndigheten att även strategiska platser bör omfattas av det undantaget. Mot bakgrund av vad som anges i förarbetena till lagen om allmän kameraövervakning kan sådana platser inte anses omfattas av undantaget i dag. Som vi konstaterar i avsnitt 14.3.2 finns det skäl att kunna bevaka sådana platser efter en intresseavvägning. Det bör också finnas tillfällen när myndigheterna behöver få till bevakning på en strategisk plats snabbt. Ett exempel skulle kunna vara att myndigheten får information om att en stor narkotikalast är på väg till Sverige och snabbt behöver få till bevakning för att kunna förhindra att allvarlig brottslighet senare begås.

Tiden för bevakningen är avgörande för det gällande undantaget

I nuvarande utformning av undantaget ligger att det är tiden för hur länge en bevakning kan pågå som är avgörande för om lagstiftaren kan anse att bevakningen är proportionerlig. Enligt de exempel som anges i förarbetena kan undantaget användas vid mer eller mindre brådskande situationer. Det går inte av ordalydelsen i gällande undantag att utläsa att det krävs att det ska vara en brådskande situation, även fast det i många fall är i sådana situationer undantaget tillämpas. Dessutom borde en myndighet hinna göra en intresseavvägning under de tre månaderna som bevakningen får pågå. Så som vi förstår det har lagstiftaren i stället ansett att bevakning som pågår under en begränsad tid för att bekämpa allvarlig brottslighet får anses vara proportionerlig, oavsett om man hinner göra en intresseavvägning eller inte.

Det gällande undantaget ska utvidgas

Mot bakgrund av att förutsättningarna för det gällande undantaget är att det får tillämpas för bevakning som pågår i tre månader och användas vid mer eller mindre brådskande situationer, bör det inte ut-

vidgas till att gälla särskilt många fler situationer. Vi anser inte att det är proportionerligt att under de förutsättningarna tillåta bevakning t.ex. för att det finns risk för mindre allvarlig brottslighet.

Vi anser dock att det bör förtydligas att allvarlig brottslighet i vart fall omfattar sådana brott som vi beskriver i avsnitt 14.3.2 och i övrigt att en helhetsbedömning får avgöra om brottsligheten som avses är allvarlig.

Vi anser också att undantaget bör få tillämpas vid behov av att bevaka vissa strategiska platser tillfälligt. Därför föreslår vi att det läggs till att risken får avse brott som har samband med allvarlig brottslighet (jfr förslaget angående strategisk plats i avsnitt 14.3.2). Det nuvarande undantaget har tolkats som att det endast avser platser där den allvarliga brottsligheten riskerar att ske. Genom tillägget kan även platser bevakas där det finns risk för brottslighet som t.ex. ingår i en brottskedja som i stort innebär allvarlig brottslighet, men brotten var och en för sig inte är att anse som allvarliga. Även brott som har samband med organiserad brottslighet avses.

Två nya undantag som begränsas till faktiskt brådskande situationer och att bevakningen endast får pågå en kortare tid

Vi föreslår att bevakning som avser mindre allvarlig brottslighet eller störningar av allmän ordning och säkerhet ska kunna bedrivas under kortare tid utan krav på att tillämpa den särskilda intresseavvägningen. Det har inte varit helt självklart att föreslå sådana undantag särskilt mot bakgrund av att regeringen i förarbetena till kamerabevakningslagen uttalat att undantag som avser andra brott än allvarliga sådana skulle innebära ett heltäckande undantag, även om de skulle vara tidsbegränsade.²⁵ Det infördes inte heller något sådant undantag när det generella tillståndsendantaget infördes. Brottutvecklingen i Sverige har dock inte vänt åt det positiva hållet sedan dessa uttalanden gjordes. Den har snarare eskalerat i negativ riktning. Vi bedömer också att det för att bekämpa allvarlig brottslighet är viktigt att kunna bekämpa mindre allvarlig brottslighet. Vi anser därför att det ändå kan vara proportionerligt att införa sådana undantag.

För att det ska vara proportionerligt anser vi dock att dessa undantag ska begränsas till sådana situationer som innebär att myndig-

²⁵ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 84.

heterna inte hinner göra en intresseavvägning. Detta tydliggörs genom att det anges att undantagen endast gäller vid bevakning som bedrivs i brådskande situationer. Sådan bevakning bör också endast få pågå under en avsevärt kortare tid än det nu gällande undantaget, enligt förslaget två veckor. Tiden ska motsvara den tid som det bör ta för myndigheterna att göra en intresseavvägning. I och för sig anser vi att det som huvudregel bör ta kortare tid än två veckor och har därför övervägt om en vecka bör väljas i stället. För att det ska finnas en viss flexibilitet och möjlighet att hantera oförutsedda situationer anser vi dock att två veckor är rimligt.

Genom kartläggningen har vi fått uppfattning att det vid en brådskande situation inte alltid finns tillräckligt med information för att kunna tillämpa nu gällande undantag. Det kan vara ovisst vad för typ av problem som risken avser. Myndigheterna kan få information om att något har hänt eller håller på att hända, men de kan utifrån den informationen inte bedöma om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet. Däremot bör myndigheterna många gånger utifrån sådan information i vart fall kunna bedöma om det finns risk för brottslighet som inte är ringa eller risk för störningar av allmän ordning eller säkerhet. Genom att bevakning sätts in snabbt får de mer information om situationen och kan snabbare ingripa för att situationen inte ska eskalera. Detta skulle kunna vara ett viktigt verktyg för att motverka att risk för allvarlig brottslighet ens uppstår.

Även om bevakningen kan komma till stånd snabbt kan det finnas fall då situationen ändå eskalerar. I så fall kan det innebära att nya omständigheter föreligger. Om dessa nya omständigheter innebär att det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet kan ett nytt beslut fattas som innebär att bevakningen kan pågå i tre månader från det beslutsdatumet. Däremot, om omständigheterna inte förändras ska bevakningen avslutas när behovet upphör och senast efter två veckor. Om bevakningen behöver pågå längre ska en intresseavvägning göras innan dessa två veckor är slut.

Utöver att myndigheterna ska kunna hantera ovissa situationer är tanken också att de två nya undantagen ska avhjälpa sådana situationer som liknar de Polismyndigheten exemplifierar, alltså om en gärningsperson avviker från en brottsplats samt vid lokal brottslighet och lokala ordningsstörningar.

Undantagen bör vara teknikneutrala

Vi nämner tidigare i detta avsnitt att brådskande bevakning ofta bedrivs med UAS. Vi har övervägt om de nya undantagen bör begränsas till att endast gälla för just sådan bevakning. Med anledning av den snabba teknikutvecklingen bör dock lagen innehålla så få teknikbegränsningar som möjligt. Undantagen är utformade på så sätt att det inte kommer kunna tillämpas vid kontinuerlig bevakning men det finns flera olika tekniker för att bedriva tillfällig bevakning.

Undantagen kommer effektivisera brottsbekämpningen och är proportionerliga

Att de brottsbekämpande myndigheterna kan få till bevakning under en kortare tid i brådskande fall kommer högst troligt leda till en effektivare brottsbekämpning. Vi anser särskilt att det kommer att ha betydelse för uppdraget att förebygga och förhindra brott. Ju tidigare kamerabevakning kan användas vid en uppkommen situation, desto tidigare kan myndigheterna få information om situationen och på så sätt vidta andra lämpliga åtgärder för att förebygga och förhindra både allvarlig och mindre allvarlig brottslighet. Genom de begränsningar som föreslås för när undantagen kan tillämpas är de utökade undantagen proportionerliga i förhållande till enskildas intresse att inte bli bevakad. Förslaget kommer innebära en lättnad för de brottsbekämpande myndigheterna.

14.5 Lättnader – undantag från upplysningskravet och rätten till information

14.5.1 Efterlevnad av upplysningskravet och rätten till information i kamerabevakningslagen

Kamerabevakning skiljer sig från övrig personuppgiftsbehandling eftersom enskilda i praktiken måste upplysas om personuppgiftsbehandlingen i förväg. I många fall skulle det vara förenat med betydande integritetsrisker och dessutom i princip omöjligt för den som bedriver kamerabevakningen att gå igenom upptaget material och försöka hitta och informera berörda personer i efterhand.

I kamerabevakningslagen finns endast krav på hur informationen bör lämnas, medan kravet på att information ska lämnas och vad informationen ska innehålla regleras i den generella dataskyddslagstiftningen.²⁶ Enligt 15 § KBL ska upplysning om kamerabevakning ske genom skyltning eller på något annat verksamt sätt.

EDPB har i sina riktlinjer om kamerabevakning uppgett hur de anser att informationen bör lämnas när det gäller bevakning som sker enligt EU:s dataskyddsförordning. Riktlinjerna är också vägledande för bevakning som sker enligt kamerabevakningslagen och brottsdatalogen. Riktlinjerna är inte bindande. Eftersom det enligt den generella dataskyddsregleringen ska tillhandahållas förhållandevis omfattande information har EDPB kommit fram till att en stegvis metod kan användas. När det gäller kamerabevakning bör den viktigaste informationen visas på första nivån, dvs. själva varningsskylten medan ytterligare obligatorisk information kan tillhandahållas på andra sätt, t.ex. på den personuppgiftsansvariges webbplats.²⁷

EDPB:s riktlinjer utgår alltså från att grundläggande information ska lämnas genom skyltning, vilket också är utgångspunkten i kamerabevakningslagen. Upplysning och information kan enligt kamerabevakningslagen också lämnas på annat verksamt sätt. Vad detta innebär framgår inte särskilt i förarbetena till kamerabevakningslagen. I lagkommentaren till 15 § KBL framgår följande. Om kamerabevakningen ska ske från ett fordon kan en sådan skylt eller dekal i stället lämpligen placeras på fordonet så att den är väl synlig utifrån. Vid kamerabevakning från exempelvis drönare kan upplysning i vissa fall lämnas genom skyltning eller andra typer av markeringar eller avspärningar på marken, t.ex. i utkanten av det bevakade området. I annat fall får upplysning lämnas på något annat verksamt och lämpligt sätt, t.ex. genom att information om bevakningen lämnas direkt till dem som kan komma att omfattas av den.²⁸

²⁶ Jfr 15 § tredje stycket KBL och se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 89.

²⁷ EDPB, *Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenbeter*, antagna den 29 januari 2020, s. 26.

²⁸ Se Berg, *Kamerabevakningslagen*, 15 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-01-24).

14.5.2 Tidigare överväganden i fråga om undantag från upplysningskravet och rätten till information

Frågan om kamerabevakning som brottsbekämpande myndigheter bedriver utan upplysning och information med stöd av kamerabevakningslagen är komplicerad. Frågan har varit föremål för diskussion i tidigare lagstiftningssammanhang gällande kamerabevakning, särskilt i fråga om bevakning som föranleds av allvarlig brottslighet. När kameraövervakningslagen (2013:460) skulle införas redogjorde regeringen för, i anslutning till en diskussion om undantag från upplysningskravet, att möjligheterna att använda hemlig kameraövervakning hade utvidgats sedan kameraövervakningslagens föregångare, lagen om allmän kameraövervakning, tillkommit. Därefter underströk regeringen att möjligheten till undantag från upplysningsplikten enligt kameraövervakningslagen inte var avsedd att användas på ett sätt som innebär en utvidgning av reglerna om hemlig kameraövervakning i tvångsmedelslagstiftningen.²⁹

När kamerabevakningslagen skulle införas konstaterade regeringen att regleringen om hemlig kameraövervakning hade ändrats ytterligare och att det fortsatt var angeläget att en klar gräns dras mellan bevakning enligt kamerabevakningslagen och hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. RB eller preventivlagen. Regeringen bedömde dock att det fanns ett starkt behov för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att i vissa specifika fall bedriva öppen kamerabevakning i enlighet med kamerabevakningslagen, utan att upplysa om bevakningen genom skyltning eller på något annat verksamt sätt. Den kamerabevakning som avsågs var främst sådan bevakning i akuta situationer med risk för allvarlig brottslighet. I sådana situationer menade regeringen att förhållandena kan vara sådana att det inte är praktiskt möjligt att direkt uppfylla kravet på upplysning. Några exempel av detta slag som nämns i förarbetena är våldsamma sammandrabbningar på offentliga platser, terrorangrepp eller andra plötsliga händelser som innefattar en risk för allvarlig brottslighet. Regeringen konstaterade att när bevakning av sådana händelser ska ske från drönare eller annars från luften, dvs. med luftfartyg, är det ofta inte möjligt att upplysa om bevakningen. Till skillnad mot hemlig kameraövervakning där själva poängen med övervakningen är att den sker dolt menade regeringen

²⁹ Se prop. 2012/13:115, *En ny kameraövervakningslag*, s. 88 och jfr prop. 1997/98:64, *Lag om allmän kameraövervakning*, s. 25.

att det handlar om fall där kamerabevakning sker på ett öppet sätt men där de praktiska möjligheterna att upplysa om bevakningen är mycket små.

Regeringen ansåg alltså att det fanns skäl att införa ett undantag från upplysningskravet som tar sikte på sådana situationer, vilket resulterade i undantaget i nuvarande 16 § 2 KBL. Regeringen poängterade särskilt att undantaget inte var ämnat för att kringgå reglerna om hemlig kameraövervakning och att det således inte innefattar en rätt att försöka dölja kamerabevakning eller att använda den som ett led i en förundersökning. Att kravet på att undantaget bara får tillämpas i brådskande fall menade regeringen innebär att upplysning om kamerabevakning ska lämnas när det är möjligt.³⁰

Mot bakgrund av diskussionerna i tidigare förarbeten bör här redogöras för vad som gäller för hemlig kamerabevakning, vars tillämpningsområde sedan införandet av kamerabevakningslagen har utvidgats ytterligare.

14.5.3 Hemlig kameraövervakning

Generella utgångspunkter för hemliga tvångsmedel

För all tvångsmedelsanvändning anses tre allmänna principer gälla: ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Enligt ändamålsprincipen får ett tvångsmedel användas endast för det ändamål som framgår av lagstiftningen. Behovsprincipen innebär att ett tvångsmedel endast får användas om det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd är otillräcklig. Proportionalitetsprincipen innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.³¹

Som utgångspunkt gäller att det är domstol som efter ansökan av åklagare ska pröva frågor om hemliga tvångsmedel.³² Om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättens tillstånd i en fråga om hemlig kameraövervakning får tillstånd till åtgärden ges av åklagaren i avvaktan på

³⁰ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 94–96.

³¹ Se t.ex. prop. 2022/23:126, *Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda brott*, s. 62.

³² Se 27 kap. 21 § RB och 6 § preventivlagen.

rättens beslut.³³ Åklagaren ska då snarast möjligt skriftligen anmäla att hon eller han gett tillstånd till åtgärden till domstolen som skyndsamt ska pröva ärendet och upphäva beslutet om den finner att det inte finns skäl för åtgärden. Om åtgärden redan har verkställts ska domstolen pröva om det funnits skäl för den.

När straffprocessuella tvångsmedel används i hemlighet sätts det system som normalt sett skyddar enskilda mot en felaktig användning ur spel. Den som är föremål för tvångsmedelslagstiftningen känner inte till detta och kan därför inte överklaga beslut som fattats i frågan. Domstolarnas handläggning omges vidare av sekretess som omöjliggör sedvanlig granskning.³⁴

Rättegångsbalken

Hemlig kamerabevakning enligt 27 kap. RB innebär att fjärrstyrda tv-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning, utan att upplysning om övervakningen lämnas.³⁵ Kamerabevakningslagen är inte tillämplig när det är fråga om hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. RB.³⁶

Regleringen omfattar endast upptagning av bild och inte av ljud. I likhet med kamerabevakningslagen omfattas inte manuell användning av kameror eller andra typer av kameror som manövreras på platsen.³⁷ Hemlig kameraövervakning får användas i förundersökningar om brott med minimistraff om fängelse i två år, vissa samhällsfarliga brott, osjälvständiga former av dessa brottskategorier samt andra brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.³⁸ Under 2023 trädde lagändringar i kraft som utökade brottskatalogen för vilka brott övervakningen får användas.³⁹ Övervakning får som utgångspunkt endast avse en plats där den misstänkte kan komma att uppehålla sig.⁴⁰ Genom nämnda lagändring infördes dock en möjlighet att övervakningen i stället ska

³³ Se 27 kap. 21 a § och 6 a § preventivlagen.

³⁴ SOU 2022:52, *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel*, s. 93.

³⁵ Se 27 kap. 20 a § första stycket RB.

³⁶ Se 5 § KBL.

³⁷ Jfr prop. 1995/96:85, *Hemlig kameraövervakning*, s. 38.

³⁸ Se 27 kap. 20 a § andra stycket RB.

³⁹ Se prop. 2022/23:126, *Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, s. 104.

⁴⁰ Se 27 kap. 20 b § andra stycket RB.

avse den skäligen misstänkte i stället för en plats. Sådan övervakning får då verkställas endast genom att övervakningen riktas mot en plats där den misstänkte kan antas uppehålla sig.⁴¹

Om det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet får hemlig kameraövervakning användas i en förundersökning för att övervaka den plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till denna plats, i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet.⁴²

All tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken förutsätter att en förundersökning pågår. Förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.⁴³ Det är inte tillräckligt med allmänna misstankar om att det förekommer brottslig verksamhet i någon form utan det ska vara fråga om ett konkret brott. En utgångspunkt är vidare att tvångsmedelsanvändning endast får förekomma när någon utpekad person är skäligen misstänkt för ett konkret brott. För att hemliga tvångsmedel ska få tillåtas krävs – utifrån en bedömning i det enskilda fallet – att den begärda åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Preventivlagen

I preventivlagen regleras den preventiva användningen av integritets-känsliga tvångsmedel. Syftet är att vissa särskilt allvarliga brott ska kunna förhindras. Med stöd av lagen kan brottsbekämpande myndigheter få tillstånd till hemlig kameraövervakning, se 1 §. Lagen omfattar endast brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt utpekade brott som typiskt sett tillhör Säkerhetspolisens verksamhetsområde, till exempel sabotage, spioneri och terroristbrott. Lagändringarna som genomfördes under 2023 utökade även brottskatalogen för vilka hemlig kameraövervakning kan användas enligt preventivlagen. Utvidgningen avgränsades till viss allvarlig brottslighet som förekommer inom kriminella nätverk.⁴⁴

⁴¹ Se prop. 2022/23:126, *Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, s. 214.

⁴² Se 27 kap. 20 c § RB.

⁴³ Se 23 kap. 1 och 16 §§ RB.

⁴⁴ Jfr prop. 2022/23:126, *Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda brott*, s. 73–77.

Tillstånd får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet av angivet slag, eller om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas sådan brottslig verksamhet och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.⁴⁵ I stället för ett misstankerekvisit innehåller preventivlagen ett riskrekvisit.

Enligt lagens nuvarande lydelse får tillstånd till hemlig kameraövervakning endast avse en plats.⁴⁶ Utredningen om preventiva tvångsmedel har dock föreslagit att tillståndet också ska kunna avse den person som åtgärden riktas mot, liksom de lagändringar som redan genomförts i 27 kap. RB.⁴⁷

14.5.4 Möjligheterna att införa undantag enligt den generella dataskyddsregleringen och innebörden av undantag

Enligt artikel 13.3 i dataskyddsdirektivet får medlemsstaterna vidta lagstiftningsåtgärder som gör att information som i specifika fall ska lämnas till den registrerade får senareläggas, begränsas eller utelämnas, i den utsträckning och så länge som en sådan åtgärd är nödvändig och proportionell i ett demokratiskt samhälle med hänsyn tagen till den berörda fysiska personens grundläggande rättigheter och berättigade intressen. Sådana begränsningar kan enligt direktivet ske bl.a. i syfte att undvika menlig inverkan på förebyggande, förhindrande, upptäckt, utredning eller lagföring av brott, att skydda den allmänna säkerheten eller att skydda den nationella säkerheten. Den allmänna information som ska göras tillgänglig för den registrerade enligt artikel 13.1 i direktivet, exempelvis den personuppgiftsansvariges identitet och kontaktuppgifter, får dock inte begränsas på motsvarande sätt. Enligt 4 kap. 5 § i brottsdatalagen gäller den rätt till personrelaterad information som föreskrivs i lagen inte i den utsträckning det är särskilt föreskrivet i lag eller annan författning eller annars framgår av beslut som har meddelats med stöd av författning att uppgifter inte får lämnas ut av hänsyn till de intressen som pekas ut i direktivet. Motsvarande bestämmelse finns i 6 kap. 3 § säpodatalagen.

⁴⁵ Se 1 § preventivlagen.

⁴⁶ Se 3 § preventivlagen.

⁴⁷ Se SOU 2023:60, *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel*, s. 475.

Som vi har konstaterat tidigare i detta kapitel ställer kamerabevakningslagen mer långtgående krav på hur upplysning och information ska lämnas än t.ex. brottsdatalagen, nämligen genom skyltning eller på annat verksamt sätt. Kravet på att lämna upplysning och information och vilken information som ska lämnas regleras dock i brottsdatalagen och säpodatalagen.

Undantagen i kamerabevakningslagen innebär att upplysning enligt 15 § KBL inte behöver lämnas i vissa särskilt utpekade fall. I sådana fall behöver inte heller information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär lämnas till den registrerade. Paragrafen utgör därmed ett undantag från 4 kap. 2 § brottsdatalagen och annan tillämplig personuppgiftreglering som reglerar enskildas rätt till information. Undantagen innebär dock inte någon begränsning av den registrerades rätt till tillgång till personuppgifter och viss annan information enligt 4 kap. 3 § brottsdatalagen. Undantagen innebär inte heller någon begränsning av den personuppgiftsansvariges skyldighet att göra viss allmän information tillgänglig för registrerade enligt 4 kap. 1 § brottsdatalagen.⁴⁸ Information som trots undantag ska lämnas kan enligt skäl 41 till EU:s dataskyddsdirektiv lämnas exempelvis på en myndighets webbplats.

14.5.5 Ett utvidgat tillfälligt och ett nytt permanent undantag

Vårt förslag: Undantag från upplysningskravet och rätten till information som avser bevakning som sker i brottsbekämpande verksamhet 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.

⁴⁸ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 152.

Det ska tydliggöras i kamerabevakningslagen att undantag som gäller bevakning via luftfartyg endast är av tillfällig karaktär, vilket innebär att upplysning och information ska lämnas så snart det är möjligt.

Vår bedömning: Upplysningskravet och rätten till information utgör en möjlighet för den enskilde att tillvarata sina rättigheter i samband med kamerabevakning. Utökade undantag bör således vara väl avgränsade. Förslaget innebär en lättnad för de brottsbekämpande myndigheterna i vissa fall. Undantagen kommer innebära att kamerabevakning kan komma till stånd i fler fall och effektivisera brottsbekämpningen. Undantagen är så pass begränsade att de kan anses proportionerliga i förhållande till skyddet för den personliga integriteten.

Skälen för förslaget och bedömningen

Undantag bör vara väl avgränsade

Som vi konstaterar i avsnitt 14.5.2 är frågan om undantag från upplysningskravet och rätten till information för bevakning som bedrivs i brottsbekämpningen komplicerad. Bevakning som bedrivs enligt kamerabevakningslagen ska bedrivas öppet. Upplysningskravet och rätten till information utgör en möjlighet för den enskilde att tillvarata sina rättigheter i samband med kamerabevakning. Att enskilda ska ha möjlighet att ta del av information om kamerabevakning som bedrivs och hur de kan ta tillvara sina rättigheter samt undvika platser som bevakas är grundläggande. Det är därför viktigt att undantag utformas på ett väl avgränsat sätt. Särskilt viktigt är, så som konstaterats i tidigare förarbeten i fråga om kamerabevakning, att gränstragningen mot hemlig kameraövervakning är tydlig. Undantag från upplysningskravet och rätten till information i kamerabevakningslagen får inte på något sätt ha till syfte att kringgå denna reglering. Utökade undantag bör alltså endast införas om det finns faktiska svårigheter med att efterleva kraven i kamerabevakningslagen, om undantaget kan begränsas till specifika fall och om syftet med bevakningen som undantas inte är att bedriva dold kamerabevakning.

De behov som de brottsbekämpande myndigheterna för fram i detta sammanhang gäller i huvudsak bevakning där det är praktiskt

svårt eller på annat sätt problematiskt att skylta om bevakningen och att det i vissa fall är ovisst vad som kan innebära ett annat verksamt sätt.

Samtliga brottsbekämpande myndigheter ska omfattas av undantagen

Som vi konstaterar tidigare i detta kapitel anser vi att samtliga brottsbekämpande myndigheter ska omfattas av samma reglering. Detta gäller även för undantag från upplysningskravet och rätten till information. Begränsningar sker på andra sätt än genom vilken myndighet som kan tillämpa undantagen.

Undantag för bevakning från luftfartyg som bedrivs tillfälligt i brådskande fall

Vi beskriver i avsnitt 8.4.2 hur Polismyndigheten bedriver kamerabevakning via UAS, och övriga brottsbekämpande myndigheter som vi har varit i kontakt med har beskrivit liknande användning. Benämningen i kamerabevakningslagen är luftfartyg. I huvudsak är det bevakning med UAS som används, varför vi håller oss till det exemplet. Vi ser dock att begreppet *luftfartyg* fortsatt ska användas i kamerabevakningslagen. Kortfattat kan man säga att bevakning med UAS huvudsakligen sker vid tillfälliga behov av bevakning, särskilt i situationer då det är brådskande. Det händer dock också att myndigheterna fattar beslut om att avgränsade områden kan bevakas under en längre tid med UAS.

Vid bevakning med UAS är möjligheterna att få upp skyltar, klistermärken eller avspärningar i utkanten av det område som ska bevakas ytterst begränsade, särskilt i brådskande fall. Även när det inte är brådskande kan det vara ytterst svårt. Kustbevakningen uppger t.ex. att den ofta behöver bevaka stora områden till sjöss eller havs. Det säger sig självt att det i princip är omöjligt att på ett ändamålsenligt sätt få upp skyltar eller liknande i utkanten av dessa områden.

De brottsbekämpande myndigheterna uppger att i huvudsak följande åtgärder vidtas för att upplysa och informera om bevakning med UAS när sådan bevakning är tillfällig:

- UAS:en märks med myndighetens logga,
- piloten som styr UAS:en bär myndighetens varselväst, och
- upplysning och information lämnas på myndighetens webbplats.

Det har så vitt vi kan avgöra inte prövats om dessa åtgärder kan anses vara tillräckliga för att efterleva kraven enligt kamerabevakningslagen. Vi bedömer dock att dessa åtgärder gemensamt bör vara ett verksamt sätt som är ändamålsenligt. I detta sammanhang bör nämnas att de brottsbekämpande myndigheterna uppger att de ofta flyger lågt med UAS:en vilket innebär att den och loggan kan synas. IMY uppger också att den anser att nämnda åtgärder bör vara tillräckliga för att efterleva kamerabevakningslagens krav. Om bevakning med UAS ska ske regelbundet i ett tydligt avgränsat område som inte är väldigt stort, bör det däremot både vara möjligt och fördelaktigt att upplysa och informera om bevakning genom skyltar i eller i utkanten av området. Det kan dock finnas tillfällen då de brottsbekämpande myndigheterna vid tillfällig bevakning inte hinner vidta ens de nämnda åtgärderna.

Enligt det undantag som finns i dag i 16 § 2 KBL för bevakning från luftfartyg omfattas inte Polismyndigheten och Säkerhetspolisen av upplysnings- och informationskravet vid bevakning i brådskande fall om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet och syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra sådana brott.

När undantaget infördes omfattades myndigheterna som huvudregel fortfarande av ett tillståndskrav för kamerabevakning. Avgränsningen som innebär att undantaget endast gäller om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet motiverades med att en mer generell utformning av undantaget skulle sträcka sig betydligt längre än motsvarande tillfälliga undantag från tillståndskravet och vara svårt att överblicka konsekvenserna av.⁴⁹ Så som vi uppfattar motiveringen var det alltså inte gränsen mot hemlig kameraövervakning som var grunden till avgränsningen, utan gränsen mot bevakning som var tillståndspliktig vid den tiden.

De brottsbekämpande myndigheterna, särskilt Polismyndigheten, uppger samma problem med tillämpningen av detta undantag som med undantaget från att tillämpa intresseavvägningen, se avsnitt 14.4.4. Vi bedömer där att det i vissa brådskande fall är proportionerligt att

⁴⁹ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 96.

undanta viss bevakning från kravet på att tillämpa intresseavvägningen eftersom bevakning i brådskande fall annars inte skulle komma till stånd. Om motsvarande undantag inte finns från upplysnings- och informationskravet får dessa bestämmelser en mer begränsad effekt när bevakningen ska bedrivas via luftfartyg. Våra motiv till undantagen från att tillämpa intresseavvägningen kan alltså även motivera undantag från upplysningskravet och rätten till information.

Mot denna bakgrund föreslår vi att nuvarande undantag tas bort och ersätts med ett undantag som innebär att upplysning och information inte behöver lämnas vid bevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg. Undantaget ska endast få tillämpas tillfälligt i brådskande situationer. Det innebär att upplysning och information om bevakningen ska lämnas så snart det är möjligt. De åtgärder som vi bedömer vara ett verksamt sätt för att efterleva kravet vid tillfällig bevakning via luftfartyg ska alltså vidtas så snart som möjligt efter att bevakningen påbörjats. Att så ska ske har uttalats även för gällande undantag och innebär alltså att det undantaget också har en tillfällig karaktär⁵⁰, vilket är en stor skillnad mot andra undantag som är av permanent karaktär. Detta är dock inte tydligt i kamerabevakningslagen. Vi föreslår därför att detta ska förtydligas genom att undantag som rör luftfartyg ska regleras i en egen bestämmelse som avser just tillfälliga undantag. I denna bestämmelse ska det också anges att upplysning och information ska lämnas så snart det är möjligt.

Att undantaget endast kan användas vid tillfällig bevakning i brådskande fall innebär att planerad tillfällig bevakning inte omfattas. Vid planerad bevakning som är tillfällig bör myndigheterna ha tid att vidta de åtgärder som vi har bedömt vara ett verksamt sätt för att efterleva upplysnings- och informationskravet vid bevakning via luftfartyg.

Undantaget föreslås för att garantera att myndigheterna i fler brådskande fall ska kunna bedriva kamerabevakning och att kravet på upplysning och rätten till information inte hindrar dem att bevaka när det är nödvändigt och proportionerligt. I huvudsak bör undantaget kunna tillämpas när bevakningen också är undantagen från kravet på att tillämpa intresseavvägningen. Vi bedömer dock att det räcker med att begränsa undantaget till tillfällig bevakning i bråds-

⁵⁰ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 97.

kande fall. Det behöver inte begränsas till specifika situationer på samma sätt som undantagen från intresseavvägningen.

Vidare är det en självklarhet att undantaget inte kan tillämpas om syftet är att dölja kamerabevakningen. Undantaget ska dock kunna tillämpas även inom ramen för en förundersökning om det uppstår en brådskande och oförutsedd situation. Undantaget gäller inte om ljud ska avlyssnas eller tas upp.

De begränsningar som vi har gjort i förslaget motiveras av att det är under sådana förhållanden – utifrån de behov som har förts fram och den brottsutveckling som beskrivits – vi anser att det är nödvändigt och proportionerligt att de brottsbekämpande myndigheterna ska få bedriva bevakning som inskränker enskildas rätt till information. Det nya undantaget innebär att de brottsbekämpande myndigheterna får bevaka utan krav på att upplysning och information ska lämnas genom skyltning eller på annat verksamt sätt i fler fall än tidigare. Ett vidare undantag skulle enligt oss innebära att effekten blir marginellt bättre men att intrånget i den personliga integriteten på totalen blir avsevärt större. Det föreslagna undantaget kommer att underlätta för myndigheterna.

Civila fordon

De brottsbekämpande myndigheterna uppger att de har behov av att bedriva kamerabevakning från sina civila fordon i syfte att skydda fordonet från brottsliga angrepp. Bevakning som bedrivs från ett fordon omfattas i huvudsak inte av kamerabevakningslagen, eftersom kamerorna som utgångspunkt är manövrerade på platsen när det finns tjänstemän i eller på fordonet. När tjänstemännen lämnar fordonet och kamerorna fortfarande är i gång anses dock kamerorna inte längre vara manövrerade på platsen. I dessa fall omfattas bevakningen alltså av kamerabevakningslagens krav på att man ska upplysa om bevakningen genom skyltning eller på annat verksamt sätt.

Eftersom fordonet ska vara just civilt är det av naturliga skäl problematiskt för myndigheterna att genom skyltning upplysa om att den bedriver bevakning från fordonet utan att också avslöja att det är ett fordon som ingår i verksamheten, även om syftet med själva bevakningen inte är att den ska vara dold. Vi anser därför att det finns skäl att undanta bevakning från sådana fordon från upplysnings- och

informationskravet. Det tåls dock att upprepa att det är en svår balansgång att genom ett sådant undantag inte kringgå reglerna om hemlig kameraövervakning. Det blir extra tydligt här eftersom syftet med att själva fordonet inte är märkt är just att inte avslöja dess funktion, men vi bedömer att ett undantag är möjligt om det avgränsas väl. Avgränsningen sker genom att syftet med sådan bevakning endast får vara att skydda fordonet från ett brottsligt angrepp. Om bevakningen ska ske i andra syften måste skyltning ske. Undantaget gäller inte heller om ljud ska avlyssnas eller tas upp. Det är alltså ett ytterst begränsat undantag som föreslås och det är således också proportionerligt i förhållande till den enskildes intresse av att inte bli bevakad och rätt till information.

Med civilt fordon avses ett transportmedel som används i brottsbekämpande verksamhet, t.ex. en bil, motorcykel eller snöskoter och som inte genom logga eller färg avslöjar att det är ett fordon som ingår i den brottsbekämpande verksamheten.

14.5.6 Ett eventuellt utökat ansökningsförfarande

Vår bedömning: Teknikutvecklingen och utveckling av användningen av kamerabevakning kommer att fortsätta. Troligtvis kommer detta leda till att brottsbekämpande myndigheter eller andra aktörer i framtiden kommer att uppleva nya svårigheter med att upplysa och lämna information genom skyltning eller på annat verksam sätt. En eventuell lösning för att undvika att det krävs lagstiftningsåtgärder när sådana behov uppstår är att införa en möjlighet att ansöka om generella undantag i stället för att avgränsa ansökningsförfarandet till bevakning i enskilda fall. Vi anser dock att en sådan lösning kräver ytterligare analys som det inte finns tid för inom ramen för vårt uppdrag.

Skälen för bedömningen

Polismyndigheten för fram vissa behov i fråga om undantag från informations- och upplysningskravet som baseras på myndighetens erfarenhet de senaste åren då den intensifierat sitt användande av kamerabevakning. Kamerabevakning i brottsbekämpningen kommer inte att

minska, tvärtom har regeringen en ambition att användningen ska öka. Vi ser därför en risk att Polismyndigheten, eller andra aktörer, i andra fall av bevakning än de som nu identifierats i framtiden upptäcker praktiska svårigheter med att efterleva skyltningskravet eller annars anser att det är otydligt vad som avses med annat verksamt sätt.

Det finns redan i dag enligt 17 § KBL en möjlighet att ansöka om undantag från upplysnings- och informationskravet i enskilda fall. Ett alternativ för att undvika att nämnda behov behöver tillgodoses genom lagstiftning skulle kunna vara att införa en möjlighet att ansöka hos tillsynsmyndigheten om generella undantag från kravet. Detta skulle alltså innebära att man som tidigare kan ansöka om undantag i enskilda fall, men att man även skulle kunna ansöka om generella undantag för en viss typ av bevakning.

Detta är dock en komplicerad fråga då man i så fall skulle ge tillsynsmyndigheten ett bredare uppdrag att ta ställning till frågor som rör enskildas grundläggande rättigheter. Som utgångspunkt bör en inskränkning i enskildas rättigheter ske i lag. Eventuellt skulle en sådan lösning alltså inte vara förenlig med Europakonventionen och regeringsformen. Om ett sådant undantag skulle införas skulle troligen utgångspunkten dessutom behöva vara att möjligheten att bevilja undantag är restriktiv, vilket innebär att man kan ifrågasätta den praktiska verkan. Utöver detta ser vi också att en sådan lösning skulle få konsekvenser för domstolarna. Av tidsmässiga skäl anser vi att det inte är möjligt för oss att vidare analysera detta.

15 Rättsliga verktyg för en effektiv tillsyn

15.1 Inledning

Vi föreslår att tillståndskravet i kamerabevakningslagen ska slopas helt för alla aktörer som i dag omfattas av det. I vårt uppdrag ingår det att överväga om ett slopat tillståndskrav bör ersättas med en anmälningssplikt. En sådan anmälningssplikt är främst en fråga om att säkerställa att tillsynsmyndigheten har nödvändiga rättsliga verktyg för att kunna utföra en effektiv tillsyn när den inte längre ska göra förhandsbedömningar.

I detta kapitel presenterar vi vår bedömning om att en sådan anmälningssplikt inte bör införas. I stället föreslår vi två andra åtgärder som har till syfte att underlätta för tillsynsmyndigheten och som bör ha en integritetshöjande effekt. För det första föreslår vi att det ska införas ett krav på att den som är ansvarig för bevakningen ska föra förteckning över den bevakning som bedrivs. Detta krav ska endast gälla för myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse när bevakningen bedrivs i verksamhet som inte är brottsbekämpande, dvs. under de förutsättningar vi presenterar i kapitel 13. För det andra föreslår vi att bedömningen enligt intresseavvägningen och den särskilda intresseavvägningen (se kapitel 14) ska dokumenteras. Undantag från att tillämpa intresseavvägningen ska också gälla för både förtecknings- och dokumentationskravet. Vidare föreslår vi att dessa krav ska förenas med en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ta ut en sanktionsavgift om kraven inte följs.

Inledningsvis redogör vi för vilka befogenheter tillsynsmyndigheten har och hur tillsynsarbetet bedrivs i dag.

15.2 Dagens tillsynsverksamhet

15.2.1 Befogenheter enligt dataskyddsförordningen och kamerabevakningslagen

Tillsynsmyndigheten har samma befogenheter vid tillsyn enligt kamerabevakningslagen som vid tillsyn enligt den generella dataskyddsförordningen.¹ Vi redogör närmare för dessa befogenheter i avsnitt 4.3.10 och 4.6.1. I korthet kan befogenheterna beskrivas på följande sätt. För att kunna utöva tillsyn och utreda eventuella överträdelser har tillsynsmyndigheten rätt att få tillgång till bl.a. lokaler och utrustning hos den som bedriver kamerabevakning. Den som är ansvarig för bevakningen ska se till att tillsynsmyndigheten efter begäran får tillgång till det övriga material som behövs för tillsynen. Om överträdelser konstateras har tillsynsmyndigheten en rad korrigerande befogenheter till sitt förfogande. Myndigheten kan exempelvis utfärda varningar eller förelägga den som ansvarar för kamerabevakningen att vidta vissa åtgärder. Som en yttersta åtgärd kan en kamerabevakning också begränsas eller förbjudas.²

Tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande, begränsning eller förbud får ännu större tyngd genom möjligheten till administrativa sanktionsavgifter.³ Om tillsynsmyndighetens beslut inte följs riskerar den som ansvarar för kamerabevakningen nämligen att drabbas av dessa mycket kostsamma avgifter. Sanktionsavgifter kan också utfärdas som en direkt följd innan någon av de andra befogenheterna har nyttjats, t.ex. om den bevakande aktörer bryter mot tillståndskravet.

För sådan kamerabevakning som innebär särskilda risker för den personliga integriteten finns slutligen bestämmelserna om förhandssamråd, som utgör en typ av preventiv tillsynsmöjlighet.⁴ Under ett förhandssamråd involveras tillsynsmyndigheten redan innan kamerabevakningen inleds för att ge råd gällande bevakningens förenlighet med dataskyddsförordningen. Under samrådsförfarandet kan tillsynsmyndigheten också utnyttja sina korrigerande befogenheter redan innan den tilltänka kamerabevakningen hunnit påbörjas.⁵

¹ Se 24 § KBL.

² Se artikel 58 i EU:s dataskyddsförordning och 5 kap. 5–7 §§ brottsdatalagen.

³ Se artikel 83 i EU:s dataskyddsförordning, 6 kap. 1–5 §§ brottsdatalagen och 25 § KBL.

⁴ Se artikel 36 i EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 7 § andra stycket brottsdatalagen.

⁵ Jfr artikel 36.2 i EU:s dataskyddsförordning.

15.2.2 Hur IMY bedriver tillsyn i dag

IMY är tillsynsmyndighet enligt EU:s dataskyddsförordning med kompletterande författningar och brottsdatalagen. Myndigheten är alltså huvudsaklig tillsynsmyndighet enligt den generella dataskyddsregleringen.⁶ IMY är också ensam tillsynsmyndighet över kamerabevakningslagen och hanterar i dag samtliga tillstånd till kamerabevakning.⁷

Det finns tre olika typer av tillsynsärenden: klagomålsbaserad, riskbaserad och planerad tillsyn. Den förstnämnda inleds genom att myndigheten får in ett klagomål från allmänheten. Klagomål som avser EU:s dataskyddsförordning måste IMY alltid hantera och där så är lämpligt undersöka den sakfråga som klagomålet gäller.⁸ EDPB har, i syfte att harmonisera klagomålshanteringen inom EU, antagit interna riktlinjer gällande tillsynsmyndigheternas skyldigheter att behandla och utreda klagomål från registrerade.⁹ IMY har med anledning av EDPB:s ställningstagande beslutat att alla klagomål som uppfyller de formella kraven ska behandlas och där så är lämpligt ska klagomålet avslutas med att information skickas till den som klagomålet avser, alltså i fråga om kamerabevakning, den bevakande aktören. Om det inte är tillräckligt att skicka informationsbrev ska tillsyn inledas. Granskningen i en sådan tillsyn ska som huvudregel bara omfatta det som klagomålet avser.

Högsta förvaltningsdomstolen har under 2023 kommit fram till att den som ger in klagomålet till IMY har rätt att överklaga ett beslut om att inte utreda ett klagomål vidare respektive att avsluta ett tillsynsärende utan åtgärd, om innebörden av beslutet är att IMY inte kommer att göra vad som begärts i ett klagomål.¹⁰

Riskbaserad tillsyn inleds på eget initiativ av IMY med anledning av en anmälan om personuppgiftsincident, ett tips, uppgifter i media eller på grund av annan information. Det kan också vara uppgifter i klagomål som myndigheten bedömer ska leda till en vidare tillsyn än att enbart omfatta en granskning gällande det klagomålet rör. En sådan tillsyn blir då en utvidgad klagomålstillsyn. Utgångspunkten är att minst två av de för kamerabevakning relevanta kriterierna nedan

⁶ Jfr 2 a § förordningen (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten.

⁷ Se 2 § förordningen med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten.

⁸ Se artikel 57.1 i EU:s dataskyddsförordning.

⁹ Internal EDPB Document 02/2021 *on SAs duties in relation to alleged GDPR infringements* 2 February 2021.

¹⁰ HFD 2023 ref. 54 I och II.

ska vara uppfyllda för att det ska vara motiverat att inleda en riskbaserad tillsyn på eget initiativ eller utvidga en klagomålstillsyn.

- Allvarlig kränkning eller risk för allvarlig kränkning av den enskildes rätt till privatliv.
- Behandlingen berör många enskilda individer eller kan ge konsekvenser för många enskilda individer.
- Ny teknik eller ny användning av teknik som kan påverka den enskildes rätt till privatliv väsentligt.
- Ett väsentligt behov av vägledande praxis.

Utöver tillsyn som är baserad på klagomål eller riskbaserad tillsyn ska IMY också bedriva tillsyn med viss regelbundenhet, avseende vissa verksamheter eller system, s.k. planerad tillsyn. Årlig planerad tillsyn kan också ske riskbaserat. Så är fallet om det inte finns konkreta indikationer på brister eller risk för brister, men det finns faktorer som tyder på att en företeelse eller en verksamhet typiskt sett kan innebära en risk. Det är således en form av riskbaserad tillsyn som är planlagd. De kriterier som gäller för den riskbaserade tillsynen gäller därför också för denna typ av årliga planerade tillsyn.

Sedan kamerabevakningslagen trädde i kraft har IMY genomfört cirka 140 tillsynsärenden gällande kamerabevakning. IMY uppger att den av resursskäl och kravet på att alla klagomål ska utredas har behövt prioritera klagomålsbaserad tillsyn.

15.2.3 Tillsynsuppdraget när tillståndsförfarandet slopas

När tillståndskravet tas bort kommer tillsynsmyndigheten fortfarande att kunna utnyttja samtliga korrigerande befogenheter som den generella dataskyddsregleringen och kamerabevakningslagen erbjuder. I den delen kommer ett förenklat förfarande för de berörda aktörernas kamerabevakning således inte att innebära någon skillnad jämfört med tidigare. Den skillnad som uppstår kommer i stället att finnas i det preventiva integritetsskyddet. Tillståndsförfarandet innebär en möjlighet att i förväg granska den kamerabevakning som en aktör avser att bedriva. Utan ett tillståndskrav kommer det ur ett tillsynsperspektiv främst att vara bestämmelserna om förhandssamråd som ger ett preventivt skydd. Som nämns i föregående avsnitt aktualiseras förhands-

samråd vid kamerabevakning som utgör en särskild risk för den personliga integriteten. De åtgärder som den aktuella myndigheten vidtar för att minska riskerna har dock betydelse för om ett förhandssamråd måste genomföras eller inte, se avsnitt 4.3.7 och 4.6.1. Förhandssamrådsförfarandet kommer inte att omfatta all kamerabevakning som bedrivs av aktörerna. För den kamerabevakning som inte omfattas av kravet på förhandssamråd kommer den korrigerande tillsynen att få större betydelse än tidigare.

En logisk följd av ett slopat tillståndsförfarande är att IMY behöver ställa om sin verksamhet och utöka tillsynsarbetet. Vi har bedömt att det är nödvändigt med utökad och effektiv tillsyn för att minska riskerna med vårt förslag angående tillståndskravet. Troligen kommer antalet klagomål från allmänheten – i vart fall under en övergångsperiod – att öka, vilket kommer kan generera mer underlag för IMY i tillsynsarbetet. Det slopade tillståndskravet kommer sannolikt också att ställa högre krav på myndigheten att genomföra riskbaserad och planerad tillsyn. Fråga är om det behövs ytterligare rättsliga verktyg för att förutsättningarna för tillsynsmyndigheten ska vara så goda som möjligt.

15.3 En eventuell anmälningsplikt

15.3.1 Tidigare överväganden i frågan om en anmälningsplikt

Förarbetena till kamerabevakningslagen

Som vi nämner i avsnitt 11.2.2 gällde anmälningsplikt för viss kamerabevakning enligt kameraövervakningslagen. Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd konstaterade att en sådan generell anmälningsplikt inte skulle vara möjlig att ha i kamerabevakningslagen eftersom det i EU:s dataskyddsförordning anges att ett nationellt krav ska avse samråd och tillstånd.¹¹ Vad gäller det direktivstyrda området ansåg utredningen att det lämnade utrymme för starkare skyddsåtgärder i nationell rätt än vad som följer av kraven i direktivet. Utredningen menade att detta vid ett första påseende kunde tyckas öppna för olika alternativ, såsom ett tillståndskrav eller en anmälningsplikt. Däremot ansåg man att det var tveksamt om en ren anmälningsplikt var möjlig enligt direktivet.

¹¹ Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 129.

Utredningen bedömde sammanfattningsvis att en anmälningsplikt inte var aktuell.¹² I stället diskuterade utredningen om kravet i kamerabevakningslagen skulle avse tillstånd eller samråd.

Förarbetena till det generella undantaget för vissa brottsbekämpande myndigheter och kollektivtrafikundantaget

Den tidigare Kamerabevakningsutredningen hade enligt sina direktiv gällande kamerabevakning i brottsbekämpningen, likt oss, i uppdrag att överväga om ett slopat tillståndskrav skulle ersättas med en anmälningsplikt.¹³

Utredningen kom fram till att den EU-rättsliga dataskyddsregleringen inte hindrar att en anmälningsplikt införs i nationell rätt, men att den i så fall måste utformas på ett sådant sätt att den inte strider mot regleringen i EU:s dataskyddsförordning eller brottsdatalagen. Man menade bl.a. att en anmälningsplikt inte kunde ersätta kraven på konsekvensbedömning och samråd enligt EU:s dataskyddsförordning, så som tillståndskravet anses göra.¹⁴

Utredningen konstaterade att syftet med att ersätta tillståndskravet med någon form av anmälningsplikt borde vara att väga upp och i förlängningen minimera de integritetsrisker som ett slopat tillstånd innebar genom en effektiv tillsyn.¹⁵ Datainspektionen (numera IMY) förde i utredningen fram att för att en sådan anmälningsplikt skulle kunna tjäna sitt syfte fullt ut skulle anmälan i princip behöva innehålla motsvarande information som en tillståndsansökan. Utredningen kom fram till att en sådan anmälningsplikt, ur ett administrativt perspektiv, inte skulle innebära en förenkling för de aktuella myndigheterna. Dessutom förespråkade varken Datainspektionen eller de aktuella brottsbekämpande myndigheterna att en anmälningsplikt skulle införas.¹⁶

Utredningen övervägde dock alternativa utformningar av en anmälningsplikt. Den konstaterade att en anmälningsplikt skulle kunna utformas på ett sätt som innebar att en anmälan endast skulle innehålla få uppgifter om en kamerabevakning. En sådan lösning skulle enligt utredningen vara en mindre administrativ belastning för myndig-

¹² Se SOU 2017:55, *En ny kamerabevakningslag*, s. 239.

¹³ Se dir. 2017:124, *Möjligheterna till kameraövervakning ska förenklas*.

¹⁴ Se SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 153.

¹⁵ Se SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 154.

¹⁶ Se SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 158–159.

heterna och skulle kunna ge tillsynsmyndigheten en god överblick över vilken bevakning som bedrivs. Den överblicken konstaterade man dock att tillsynsmyndigheten kunde få genom att vända sig direkt till myndigheterna. Utredningen kom också fram till att en enklare form av anmälningsplikt i de flesta fall inte skulle möjliggöra för tillsynsmyndigheten att snabbt agera i tillsynsverksamheten.¹⁷ Därmed ansåg utredningen att integritetsvinsterna med en sådan anmälningsplikt skulle vara begränsade och kom fram till att man inte borde införa en anmälningsplikt, vilket överensstämde med vad regeringen sedan föreslog.¹⁸

Gällande utredningens uppdrag att lämna förslag till ett utvidgat kollektivtrafikundantag fanns inget uttryckligt i direktiven om att den skulle överväga att ersätta tillståndskravet med en anmälningsplikt. Utredningen konstaterade ändå att en sådan lösning var utesluten. Detta eftersom lagstiftaren genom kamerabevakningslagen avskaffade en sådan plikt i fråga om bevakning i tunnelbanan.¹⁹

15.3.2 Utgångspunkter för våra överväganden i fråga om tillståndskravet bör ersättas av en anmälningsplikt

Utöver våra generella utgångspunkter som vi redogör för i kapitel 9 bör – mot bakgrund av tidigare förarbetsuttalanden – följande lyftas fram inför våra överväganden om en anmälningsplikt bör införas. Den tidigare Kamerabevakningsutredningen bedömde att syftet med att ersätta ett tillståndskrav med en anmälningsplikt bör vara att genom effektiv tillsyn väga upp och i förläningen minimera de integritetsrisker som ett slopat tillståndskrav innebär. Vi håller med om detta.

Vi konstaterar i avsnitt 11.5 att ett slopat tillståndskrav innebär vissa risker ur ett integritetsperspektiv och att det kan finnas behov av att införa vissa andra integritetsskyddande åtgärder. Till skillnad från den tidigare Kamerabevakningsutredningen föreslår vi att tillståndsförfarandet helt bör slopas för alla aktörer. Det är en betydligt större förändring vilket ger upphov till högre risk för skyddet av den personliga integriteten. Det finns alltså skäl att överväga om någon form av anmälningsplikt bör införas utifrån det vi nu föreslår.

¹⁷ Se SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 159–160.

¹⁸ Jfr prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 22.

¹⁹ Se SOU 2019:8, *Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande*, s. 161–162.

Beroende på hur en eventuell anmälningsplikt kan utformas innebär den en mer eller mindre betungande administrativ börda för aktörerna som planerar att bedriva kamerabevakning. Vårt uppdrag går ut på att förenkla förfarandet för aktörerna. Vi anser därför, likt den tidigare Kamerabevakningsutredningen, att en eventuell anmälningsplikt endast kan utformas på ett sådant sätt att den innebär en mindre administrativ börda än ett tillståndskrav.

Frågan är då vad en sådan anmälningsplikt kan innebära för nytta för tillsynsmyndigheten. Vår utgångspunkt är att en anmälningsplikt endast bör införas om det finns ett behov av en sådan lösning för att effektivisera tillsynsarbetet och kan förväntas ge en faktisk effekt för integritetsskyddet. Behovet och nyttan av en anmälningsplikt bör i denna fråga alltså vägas mot graden av den administrativa börda det skulle innebära att införa ett sådant förfarande. Vi kommer därför innan vi går över på behoven och nyttan av en anmälningsplikt överväga vad en eventuell anmälningsplikt bör omfatta.

15.3.3 Vad en eventuell anmälningsplikt bör omfatta

Vår bedömning: En eventuell anmälningsplikt bör utformas på ett sätt så att det innebär en mindre administrativ börda för den bevakande aktören än ett tillståndskrav. Det bör inte heller ställas något krav på att tillsynsmyndigheten ska vidta åtgärder när en anmälan kommer in.

En anmälningsplikt bör innehålla uppgifter om vem som ska bedriva bevakningen, var den ska bedrivas och hur. Ett sådant underlag av uppgifter kan ge indikationer om en bevakning är särskilt riskfylld och utgöra ett verktyg för tillsynsmyndigheten att hitta tillsynsobjekt. Ett sådant krav bör kunna utformas på ett sådant sätt att det inte innebär en allt för tung administrativ börda för den bevakande aktören.

En anmälningsplikt bör endast gälla för aktörer som i dag omfattas av tillståndskravet. Detta eftersom en anmälningsplikt för de aktörer som är undantagna tillståndskravet skulle innebära en administrativ påлага som de inte har i dag.

Skälen för bedömningen

Vi konstaterar att en eventuell anmälningsplikt bör formuleras på ett sätt som innebär en mindre administrativ börda än tillståndskravet. Detta eftersom vårt uppdrag är att införa lättnader i förfarandet för aktörerna.

IMY uppger att en anmälningsplikt inte bör innebära en skyldighet för myndigheten att vidta åtgärder som att godkänna eller granska de anmälningar som kommer in. Anmälningarna bör enligt myndigheten endast utgöra underlag för myndighetens tillsyn och inte verka som en garanti för den bevakande aktören att den bedriver tillåten kamerabevakning. Vi konstaterar att en anmälningsplikt bör vara ett rättsligt verktyg för tillsynsmyndigheten i tillsynsprocessen. Med anledning av detta finner vi ingen anledning att göra någon annan bedömning än IMY. Tillsynsmyndigheten bör alltså inte ha ett krav på sig att vidta åtgärder när en anmälan kommer in.

IMY uppger även vilka uppgifter en anmälningsplikt bör innehålla för att det ska utgöra ett effektivt verktyg i tillsynsverksamheten, nämligen följande uppgifter.

1. Kontaktuppgifter till den som är ansvarig för bevakningen.
2. Adress till den plats som ska bevakas.
3. Vilken typ av plats som ska bevakas.
4. I vilken kommun som bevakningen ska ske.
5. Hur stor yta som ska bevakas.
6. Under vilken tid på dygnet bevakningen ska ske.
7. Om inspelning ska ske.
8. Om ljudupptagning ska ske.
9. Om en konsekvensbedömning har genomförts.
10. Om en bedömning enligt intresseavvägningen har gjorts.

Samtliga punkter förutom den första och fjärde är uppgifter som IMY bedömer ensamt eller gemensamt kan indikera om en bevakning är särskilt riskfylld. Vi håller med om detta. Till exempel kan uppgifter om adress och vilken typ av plats som ska bevakas indikera att det är en integritetskänslig plats. Uppgifter om tid, inspelning och ljudupp-

tagning är samtliga uppgifter som kan indikera att bevakningen är särskilt riskfylld.

IMY uppger att ett anmälningssystem bör genomföras i en särskild e-tjänst där den bevakande aktören själv anmäler sin bevakning och även har ansvar för att uppdatera anmälan vid ändrade förhållanden. Myndigheten anser också att en anmälan bör avse endast en adress. Detta innebär att om en aktör avser att kamerabevaka vid 20 adresser som samtliga består av liknande platser bör ändå 20 olika anmälningar göras. Detta eftersom det då är enklare för myndigheten att få en uppfattning om hur omfattande bevakningen är. En sådan lösning skulle enligt IMY också medföra en viss preventiv motståndskraft att inleda kamerabevakning, likt tillståndsförfarandet. IMY anser dock att systemet bör kunna byggas på ja- och nej-frågor och alternativ i s.k. rullistor. Under de förutsättningarna bedömer vi att en anmälningsplikt inte bör innebära en allt för betungande administrativ börda för aktören som anmäler, så länge det inte rör sig om en omfattande bevakning på många adresser.

I fråga om vilka aktörer och vilken bevakning som bör omfattas av en anmälningsplikt gör vi bedömningen att den endast kan omfatta aktörer som bevakar platser som i dag omfattas av tillståndskravet. Vi bedömer alltså att en anmälningsplikt inte bör omfatta de aktörer som bevakar platser som i dag är undantagna tillståndsplikten. Detta eftersom ett krav på anmälan för dessa aktörer skulle innebära en administrativ pålaga jämfört med vad som gäller i dag. Detta är dock detaljfrågor som vi endast avser att ta ställning till om vi kommer fram till att en anmälningsplikt bör införas.

Det är alltså från dessa förutsättningar vi utgår i våra följande bedömningar i fråga om behovet och nyttan av en anmälningsplikt.

15.3.4 Behovet och nyttan av en anmälningsplikt

Vår bedömning: Den generella dataskyddsregleringen och våra övriga förslag innebär ett starkt integritetsskydd i fråga om kamerabevakning. Tillsynsmyndigheten har redan genom denna reglering även omfattande befogenheter och rättsliga verktyg att utöva tillsyn. Mot denna bakgrund borde behovet av en anmälningsplikt inte vara påtagligt.

Med anledning av att en anmälningsplikt skulle omfatta ett stort antal aktörer innebär det att tillsynsmyndigheten måste administrera ett stort antal anmälningar. Det skulle troligtvis krävas stora resurser för att myndigheten ska hitta intressanta tillsynsobjekt bland anmälningarna, särskilt eftersom fler anmälningar än vad som krävs troligen kommer att komma in. Nyttan av en anmälningsplikt borde alltså vara beroende av stora resurser och bör vara begränsad.

Dessutom bör en anmälningsplikt endast ha en begränsad avhållande effekt. Andra, redan befintliga tillsynsverktyg, har en större betydelse i detta avseende.

Skälen för bedömningen

Behovet i förhållande till den generella dataskyddsregleringen och våra övriga förslag

Som framgår i tidigare delar av betänkandet syftar tillståndskravet till att garantera ett starkt integritetsskydd vid kamerabevakning.²⁰ Tillståndsförfarandet medför att den aktör som avser att kamerabevaka på förhand får besked från tillsynsmyndigheten om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. När tillståndsförfarandet tas bort kommer det i stället att vara de berörda aktörernas eget ansvar att bedöma om kamerabevakningen är förenlig med dataskyddsregleringen. Att förhandsprövningen inte längre görs av tillsynsmyndigheten kan medföra vissa risker ur ett integritetsperspektiv.

Vi föreslår, i integritetsfrämjande syfte, att en bedömning enligt intresseavvägningen ska gälla för huvuddelen av de berörda aktörernas kamerabevakning, se avsnitt 13.7.1 och 13.7.4. Vi föreslår också vissa andra ändringar som ska underlätta tillämpningen. Vidare konstaterar vi i avsnitt 10.4 att övrig dataskyddsreglering i sig medför ett långtgående skydd för integritetsaspekter vid kamerabevakning. Behovet av ytterligare integritetsskyddande åtgärder – i form av en anmälningsplikt – måste därför ses i ljuset av den regleringen.

I kapitel 4 och 10 beskriver vi integritetsskyddet i dataskyddsregleringen relativt ingående. I det här avsnittet uppehåller vi oss

²⁰ Se t.ex. prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 55.

bara kort vid de i sammanhanget mest centrala integritetsskyddande delarna. Inledningsvis kan konstateras att dataskyddsregleringen ger ett såväl förebyggande som korrigerande integritetsskydd i samband med kamerabevakning. Dataskyddsregleringen ger dessutom ett starkt skydd under tiden som bevakningen pågår. När det gäller det förebyggande skyddet är regleringen om konsekvensbedömning och förhandssamråd central. Den regleringen kommer att aktualiseras när tillståndsplikten tas bort. Regleringen om förhandssamråd bedöms medföra att tillsynsmyndigheten, i de fall det är motiverat med hänsyn till särskilda integritetsrisker, kommer att vara involverad i aktörernas arbete med integritetsaspekter redan inför att en kamerabevakning påbörjas.

Utöver det preventiva integritetsskydd som regleringen om konsekvensbedömning och förhandssamråd medför innehåller dataskyddsregleringen ett starkt integritetsskydd när det gäller behandling av personuppgifter vid kamerabevakning, t.ex. regleringen som tar sikte på behörighet, loggning och hur länge uppgifter får sparas. Slutligen ger dataskyddsregleringen goda möjligheter för en effektiv tillsyn. Personuppgiftsansvariga aktörer är skyldiga att samarbeta med tillsynsmyndigheten och tillhandahålla det material som behövs för tillsynen. Regleringen ger vidare tillsynsmyndigheten en rad korrigerande befogenheter. Tillsynsmyndigheten kan t.ex. förelägga en aktör att vidta vissa åtgärder, förbjuda behandlingen eller utfärda sanktionsavgifter. Att en felaktig behandling av personuppgifter i slutänden kan bli mycket kostsam för den aktör som bedriver kamerabevakning bedöms innebära ett ytterligare skydd för integriteten.

Mot bakgrund av det integritetsskydd som redan finns i den generella dataskyddsregleringen och de förslag på andra integritetsskyddande åtgärder som vi presenterar i tidigare kapitel ställer vi oss tveksamma till behovet av ytterligare integritetsskyddande åtgärder i form av en anmälningsskyldighet ur ett integritetsperspektiv. Ett sådant behov är i vart fall inte påtagligt. Frågan är då vilket behov tillsynsmyndigheten har av ett anmälningsskydd och vilket nytta ett sådant förförande skulle innebära i tillsynsverksamheten.

Behovet och nyttan av en anmälningsplikt i tillsynsverksamheten

Regeringen har tidigare konstaterat att anmälningar skulle ge tillsynsmyndigheten en överblick över vilken kamerabevakning som pågår och om en bevakning framstår som tveksam skulle tillsynsmyndigheten snabbt kunna inleda ett tillsynsärende, utreda bevakningen närmare och vidta de åtgärder som kan vara befogade.²¹ Detta uttalande rörde dock en anmälningsplikt för ett begränsat antal myndigheter. Vårt förslag om att slopa tillståndskravet helt för kamerabevakning kommer innebära att alla aktörer som har tillståndsplikt i dag i stället ska anmäla bevakningen. Det kan alltså komma att röra sig om ett mycket stort antal anmälningar.

Vi konstaterar i avsnitt 11.4.1 och 11.6 att dagens tillståndsplikt innebär gränsdragningsproblem. Vi anser att en anmälningsplikt troligen skulle innebära samma gränsdragningsproblem för aktörerna som tillståndsplikten innebär i dag. Det kommer troligen att leda till att många aktörer anmäler bevakning som inte behöver anmälas. Eftersom vi bedömt att man inte bör ställa krav på att tillsynsmyndigheten gör någon bedömning av de anmälningar som kommer in, utan att det i stället är den anmälnde aktören som har ansvaret för att korrekt information lämnas, kan detta leda till att anmälingssystemet efter en tid urholkas. Den eventuella kontroll som tillsynsmyndigheten skulle kunna få genom anmälningarna går då högst troligt förlorad och det skulle inte heller vara ett effektivt verktyg för tillsynsmyndigheten, vilket är syftet med en anmälningsplikt.

Man kan också förvänta sig att det skulle krävas stora resurser från tillsynsmyndighetens sida att hitta de anmälningar som faktiskt skulle vara intressanta för tillsyn. Eftersom det framför allt är bedömningar som ligger till grund för om en bevakning är riskfylld eller av andra anledningar kan vara intressant ur ett tillsynsperspektiv har vi svårt att se framför oss att ett tekniskt signalsystem skulle fungera. Ett sådant granskande arbete måste alltså rimligtvis utföras av tillsynsmyndighetens personal. Det är därmed en skälig slutsats att den överblick som man kan tänka att ett anmälningsförfarande skulle ge i praktiken blir omöjlig att uppnå.

Det finns givetvis fördelar med att tillsynsmyndigheten i stället för att kontakta en aktör för att begära information kan gå in i sitt eget

²¹ Jfr prop. 2018/19:147, *Ny kamerabevakningslag*, s. 23.

system för att hitta tillsynsobjekt. Vi bedömer dock att den förväntade nyttan är beroende av stora resurser och bör vara begränsad.

En avhållande effekt

En annan effekt av ett anmälningsförfarande som har diskuterats är den avhållande effekten. Alltså att en aktör som är tveksam till om den kamerabevakning som aktören planerar att bedriva är förenlig med lagstiftningen, kommer låta bli att inleda bevakningen på grund av ett anmälningsförfarande.

Många av de aktörer vi varit i kontakt med är positiva till en anmälningsplikt. Anledningen till detta är särskilt att aktörerna anser att det bör finnas någon slags kontroll över den bevakning som bedrivs i samhället, alltså den effekt vi konstaterar kommer vara begränsad. Det har funnits en viss indikation på att ett anmälningsförfarande skulle få vissa aktörer att vara extra försiktiga med att bedriva tveksam kamerabevakning, men det har inte varit ett huvudsakligt skäl till att man anser att en anmälningsplikt behövs.

Vår bedömning är att en anmälningsplikt i viss mån skulle kunna ha en avhållande effekt. Däremot finns det andra verktyg som har större inverkan på detta. Framför allt gäller det bestämmelser om sanktionsavgifter.

15.3.5 En anmälningsplikt bör inte införas

Vår bedömning: En anmälningsplikt som inte kräver mer än att aktören anmäler vissa uppgifter skulle 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. 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 vi att en anmälningsplikt inte bör införas.

Skälen för bedömningen

Vi har i uppdrag att överväga om ett slopat tillståndskrav bör ersättas av en anmälningssplikt. Som framgår i avsnitt 15.3.2 utgår våra överväganden i denna del från en avvägning mellan graden av den administrativa börda som en anmälningssplikt skulle innebära och behovet respektive nyttan av ett anmälningssförfarande. Vi ska nu alltså väga dessa bedömningar mot varandra för att komma fram till om en anmälningssplikt bör införas.

Vi redovisar tidigare i detta kapitel vad vi anser att en anmälningssplikt bör omfatta och bedömer att en sådan anmälningssplikt skulle innebära en förhållandevis lätt administrativ börda för den bevakande aktören, så länge det går att skapa en användarvänlig e-tjänst för anmälan. Vi bedömer dock samtidigt att behovet inte är påtagligt och nyttan är begränsad. Vi anser även att de gränsdragningsproblem som uppdragats beträffande tillståndskravet troligtvis kommer göra sig gällande även i fråga om en anmälningssplikt. Vidare konstaterar vi att sådana gränsdragningsproblem kommer att hämma tillsynsmyndighetens möjligheter att använda en anmälningssplikt som ett effektivt verktyg i tillsynsprocessen. Utöver detta innebär gränsdragningsproblem att den administrativa bördan för de bevakande aktörerna också blir tyngre. Utöver att överväga om en bevakning är förenlig med gällande lagstiftning ska aktören också överväga om en anmälan ska göras.

Mot denna bakgrund och då det redan i dag finns långtgående befogenheter för tillsynsmyndigheten i den generella dataskyddsregleringen, anser vi att ett anmälningssförfarande inte är en lämplig integritetshöjande åtgärd. En anmälningssplikt bör alltså inte införas.

Det finns dock andra rättsliga verktyg som vi ser kan ha effekt i tillsynsarbetet som innebär en lägre administrativ börda för aktörerna och en mer balanserad nytta för tillsynsmyndigheten. Våra förslag och överväganden kring detta presenterar vi i avsnitt 15.4.

15.3.6 En anmälningssplikts förhållande till EU:s dataskyddsförordning

Vi har under arbetet i utredningen diskuterat om en anmälningssplikt verkligen är förenlig med EU:s dataskyddsförordning. Detta eftersom en anmälningssplikt vid en viss typ av behandling inte är en anpass-

ning av tillämpningen av förordningen då någon anmälningsplikt eller liknande förfarande inte är fastställt i denna. Tillståndsgivningen, som har stöd i bestämmelsen om förhandstillstånd för viss behandling i artikel 36.5, är en annan typ av förfarande som syftar till att reglera det obligatoriska kravet på förhandssamråd. Denna bestämmelse ger eventuellt inte utrymme för en anmälningsplikt. Däremot kan troligen artikel 6.3 utgöra stöd för att en anmälningsplikt kan införas, om man kan anse det som en åtgärd för att säkerställa en laglig och rättvis behandling.

Eftersom vi kommer fram till att en anmälningsplikt inte bör införas har vi inte haft anledning att lägga tid på att ytterligare utreda hur en anmälningsplikt förhåller sig till EU-rätten. Tiden har i stället gått till att utreda de lösningar vi ser är nödvändiga och lämpliga. Vi kan också konstatera att den tidigare Kamerabevakningsutredningen kom fram till att en anmälningsplikt bör vara förenlig med den EU-rättsliga dataskyddsregleringen så länge den inte avser att ersätta kravet på att genomföra konsekvensbedömningar och förhandssamråd.

15.4 Två förslag för en mer anpassad lösning

15.4.1 Ett förteckningskrav

Vårt förslag: 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 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.

Vår bedömning: Ett förteckningskrav är ett mer ändamålsenligt alternativ till en anmälningsplikt. Förteckningen kan tjäna som ett verktyg för tillsynsmyndigheten att snabbt få överskådlig information om bevakning som en aktör bedriver samtidigt som det hjälper den bevakande aktören att ha en översiktlig sammanställning av sin bevakning. Förslaget har en integritetshöjande effekt och är förenligt med EU:s dataskyddsförordning.

Skälen för förslaget och bedömningen

Ett mer ändamålsenligt verktyg

Vi bedömer i avsnitt 15.3.5 att en anmälningsplikt inte är ett ändamålsenligt verktyg för en effektiv tillsyn. Samtidigt hade det varit önskvärt, framför allt mot bakgrund av att tillståndskravet slopas helt, om tillsynsmyndigheten snabbt kan få överskådlig information om bevakning som en aktör bedriver för att avgöra om tillsyn bör inledas. Vi föreslår därför att ett förteckningskrav ska införas.

Ett förteckningskrav liknar en anmälningsplikt med den skillnaden att det åligger den bevakande aktören att bevara informationen. Tillsynsmyndigheten kan begära att få ta del av förteckningen och uppgifterna som den enligt förslaget ska innehålla kan ge en indikation på om aktören bedriver riskfylld bevakning. Genom uppgifterna kan tillsynsmyndigheten avgöra om en tillsyn behöver inledas. På så sätt tjänar kravet som ett verktyg för effektiv tillsyn.

Genom att i stället för en anmälningsplikt införa ett krav på den bevakande aktören att föra förteckning över pågående bevakning undviker man att överflödiga information lämnas in till tillsynsmyndig-

heten. Förslaget innebär i och för sig att tillsynsmyndigheten aktivt behöver begära ut förteckningen för att få informationen i stället för att gå in i ett eget system. Det bör dock ändå innebära en mer effektiv metod än en anmälningsplikt mot bakgrund av de administrativa problem vi bedömt att en anmälningsplikt skulle innebära för tillsynsmyndigheten. Dessutom är det inte fördelaktigt att samla så mycket information om bevakning som bedrivs i Sverige på en och samma plattform. IMY förespråkar för sin del ett förteckningskrav framför en anmälningsplikt.

Uppgifterna som ska finnas med i förteckningen är begränsade och liknar de som vi bedömde att en anmälningsplikt skulle behöva innehålla. Uppgifterna kan enligt IMY ge indikationer på om bevakningen som bedrivs är riskfylld, vilket har betydelse för om en tillsyn bör inledas. Det bör vara fördelaktigt om IMY tar fram en enkel mall för förteckningen som aktörerna kan använda.

Förslaget om ett förteckningskrav innebär att aktörerna i stället för att anmäla bevakningen till tillsynsmyndigheten själva ska bevara sådan enkel dokumentation som tillsynsmyndigheten kan begära ut. Detta kan innebära en viss administrativ börda, men den bördan bör inte vara större än vid en anmälningsplikt, vilken vi bedömt som låg.

Vårt förslag innebär vidare att tillsynsmyndigheten inte ska behöva inleda tillsyn mot en aktör för att få ta del av förteckningen. Det bör därför framgå av bestämmelsen att förteckningen på begäran ska lämnas till tillsynsmyndigheten. Eftersom tillsyn inte bara behöver avse bevakning som vid tidpunkten för tillsynen är pågående ska en förteckning som innehåller uppgifter om en bevakning som upphört bevaras i minst fem år efter att bevakningen upphörde. Antalet år förteckningen ska bevaras motiveras av att en sanktionsavgift kan beslutas upp till fem år efter den dag då en överträdelse ägde rum, vilket följer av 26 § KBL jämförd med 6 kap. 4 § dataskyddslagen och 6 kap. 7 § brottsdatalagen. Det bör inte finnas något behov av gallring som ger skäl för att överväga en kortare tid.

Förslaget om ett förteckningskrav har till huvudsakligt syfte att tjäna som ett hjälpmedel för tillsynsmyndigheten att välja tillsynsobjekt. Att tillsynsmyndigheten kan utföra ett effektivt tillsynsarbete har ju givetvis i sig en integritetshöjande effekt. Förslaget innebär också ett incitament för den bevakande aktören att ha en kontrollerad översikt över sin pågående bevakning och förteckningen kan

tjäna som ett verktyg som underlättar för aktören att regelbundet utvärdera sin pågående bevakning.

Sammanfattningsvis anser vi att ett förteckningskrav är en mer ändamålsenlig lösning än en anmälningsplikt.

Förslaget är förenligt med EU:s dataskyddsförordning

Den personuppgiftsansvarige ska enligt principen om ansvarsskyldighet i artikel 5.2 kunna visa att personuppgiftsbehandling som denne ansvarar för utförs i enlighet med principerna i artikel 5.1 och EU:s dataskyddsförordning i övrigt. Som ett led i att efterleva denna princip ska den personuppgiftsansvarige enligt artikel 30.1 föra ett register över personuppgiftsbehandlingar som denne utför. Enligt artikel 30.4 ska den personuppgiftsansvarige på begäran göra registret tillgängligt för tillsynsmyndigheten.²² Register för personuppgiftsbehandling ska enligt artikel 30.3 upprättas skriftligen, vara tillgängligt i elektroniskt format och hållas uppdaterade.

Bestämmelsen i artikel 6.2 bör enligt oss innebära att medlemsstaterna kan införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av artikel 30 med hänsyn till viss behandling för att efterleva artikel 6.1 e genom att närmare fastställa specifika krav på åtgärder som säkerställer en laglig och rättvis behandling.

Kravet bör endast gälla i verksamhet som inte är brottsbekämpande och undantag ska gälla även för annan bevakning som i dag är undantagen tillståndskravet

Motsvarande bestämmelse till artikel 30 i EU:s dataskyddsförordning finns i artikel 24 i EU:s dataskyddsdirektiv som har införlivats i svensk rätt genom 3 kap. 3 § i brottsdataförordningen (2018:1202). EU:s dataskyddsdirektiv är ett minimidirektiv. Ett krav på förteckning skulle alltså kunna införas i kamerabevakningslagen även för brottsbekämpande myndigheter.

För de aktörer som i dag inte omfattas av tillståndskravet skulle ett förteckningskrav innebära ett krav som de enligt kamerabevakningslagen inte har i dag och på så sätt inte innebära en lättnad, vilket är utgångspunkten för våra förslag enligt våra direktiv. Detta gäller

²² Jfr skäl 82 till EU:s dataskyddsförordning.

alltså för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. I och för sig föreslår vi att samtliga brottsbekämpande myndigheter i deras brottsbekämpande verksamhet ska omfattas av en och samma reglering i kamerabevakningslagen. Det är dock de nämnda myndigheterna som bedriver den övervägande delen av den bevakning som bedrivs i brottsbekämpande verksamhet. Vi anser därför att ett förteckningskrav för bevakning som bedrivs i brottsbekämpande verksamhet inte skulle tjäna sitt syfte eftersom den mesta bevakningen ändå skulle behöva vara undantagen kravet.

Med samma motivering, dvs. att det inte skulle innebära en lättnad i jämförelse med dagens reglering, bör även sådan bevakning som i dag är undantagen tillståndskravet i verksamhet som inte är brottsbekämpande undantags förteckningskravet. Detta innebär också att Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket undantags helt.

Vi föreslår alltså att förteckningskravet endast ska gälla för bevakning som bedrivs i verksamhet som inte är brottsbekämpande när bevakningen bedrivs enligt de regler vi har föreslår i kapitel 13. Förslaget som presenteras i nämnda kapitel om att begreppet *plats dit allmänheten har tillträde* ska slopas innebär att bevakning som bedrivs på sådana platser ska omfattas av förteckningskravet.

Särskilt om uppgifterna som ska finnas med i förteckningen

Vissa förtydliganden bör göras avseende uppgifterna som ska finnas med i förteckningen. Beträffande punkten 1 avses att det är adressen till själva platsen som bevakas som ska anges, alltså inte kamerans eller kamerornas placering. Någon uppgift om kamerans upptagningsområde behöver inte anges. Med annan jämförbar uppgift menas t.ex. namn på platsen såsom namnet på ett torg eller en skola. Om kameran sitter på ett rörligt objekt, t.ex. ett fordon, räcker det att ange det. Om bevakning sker med t.ex. UAS över ett större område kan området anges.

Beträffande punkten 2, vilken typ av plats som bevakas, har IMY i sina beslut om tillstånd använt vissa nyckelord som kan användas även i förteckningen. Exempel på sådana nyckelord är skola, vårdinrättning, fritidsanläggning, gata, torg, myndighetslokal, parkering, domstol, flerbostadshus, museum och färdmedel. I fråga om syfte

med bevakningen (punkten 3) bör terminologin i intresseavvägningen enligt 8 § andra stycket i första hand användas. Om bevakningen sker i andra syften ska det anges särskilt.

Angående punkten 4 menas med annan särskild teknik både teknik som ökar risken för integriteten och integritetsvänlig teknik. Ett exempel på det förstnämnda är ansiktsigenkänning. Med det sistnämnda menas t.ex. pixelering eller aktiveringsfunktioner.

Enligt punkten 5 ska det anges i förteckningen om en bedömning enligt intresseavvägning har gjorts för bevakningen samt datum för när den senaste bedömningen gjordes.

Särskilt om vissa sekretessfrågor

Företeckningen kommer enligt vår uppfattning vara en allmän handling hos myndigheter, vilken kan begäras ut av allmänheten. Kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen ska som huvudregel ske öppet genom att det lämnas upplysning genom skyltning eller på annat verkligt sätt. Det innebär att uppgifter om sådan bevakning som utgångspunkt inte bör vara känsliga att lämna ut. Däremot kan uppgifterna som ska ingå i förteckningen i vissa fall ändå vara känsliga. Detta gäller framför allt om bevakningen ska ske i brottsförebyggande syfte eller om bevakningen har betydelse för försvarsverksamhet. Här ska understrykas att de brottsbekämpande myndigheterna inte kommer att omfattas av förteckningskravet. Som vi nämner tidigare i detta avsnitt ska undantagen som i dag gäller för tillståndskravet fortsatt gälla för kravet på förteckning, t.ex. undantas viss bevakning som sker vid skyddsobjekt och viss bevakning som Försvarsmakten bedriver.

Det finns redan i dag enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, möjlighet att i vissa fall vägra utlämnande av vissa uppgifter som ska ingå i förteckningen. I 18 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga och beivra brott. Av 18 kap. 8 § OSL följer att sekretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs och åtgärden avser t.ex. byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier. Sekretessen i bestämmelsen är begränsad genom ett rakt skaderekvisit och således gäller offentlighet som huvudregel. Vi bedömer dock att denna bestämmelse i de

flesta fall kommer innebära att uppgifter i förteckningen omfattas av sekretess om bevakningen avser byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier. Uppgifter om bevakning som bedrivs t.ex. på torg, gator eller i parker bör inte vara lika känsliga i detta avseende.

Det ska nämnas att uppgifter om kamerabevakning troligen redan i dag finns hos verksamheterna. Skillnaden som uppstår är att förteckningskravet innebär en samlad bild över kamerabevakning som en aktör bedriver. Den samlade bilden kan utgöra en säkerhetsrisk. Det finns dock bestämmelser som hanterar den situationen, t.ex. försvarssekretessen i 15 kap. 2 § OSL, vilken också i vissa fall bör kunna tillämpas om hela förteckningen begärs ut.

Samtidigt är det svårt att förutse hur känslig en sådan förteckning kan vara, givet att kravet träffar en mycket vid krets av aktörer. Vi har därför övervägt att föreslå att regeringen ska bemyndigas att meddela föreskrifter om undantag från förteckningskravet för vissa aktörer, antingen i sin helhet eller avseende vissa uppgifter som ska ingå i förteckningen.

Mot bakgrund av att kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen som huvudregel ska ske öppet och att man i vissa fall ändå kan vägra utlämnande av vissa uppgifter om bevakningsåtgärder, ser vi inget behov av att införa någon ny sekretessbestämmelse som ger möjlighet att generellt vägra utlämnande av uppgifter om sådan bevakning. Detta särskilt eftersom nya sekretessbestämmelser bör införas med restriktivitet. Vi ser inte heller behov av att föreslå att regeringen ska bemyndigas att meddela föreskrifter om undantag för förteckningskravet.

15.4.2 Bedömningen enligt intresseavvägningen ska (fortsatt) dokumenteras

Vårt förslag: 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.

Vår bedömning: Ett dokumentationskrav underlättar tillsynsverk-samheten och fungerar som en integritetshöjande åtgärd, särskilt då aktörerna tvingas formulera och sammanställa sina övervägan-den, vilket i sig minskar risken för ogenomtänkt eller omotiverad kamerabevakning. Specifika föreskrifter om vad dokumentationen ska innehålla bör inte införas. Den administrativa bördan för aktö-rerna bör vara begränsad. I förhållande till aktörer som i dag om-fattas av tillståndskravet bör dokumentationskravet innebära en lättnad. För aktörer som redan i dag omfattas av ett dokumenta-tionskrav innebär det ingen förändring. Lättnader sker i stället genom undantag från att tillämpa intresseavvägningen, vilket natu-rligtvis även omfattar dokumentationskravet.

Skälen för förslaget och bedömningen

Dokumentationskravet underlättar tillsynsverksamheten och är en integritetshöjande åtgärd

I både EU:s dataskyddsförordning och dataskyddsdirektiv finns prin-cipen om ansvarsskyldighet. Som vi redogör för tidigare i detta kapi-tel innebär principen att den personuppgiftsansvarige ska ansvara för att kunna visa att personuppgifter har behandlats i enlighet med tillämplig dataskyddsreglering. Principen bör ge den som bedriver kamerabevakning incitament att dokumentera de överväganden och bedömningar som gjorts enligt tillämpliga dataskyddsbestämmelser.

Redan i dag gäller ett krav på att dokumentera bedömningen enligt intresseavvägningen som huvudregel för Kustbevakningen, Polis-myndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Den tidigare Kamera-bevakningsutredningen motiverade ett sådant krav med att det då var oklart hur principen om ansvarsskyldighet ska tolkas och vad det praktiskt innebär att den personuppgiftsansvarige ska kunna visa att den personuppgiftsbehandling som utförts är förenlig med dataskydds-regleringen.²³ Regeringen gick inte särskilt in på otydligheterna med vad principen innebär utan motiverade kravet med att en tydlig doku-mentation kan vara till stor nytta vid tillsyn. Detta särskilt eftersom tillsynsmyndigheten i stället för att begära upplysningar från den

²³ Se SOU 2018:62, *Kamerabevakning i brottbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 182 och 183.

bevakande aktören i ett första skede kan begära att få ta del av den dokumentation som ligger till grund för bevakningen.²⁴

Enligt EDPB:s riktlinjer för kamerabevakning finns det krav på att syftena med kamerabevakningen ska dokumenteras skriftligen med anledning av principen om ansvarsskyldighet. Syftena måste också specificeras för varje kamera som används.²⁵

Det är enligt oss till viss del fortfarande oklart vilka krav som principen om ansvarsskyldighet ställer på dokumentation, men det huvudsakliga motivet till att införa ett dokumentationskrav är så som regeringen tidigare angett att underlätta tillsynsarbetet.

Däremot anser vi att principen om ansvarsskyldighet och möjligheten att införa kompletterande bestämmelser i nationell rätt i syfte att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning enligt artikel 6.2 utgör grunden till att ett sådant krav kan ställas på bevakning som omfattas av förordningens tillämpningsområde. Beträffande bevakning som bedrivs enligt brottsdatalagen kan ett sådant krav ställas eftersom EU:s dataskyddsdirektiv är ett minimidirektiv. För bevakning som inte omfattas av EU-rätten står det Sverige fritt att införa nödvändiga regler.

Utöver att dokumentationskravet är ett verktyg för tillsynsverksamheten fungerar det också som en integritetsskyddande åtgärd. Tillsynsverksamheten är i sig en integritetsskyddande verksamhet. Att dokumentationskravet innebär att tillsynsarbetet underlättas medför följaktligen att kravet redan av den anledningen är en integritetsskyddande åtgärd. Utöver detta så innebär kravet att den bevakande aktören tvingas att formulera och sammanställa sina överväganden, vilket i sig minskar risken för ogenomtänkt eller omotiverad kamerabevakning.

Dokumentationskravet innebär en viss administrativ börda. För de aktörer som i dag omfattas av tillståndskravet innebär det dock en lättnad jämfört med vad som gäller i dag. För Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket innebär det ingen större skillnad från i dag, mer än att några ytterligare platser kommer att omfattas av kravet, vilket vi bedömt inte kommer innebära en allt för betungande administrativ börda. Kamerabevakning är vidare en typ av personuppgiftsbehandling som kan medföra särskilda risker i

²⁴ Jfr prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 43.

²⁵ EDPB, *Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenheter*, antagna den 29 januari 2020, s. 9 och artikel 5.2 i EU:s dataskyddsförordning.

integritetshänseende. Det är enligt vår mening därmed rimligt att aktörerna dokumenterar de överväganden de gör kring bevakningens tillåtlighet. Dessutom ska naturligtvis undantag från att tillämpa intresseavvägningen eller den särskilda intresseavvägningen, se avsnitt 13.7.4 och 14.4, också gälla dokumentationskravet.

Mot den bakgrunden anser vi att det ska införas ett krav på att bedömningen enligt intresseavvägningen eller den särskilda intresseavvägningen ska dokumenteras. Kravet ska gälla både för när bedömningen görs inför påbörjandet av en ny bevakning och vid ändrade förhållanden.

Dokumentationskravet avser endast intresseavvägningen, men vissa andra uppgifter bör också framgå av dokumentationen

När dokumentationskravet infördes för bevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket uttalade regeringen att det inte behövdes några detaljerade föreskrifter om vad dokumentationen ska innehålla. I förarbetena framgår följande.

Några detaljerade föreskrifter om vad dokumentationen ska innehålla föreslås inte. Så länge den återspeglar den bedömning som har gjorts ska varje myndighet vara fri att utforma den på det sätt som myndigheten bedömer är lämpligt. Att dokumentationen ska återspegla bedömningen innebär samtidigt att de krav som gäller för bedömningen även gäller för dokumentationen. En första förutsättning för att bevakningsintresset ska kunna väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad är som framgått att det finns en rättslig grund för bevakningen i de allmänna reglerna om personuppgiftsbehandling. Den rättsliga grunden blir alltså en viktig del av både bedömningen och dokumentationen. Därutöver ska dokumentationen återspegla den helhetsbedömning som myndigheten har gjort, utifrån de faktorer som särskilt ska beaktas. Eftersom myndighetens bedömning ska motsvara den som i dag görs i tillståndsärenden kan viss ledning i fråga om dokumentationen gå att hämta från 11 § andra stycket kamerabevakningslagen, där innehållet i en tillståndsansökan regleras.²⁶

²⁶ Prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 43.

I författningskommentaren utvecklade regeringen också att för att dokumentationen ska bli begriplig behöver den innehålla viss beskrivning av den planerade eller pågående bevakningen samt att den rättsliga grunden för bevakningen ska anges.²⁷

Vi håller med om regeringens tidigare bedömning att detaljerade forskrifter om vad dokumentationen bör innehålla inte behövs, det är själva bedömningen som aktören gör enligt intresseavvägningen som huvudsakligen ska framgå. Vi håller också med om att viss beskrivning av den planerade eller pågående bevakningen behövs samt att den rättsliga grunden ska anges.

Hur de olika intresseavvägningarna ska göras och vad som särskilt ska beaktas redogör vi för i avsnitt 13.7.2 och 14.3.2. Det är i slutändan upp till varje enskild aktör att utforma sin dokumentation. Mot bakgrund av att ett helt borttaget tillståndskrav innebär att många aktörer med olika erfarenhet ska omfattas av kravet på en dokumenterad intresseavvägning, anser vi dock att ett tydliggörande om – med utgångspunkt i tidigare förarbeten och de förtydliganden vi presenterar i avsnitt 13.7.2 – vad som bör anges i dokumentationen kan göras här, vilket enligt oss är följande.

1. Beskrivning av den planerade eller pågående bevakningen och förhållandena på platsen,
2. uppgift om den lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som utgör den rättsliga grunden för bevakningen (uppgiften av allmänt intresse eller myndighetsutövningen),
3. bedömning, utifrån förhållandena på platsen, av bevakningsintresset med en slutsats som anger om intresset väger relativt lätt, lätt, relativt tungt eller tungt,
4. bedömning, utifrån förhållandena på platsen, av riskerna för intrång i den personliga integriteten med en slutsats som anger om integritetsintresset väger relativt lätt, lätt, relativt tungt eller tungt,
5. bedömning av om bevakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset genom en avvägning utifrån bedömningarna i punkten 1 och 2 av bevakningsintresset respektive integritetsintresset, och
6. uppgift om vilket datum den dokumenterade intresseavvägningen faststälts.

²⁷ Se prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 65.

Så som intresseavvägningen är utformad ska bedömningen göras i det enskilda fallet av kamerabevakning och avse en plats. Med detta sagt bör dokumentation av bedömningen kunna inkludera flera platser, så länge det framgår tydligt vilken bedömning som avser vilken plats. Om platserna liknar varandra bör bedömningen och dokumentation kunna avse fler platser.

Med dessa förtydliganden vill vi också understryka att tillsynsmyndighetens vägledande uppdrag har stor betydelse även för efterlevnaden av dokumentationskravet. I vår kartläggning har det t.ex. framkommit att mallar med exempel som tillsynsmyndigheten tar fram och som aktörerna kan vägledas av skulle vara ett bra verktyg.

Det har vidare framkommit att IMY anser, efter att ha sett exempel på olika bedömningar inom ramen för utredningen, att Polismyndigheten lagt sig på en hög nivå i fråga om dokumentationens omfattning. Brottsbekämpande myndigheters intresseavvägningar för kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten grundas ofta på liknande bedömningar. IMY anser därför att bedömningarna bör kunna dokumenteras på ett något – i jämförelse med bevakning i andra verksamheter – förenklat sätt. Polismyndigheten uppger att nivån av myndighetens dokumentation baseras på praxis utifrån vilket underlag som tillsynsmyndigheten tidigare krävde när Polismyndigheten omfattades av tillståndsförfarandet, men att den välkomnar en möjlighet till enklare dokumentationer. Vi konstaterar att detta inte är en fråga som bör lösas genom lagstiftning utan en bedömning som den enskilda myndigheten får göra. IMY har ett vägledande uppdrag även gentemot de brottsbekämpande myndigheterna.

Utifrån vad vi har angett i listan ovan bör följande förtydligas kring dokumentationskravet och bedömningar avseende rättslig grund. Vi lämnar i avsnitt 13.7.1 och 14.3.1 förslag om att införa bestämmelser i kamerabevakningslagen som tydliggör att bevakningen måste ha rättslig grund för att vara tillåten, vilket gäller oavsett om det framgår av kamerabevakningslagen eller inte. För att avgöra om en viss rättslig grund kan tillämpas för bevakningen i det enskilda fallet krävs också vissa bedömningar, se avsnitt 13.7.1. Dokumentationskravet ska dock endast avse bedömningen enligt intresseavvägningen eller den särskilda intresseavvägningen. Det räcker med en uppgift om den lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som utgör den rättsliga grunden för bevakningen (uppgiften av allmänt intresse eller myndighetsutövningen).

Vi vill dock understryka att bedömningar som behöver göras enligt den generella dataskyddsregleringen har avgörande betydelse för om bevakningen kan anses tillåten och principen om ansvarsskyldighet innebär att aktörerna ska kunna visa att bestämmelserna i den generella dataskyddsregleringen följs. Bedömningar om rättslig grund för kamerabevakning bör dock med fördel kunna göras i en konsekvensbedömning i de fall en sådan ska göras. En konsekvensbedömning behöver inte göras inför varje fall av kamerabevakning utan kan göras på konceptnivå utifrån en eller flera platstyper, t.ex. ”Konsekvensbedömning avseende kamerabevakning på gator och torg”, medan en dokumenterad intresseavvägning ska göras utifrån de specifika förhållandena på en särskild plats t.ex. Hötorget. Om noggranna överväganden om rättslig grund har redovisats i en konsekvensbedömning bör dessa inte behöva redovisas i den dokumentation som avser bedömning enligt intresseavvägningen. Samtidigt bör det vara fördelaktigt för den bevakande aktören att vid en eventuell tillsyn kunna visa sin bedömning om rättslig grund i samma dokumentation som redovisar bedömningen enligt intresseavvägningen, t.ex. genom en tydlig hänvisning till en konsekvensbedömning om en sådan gjorts.

15.5 Administrativa sanktionsavgifter

15.5.1 Syftet med administrativa sanktionsavgifter

På både EU:s dataskyddsförordnings och brottsdatalagens område har tillsynsmyndigheten möjlighet att ta ut sanktionsavgifter vid överträdelser av de flesta bestämmelser som har betydelse för den personliga integriteten.²⁸ Tillsynsmyndigheten har samma möjlighet att ta ut sanktionsavgifter enligt förordningens respektive brottsdatalagens bestämmelser vid kamerabevakning som vid annan personuppgiftsbehandling. Sanktionsavgifter kan därmed komma i fråga exempelvis om kamerabevakningen saknar rättslig grund eller om upptagningarna från en bevakning bevaras längre än vad som behövs med hänsyn till det specifika ändamålet med bevakningen. Därutöver kan tillsynsmyndigheten besluta om sanktionsavgifter enligt kamerabevakningslagen vid överträdelser av bl.a. lagens tillstånds- eller upplysningskrav.

²⁸ Se 6 kap. 2 § dataskyddslagen och 6 kap. 1 § brottsdatalagen.

En sanktionsavgift tillfaller staten. Av skälen till EU:s dataskyddsförordning framgår att syftet med sanktionsavgifterna är att stärka verkställigheten av förordningens bestämmelser.²⁹ Av förarbetena till brottsdatalagen framgår vidare att sanktionsavgifterna har tillkommit för att verka avskräckande och för att skapa en kännbar ekonomisk sanktion mot juridiska personer, som inte kan bli föremål för straffrättsliga åtgärder.³⁰

15.5.2 Sanktionsavgifter vid överträdelse av dokumentations- och förteckningskravet

Vårt förslag: Möjligheten för tillsynsmyndigheten att ta ut sanktionsavgift om den som bedriver kamerabevakning bryter mot tillståndskravet eller inte följer villkor i ett beslut om tillstånd ska tas bort. Tillsynsmyndigheten ska i stället få ta ut en sanktionsavgift om den som bedriver bevakning bryter mot kravet på att dokumentera bedömningen enligt intresseavvägningen eller den särskilda intresseavvägningen respektive bryter mot kravet på att föra en förteckning över pågående bevakning. I dessa fall ska den lägre avgiftsnivån som föreskrivs i EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och brottsdatalagen användas.

Vår bedömning: Eftersom vi föreslår att tillståndskravet helt ska slopas måste även möjligheten att ta ut sanktionsavgift i förhållande till det kravet tas bort. Dokumentationskravet är avsett att ersätta tillståndskravet och det bör därför vara rimligt att detta förenas med en möjlighet att ta ut sanktionsavgift. När tillståndskravet tas bort kommer tillsynsverksamheten få större betydelse vilket motiverar att även förteckningskravet bör förenas med en möjlighet att ta ut sanktionsavgift.

²⁹ Se skäl 148 till EU:s dataskyddsförordning.

³⁰ Se prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 313–317.

Skälen för förslaget och bedömningen

Inget tillståndskrav – ingen möjlighet att ta ut sanktionsavgift

Av den enkla anledningen att vi föreslår att tillståndskravet ska slopas helt i kamerabevakningslagen finns inte längre skäl att ha kvar möjligheterna att ta ut en sanktionsavgift om den som bedriver bevakning bryter mot tillståndskravet eller villkor som har meddelats i ett sådant tillstånd.

Möjlighet att ta ut sanktionsavgift understryker vikten av dokumentations- och förteckningskravet

Att tillståndsplikten tas bort kan som vi konstaterar i avsnitt 11.5 innebära vissa risker ur ett integritetsperspektiv. Dessa risker uppvägs i hög grad av den generella dataskyddsregleringen. Det faktum att krav på att tillämpa intresseavvägningen eller den särskilda intresseavvägningen ska gälla ger ett ytterligare skydd. Även kravet på att föra förteckning över pågående bevakning har betydelse för skyddet av den personliga integriteten. Utöver detta skulle den typ av administrativa sanktionsavgifter som finns i den generella dataskyddsregleringen kunna utgöra ett incitament för den kamerabevakande aktören att följa regleringen. Sådana sanktionsavgifter bör också bidra till att ge tillsynsverksamheten ytterligare tyngd.

När det generella undantaget från tillståndskravet infördes för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket uttalade regeringen att en sanktionsavgift kunde tas ut av de berörda myndigheterna redan när de omfattades av tillståndskravet och att kravet på intresseavvägning är tänkt att ersätta kravet på tillstånd. För att understryka intresseavvägningens betydelse infördes därför en möjlighet att ta ut en sanktionsavgift om de aktuella myndigheterna skulle bryta mot kravet på dokumenterad bedömning.³¹ Vi anser att samma bedömning bör göras när tillståndskravet slopas helt. Vi föreslår därför att kravet på att dokumentera intresseavvägningen eller den särskilda intresseavvägningen ska förenas med en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ta ut en sanktionsavgift om kravet inte följs.

Gällande förteckningskravet är det i och för sig inte tänkt att ersätta tillståndsplikten på samma sätt som den dokumenterade intresse-

³¹ Se prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 45.

avvägningen. Däremot införs kravet för att underlätta en effektiv tillsyn. När tillståndskravet tas bort kommer tillsynsverksamheten bli betydligt viktigare, likaså verktygen i tillsynsarbetet. För att understryka betydelsen anser vi att även förteckningskravet ska förenas med en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ta ut en sanktionsavgift om kravet inte följs.

Några särskilda förtydliganden om vad som kan medföra sanktionsavgift – dokumenterad intresseavvägning

När det generella undantaget från tillståndskravet för vissa brottsbekämpande myndigheter infördes uttalade regeringen att sanktionsavgiften är knuten till dokumentationen av bedömningen, inte själva bedömningen i sig och tydliggjorde att en sanktionsavgift kan tas ut

- om myndigheten inte har gjort en dokumenterad bedömning innan den påbörjar kamerabevakning,
- om myndigheten inte har gjort en ny dokumenterad bedömning innan den ändrar kamerabevakningen på ett betydande sätt som ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet, och
- om myndigheten inte har gjort en ny dokumenterad bedömning trots att förhållandena på den plats som bevakas ändras på ett betydande sätt som minskar intresset av bevakningen eller ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet.³²

Regeringen menade att dokumentationen är ett centralt inslag i reglerna och att kravet på intresseavvägning knappast blir meningsfullt om avvägningen inte dokumenteras. Vidare uttalade regeringen att det faktum att en sanktionsavgift ska kunna tas ut om myndigheten inte gjort en dokumenterad bedömning innan bevakningen påbörjas är naturligt och inte kräver någon närmare förklaring. Vad gäller möjligheten att ta ut en sanktionsavgift om en ny dokumenterad bedömning inte har gjorts trots att myndigheten har ändrat bevakningen eller förhållande på platsen har ändrats, kunde enligt regeringen framstå som strängt. Däremot kom regeringen fram till att regler i den generella dataskyddsregleringen om sanktionsavgift när en konsekvensbedömning inte har gjorts är utformade på motsvarande sätt.

³² Jfr prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 45 och 46.

Därför ansåg regeringen att samma sak borde gälla i fråga om intresseavvägningen. Vidare ansåg regeringen att det faktum att en sanktionsavgift kan tas ut i dessa situationer tydliggör att den myndighet som bedriver bevakningen noggrant måste följa utvecklingen på den plats som bevakas och vara beredd att ompröva bevakningen om förhållandena på något sätt ändras.³³

Regeringen förtydligade också att det är det faktum att myndigheten låter bli att göra en dokumenterad bedömning som kan leda till en sanktionsavgift, inte utfallet av bedömningen. Hur myndighetens intresseavvägning utfaller saknar alltså betydelse för frågan om sanktionsavgift enligt kamerabevakningslagen. Regeringen menade att om tillsynsmyndigheten skulle komma fram till att den bedömning som myndigheten har gjort är felaktig, och att förutsättningarna för kamerabevakning inte är uppfyllda, får tillsynsmyndigheten använda sina andra befogenheter som regleras i EU:s dataskyddsförordning och brottsdatalagen, t.ex. utfärda varning, meddela föreläggande eller förbjuda behandlingen av personuppgifter. Vidare underströk regeringen att om kamerabevakningen strider mot någon av de allmänna reglerna om personuppgiftsbehandling kan en sanktionsavgift i vissa fall tas ut direkt med stöd av de reglerna, t.ex. om bevakningen saknar rättslig grund eller legitimt ändamål.

Regeringen ansåg också att exakt vad som krävs för att en dokumenterad bedömning ska anses ha gjorts skulle överlätas till rättstillämpningen, men att en alltför bristfällig dokumentation i yttersta fall skulle kunna likställas med att en dokumenterad bedömning inte har gjorts.³⁴

Vi har ingen anledning att göra någon annan bedömning än den regeringen tidigare har gjort. Det som har uttalats ska därför gälla även för våra förslag. Vi bedömer dock i avsnitt 15.4.2 i viss mån vad som krävs för att en dokumenterad intresseavvägning ska anses ha gjorts.

Det har under utredningen uppstått viss oenighet om utfallet av en intresseavvägning ändå kan få betydelse för om en sanktionsavgift kan utfärdas med stöd av den generella dataskyddsregleringen. Med anledning av detta vill vi understryka att kamerabevakningslagen tillämpas parallellt med den generella dataskyddsregleringen. Även om en sanktionsavgift enligt kamerabevakningslagen endast kan tas ut

³³ Se prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 46 och 47.

³⁴ Se prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 47.

på grund av avsaknaden av dokumentation kan tillsynsmyndigheten tillämpa bestämmelserna i den generella dataskyddsregleringen för att ta ut sanktionsavgifter om en bevakande aktör bryter mot bestämmelser i den regleringen som är förenade med en möjlighet att ta ut en sanktionsavgift.

Intresseavvägningen är ett förtydligande av hur en proportionalitetsbedömning ska göras. Vi konstaterar i avsnitt 10.4 att det i EU:s dataskyddsförordning finns tydliga krav på proportionalitet. Det innebär att utfallet av en bedömning av intresseavvägningen bör kunna få viss betydelse för om bestämmelserna i förordningen följs.

Samma tydliga krav på proportionalitet har vi bedömt inte finns i brottsdatalagen. Det är alltså mer otydligt om utfallet av intresseavvägningen kan få samma betydelse för bedömningen av om brottsdatalagens regler efterlevs. Detta är dock en fråga som bör överlämnas till rättstillämpningen. Vi kan bara konstatera att en sanktionsavgift enligt kamerabevakningslagen endast kan tas ut om en aktör som bevakar inte har dokumenterat bedömningen enligt intresseavvägningen eller den särskilda intresseavvägningen.

Några särskilda förtydliganden om vad som kan medföra sanktionsavgift – förteckningskravet

Förteckningskravet innebär inget krav på att bedömningar ska göras. Det som kan medföra sanktionsavgift bör enligt oss vara

- om en förteckning över huvud taget inte har upprättats trots att bevakning som omfattas av kravet bedrivs, och
- om en förteckning inte är uppdaterad och saknar information om bevakning som bedrivs.

Det bör här understrykas att tillsynsmyndigheten måste avgöra om det är proportionerligt att en sanktionsavgift utfärdas i första hand. Detta ligger i att myndigheten ska ta hänsyn till överträdelsens allvar. Till exempel måste myndigheten självklart ta hänsyn till den tid som förflutit mellan att t.ex. en ny bevakning har inletts och upptäckten av att förteckningen inte är uppdaterad. Det vore orimligt att tillsynsmyndigheten kan utfärda en sanktionsavgift om en ny bevakning inleds en vecka och myndigheten upptäcker att den saknas i förteckningen veckan därpå. Då bör i stället andra korrigerande åtgärder

prioriteras. Samtidigt bör den bevakande aktören ordna sin administration så att förteckningen uppdateras så snart en ny bevakning inleds samt så snart bevakningen ändras eller upphör, eftersom den då säkerställer att den inte blir föremål för sanktionsavgift enligt denna grund.

Den lägre avgiftsnivån ska tillämpas

Frågan är då vilken avgiftsnivå som ska gälla om en aktör bryter mot kraven på dokumenterad bedömning. I förarbetena till kamerabevakningslagen har regeringen uttalat att nivån på sanktionsavgifterna av enhetlighets skull bör vara densamma vid överträdelser av kamerabevakningslagen som vid överträdelser av motsvarande bestämmelser i de allmänna reglerna om behandling av personuppgifter. Eftersom kravet på tillstånd har ansetts utgöra en precisering av bestämmelserna om konsekvensbedömning och förhandssamråd har avgiftsnivån vid överträdelser av tillståndskravet satts till samma nivå som vid underlåten konsekvensbedömning och uteblivet förhandssamråd.³⁵ För myndigheter innebär detta att det är den lägre avgiftsnivån enligt dataskyddslagen och brottsdatalagen, med ett högsta belopp på fem miljoner kronor, som ska tillämpas. För andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse är den lägre nivån upp till 10 000 000 euro eller, om det gäller ett företag, upp till 2 procent av den totala globala årsomsättningen under föregående budgetår, beroende på vilket värde som är högst.

Kraven på intresseavvägning kan sägas ersätta kravet på tillstånd. Det är därför rimligt att den lägre avgiftsnivån ska tillämpas även vid överträdelser av kraven på dokumenterad bedömning. Samma avgiftsnivå bör gälla för förteckningskravet. Vi föreslår därför att denna avgiftsnivå ska gälla för både dokumentations- och förteckningskravet. Denna bedömning stämmer också överens med vad regeringen uttalade när dokumentationskravet infördes för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket.³⁶

³⁵ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 73.

³⁶ Se prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 47.

Tillsynsmyndigheten bör under en övergångsperiod prioritera andra korrigerande åtgärder än sanktionsavgifter

Våra förslag innebär stora förändringar av lagstiftningen och ett ökat ansvar för de aktörer som i dag omfattas av tillståndskravet. Det är enligt oss rimligt att tillsynsmyndigheten under en övergångsperiod efter att förslagen har trätt i kraft prioriterar andra korrigerande åtgärder än sanktionsavgifter. IMY uppger också att den vid förnyade regler och ny vägledning vanligtvis arbetar på det sättet.

16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

16.1 Ikraftträdande

Vårt förslag: Författningsförslagen ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Skälen för förslaget

Det är angeläget att förslagen träder i kraft så snart som möjligt. Vi konstaterar i avsnitt 11.6.1 att förslaget om att ta bort tillståndskravet innebär att tillsynsmyndigheten behöver ställa om sin tillståndsverksamhet till utökad tillsynsverksamhet. Myndigheten bör också behöva inrikta sig på att vägleda i större omfattning. I avsnitt 16.4 konstaterar vi att aktörer som i dag bedriver bevakning på en plats dit allmänheten inte har tillträde, och som enligt våra förslag ska omfattas av ett krav på dokumenterad intresseavvägning, kommer att behöva se över sin pågående bevakning. Även vårt förslag om att ett förteckningskrav ska införas kan medföra vissa behov av förberedande åtgärder. Med beaktande av detta samt sedvanlig tid för remissbehandling och beredning inom Regeringskansliet föreslås förslagen träda i kraft den 1 juli 2025.

16.2 Övergångsbestämmelse om befintliga tillstånd

Vårt förslag: Tillstånd till kamerabevakning som har beslutats enligt kameraövervakningslagen (2013:460) eller kamerabevakningslagen ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2025.

Skälen för förslaget

När de föreslagna lagändringarna träder i kraft och tillståndsplikten upphör kommer det att finnas ett stort antal tillstånd som har beslutats enligt kameraövervakningslagen och kamerabevakningslagen. Befintliga tillstånd till kamerabevakning bör inte längre gälla när förslagen träder i kraft. Detta bör av tydlighetsskäl framgå av en övergångsbestämmelse.¹ Hur vi bedömer att pågående bevakning bör hanteras redogör vi för i avsnitt 16.4.

16.3 Övergångsbestämmelse om sanktionsavgifter vid tidigare överträdelser av tillståndsplikten

Vårt förslag: Tillsynsmyndigheten ska fortfarande få ta ut en sanktionsavgift om den som bedrivit bevakning före ikraftträdandet har brutit mot tillståndskravet eller inte följt villkor i ett beslut om tillstånd.

Skälen för förslaget

Tillsynsmyndigheten får i dag ta ut en sanktionsavgift av de berörda aktörerna om de bryter mot tillståndskravet eller inte följer villkor i ett beslut om tillstånd.² En sådan sanktionsavgift kan beslutas upp till fem år efter den dag då överträdelsen ägde rum eller, om aktören i fråga har fått tillfälle att yttra sig inom fem år, ännu senare. Detta följer av 26 § KBL jämförd med 6 kap. 4 § dataskyddslagen och 6 kap. 7 § brottsdatalagen. När de nya reglerna träder i kraft kommer en sanktionsavgift inte längre att kunna tas ut i dessa situationer, eftersom tillståndsplikten tas bort. Det framstår dock som rimligt att en sanktionsavgift ska kunna tas ut även efter ikraftträdandet, om någon aktuell aktör dessförinnan har bedrivit kamerabevakning och brutit mot tillståndskravet eller inte följt villkor i ett tillståndsbeslut.³ Vi föreslår därför en särskild övergångsbestämmelse med den innebörden.

¹ Jfr prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 55.

² Se 25 § 1 och 2 KBL.

³ Jfr prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 56.

16.4 Bedömning och dokumentation av pågående bevakning

Vår bedömning: Kamerabevakning som vid ikraftträdandet bedrivs enligt ett tillstånd bör även fortsättningsvis anses som tillåten under förutsättning att bevakningen eller förhållandena på platsen inte ändrats. Tillstånden bör i sådana fall anses som tillräcklig dokumentation av intresseavvägningen när lagändringarna träder i kraft.

Kamerabevakning som vid ikraftträdandet bedrivs på en plats dit allmänheten inte har tillträde och som i dag inte omfattas av tillståndsplikten kommer att omfattas av krav på att tillämpa intresseavvägningen och dokumentera bedömningen. En proportionalitetsbedömning bör i de flesta fall ha genomförts för sådan bevakning och bör ha dokumenterats. Högst sannolikt kommer bedömningarna och dokumentationen att behöva ses över i förhållande till det nya kravet på att tillämpa intresseavvägningen.

Aktörer som ska omfattas av förteckningskravet bör också behöva se över sin bevakning och upprätta förteckningen.

Skälen för bedömningen

Bevakning som bedrivs enligt tillstånd

Att giltiga tillstånd upphör att gälla väcker vissa praktiska frågor om sådan kamerabevakning som fram till dess bedrivits med tillstånd. Intresset av den bevakning som sker med stöd av tillstånden har i samband med tillståndsprövningen bedömts väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Givet att omständigheterna inte har förändrats kommer bevakningen därmed att vara tillåten även enligt den nya bestämmelsen för aktörernas kamerabevakning. Den intresseavvägning som vi föreslår behöver bara göras innan aktören påbörjar bevakning av en plats som inte har varit bevakad tidigare eller om en ny bedömning behövs på grund av vissa betydande förändringar, jfr avsnitt 13.7.3 och 14.3.2. Den kamerabevakning som sker med stöd av tillstånden kan därmed fortsätta, utan att det behöver göras någon ny intresseavvägning, så länge bevakningen i sig och förhållandena på platsen är oförändrade eller i vart fall inte ändras på

ett betydande sätt. Tillstånden bör då också anses som tillräcklig dokumentation av intresseavvägningen.⁴ Det krävs givetvis även fortsatt att den pågående bevakningen har rättslig grund enligt den generella dataskyddsregleringen. De aktörer som ska omfattas av förteckningskravet behöver också upprätta förteckningen.

En annan särskild fråga är om aktörer som bedriver bevakning enligt tillstånd kommer att behöva genomföra konsekvensbedömningar och förhandssamråd med tillsynsmyndigheten för pågående bevakning. Kravet på tillstånd till kamerabevakning har setts som en precisering av EU:s dataskyddsförordnings och brottsdatalagens bestämmelser om konsekvensbedömning och förhandssamråd.⁵ När det gäller kravet på förhandssamråd behöver berörda aktörer i dag inte lämna in någon separat begäran i de fall då tillståndsplikten gäller, eftersom ett sådant förhandssamråd enligt IMY:s uppfattning ingår i tillståndsprovningen.

Frågan om de berörda aktörerna kommer att behöva genomföra konsekvensbedömningar och förhandssamråd när deras tillstånd upphör att gälla måste bedömas mot denna bakgrund. Tillståndsprovningen har som framgått ansetts motsvara eller innefatta kravet på förhandssamråd och kamerabevakningen har, vid beviljade tillstånd, mot bakgrund av redovisade omständigheter i det enskilda fallet ansetts tillåten enligt tillsynsmyndigheten. Mot den bakgrunden är det enligt vår uppfattning en rimlig utgångspunkt att kraven på konsekvensbedömning och förhandssamråd aktualiseras först om förhållandena ändras på ett sådant sätt att de överväganden som gjordes vid tillståndsprovningen framstår som inaktuella eller otillräckliga, vilket också skulle kräva att en intresseavvägning enligt kamerabevakningslagen görs på nytt. Frågan om när konsekvensbedömning och förhandssamråd krävs får dock ytterst avgöras i rättstillämpningen utifrån en tolkning av EU:s dataskyddsförordning eller brottsdatalagen och det underliggande dataskyddsdirektivet.⁶

⁴ Jfr prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 55.

⁵ Se prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 73.

⁶ Jfr prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 55 och 56.

Bevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket enligt dagens intresseavvägning

Vi föreslår att brottsbekämpande myndigheter i brottsbekämpande verksamhet ska omfattas av en särskild intresseavvägning som ska dokumenteras. Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket omfattas redan i dag av krav på att tillämpa en intresseavvägning och krav på att dokumentera bedömningen. Den särskilda intresseavvägningen innebär endast att fler platser kan bevakas i brottsbekämpande syfte, men platser som kan bevakas i detta syfte enligt vad som gäller för dessa myndigheter i dag finns också med i den särskilda intresseavvägningen. Detta innebär att det inte bör finnas anledning för nämnda myndigheter att se över sin dokumentation för bevakning som pågår inför att förslagen träder i kraft. Sådan bevakning ska anses vara förenlig även med den särskilda intresseavvägningen. Några särskilda frågor om konsekvensbedömning och förhandssamaråd bör inte aktualiseras i dessa fall eftersom den regleringen tillämpas redan i dag för bevakning som inte omfattas av tillståndskravet.

Bevakning som bedrivs på plats dit allmänheten inte har tillträde

Vi föreslår att kravet på att tillämpa intresseavvägningen samt dokumentera den bedömningen ska gälla för bevakning som sker på alla platser, dvs. även platser dit allmänheten inte har tillträde. Sådan bevakning omfattas i dag inte av tillståndskravet, kravet på dokumenterad bedömning eller den intresseavvägning som avgör om tillstånd kan ges eller bevakning bedrivs. Aktuella aktörer som bedriver bevakning på sådana platser har alltså inget tillstånd att luta sig mot i fråga om intresseavvägningen för pågående bevakning när förslagen träder i kraft. De flesta aktörerna bör, för att följa principen om ansvarsskyldighet, ha dokumenterat sina överväganden inför en sådan bevakning. I en sådan dokumentation bör det också finnas någon slags proportionalitetsbedömning. Intresseavvägningen är en förtydligande bestämmelse om hur en proportionalitetsbedömning ska göras, kravet på proportionalitet följer av den generella dataskyddsregleringen. Bedömningar som tidigare gjorts bör alltså till stor del kunna ligga till grund för pågående bevakning även fortsättningsvis. I fråga om bevakning som har föregåtts av en konsekvensbedömning – som tydligt ställer krav på en proportionalitetsbedömning – bör ledning

till viss del även kunna hämtas i den bedömningen. Högst sannolikt kommer dock proportionalitetsbedömningar och dokumentation för sådan bevakning att behöva ses över och kompletteras med en bedömning enligt intresseavvägningen. Vidare är kravet på proportionalitet som vi tidigare konstaterat inte tydligt uppställt i brottsdatalagen. De brottsbekämpande myndigheterna vi varit i kontakt med har dock tolkat det som att det finns ett krav på proportionalitet i lagen. Sannolikt har en sådan bedömning gjorts även för bevakning på platser dit allmänheten inte har tillträde som bedrivs enligt brottsdatalagen eller säpodatalagen. Dokumentation för sådan bevakning bör också behöva ses över och kompletteras med en bedömning enligt den särskilda intresseavvägningen. Aktörer som ska omfattas av förteckningskravet behöver också föra in bevakning på platser dit allmänheten inte har tillträde i förteckningen.

Vi konstaterar i avsnitt 15.5.2 att tillsynsmyndigheten i första hand bör använda andra befogenheter än att besluta om sanktionsavgifter i fråga om dokumentations- och förteckningskravet under en övergångsperiod. I fråga om aktörer som bedriver bevakning på platser dit allmänheten inte har tillträde bör detta särskilt beaktas. Som vi konstaterar i avsnitt 16.1 bör det också tas hänsyn till i fråga om datum för ikraftträdande att bedömningar och dokumentation behöver ses över.

Några särskilda frågor om konsekvensbedömning och förhandssamråd bör inte aktualiseras i dessa fall eftersom den regleringen gäller redan i dag för bevakning som inte omfattas av tillståndskravet.

16.5 Pågående tillståndshandläggning och överklagande av beslut samt övriga behov

Vår bedömning: Ändamålet med en tillståndsansökan och ett överklagande kommer att förfalla när tillståndskravet tas bort. I sådana fall bör ärendet eller målet skrivas av. Vissa andra praktiska frågor kan också uppstå hos tillsynsmyndigheten och domstolarna under en begränsad övergångsperiod. Hanteringen är beroende av omständigheterna i varje enskilt fall och bör överlämnas till rättstillämpningen. Det finns inga ytterligare behov av övergångsbestämmelser.

Skälen för bedömningen

Det kan tänkas att en tillståndsansökan är föremål för prövning hos tillsynsmyndigheten när lagändringarna träder i kraft eller att ett beslut i fråga om tillstånd har överklagats och ska prövas i domstol. I dessa fall kommer ändamålet med ansökan eller överklagandet att förfalla, eftersom tillstånd inte längre krävs för kamerabevakningen. Ärendet eller målet kan då avslutas genom ett avskrivningsbeslut. Någon särskild övergångsbestämmelse om detta behövs inte.⁷

Vissa andra praktiska frågor kan också uppstå hos tillsynsmyndigheten eller domstolarna under en begränsad övergångsperiod. I den praktiska handläggningen hos tillsynsmyndigheten kan uppgifter i en ansökan få betydelse i ljuset av dataskyddsregleringen. Uppgifterna kan t.ex. innebära att regleringen om förhandssamråd aktualiseras. I andra fall kan uppgifterna få betydelse i den korrigerande tillsynsverksamheten. Det kan inte uteslutas att vissa andra praktiska frågor kan komma att uppstå hos tillsynsmyndigheten eller domstolarna under en begränsad övergångsperiod. Hur hanteringen ska ske är beroende av omständigheterna i varje enskilt fall. Hanteringen bör därför överlämnas åt rättstillämpningen.

Utöver våra förslag till övergångsbestämmelser har vi inte funnit att det finns något övrigt behov av övergångsreglering.

⁷ Jfr prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 56.

17 Konsekvenser

17.1 Inledning

Vi analyserar kontinuerligt konsekvenserna av våra förslag i betänkandet. Särskilt i fråga om konsekvenser för den personliga integriteten och det brottsbekämpande arbetet. I detta kapitel redovisar vi en samlad bedömning om vilka konsekvenser våra förslag i kapitel 11–15 förväntas medföra. Konsekvenserna redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning samt utifrån vad regeringen särskilt angivit i våra direktiv.

17.2 Utgångspunkter för konsekvensredovisningen

I 14 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering.

Av 15 § kommittéförordningen framgår att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska, enligt 15 a § kommittéförordningen, förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt 16 § kommittéförordningen anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

Enligt våra direktiv ska vi analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för den personliga integriteten samt vilken betydelse förslagen har för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det offentliga ska vi föreslå hur dessa ska finansieras.

Det bör – som vi konstaterar i avsnitt 9.6 – inför våra bedömningar i detta kapitel upprepas att det är svårt att med säkerhet avgöra konsekvenserna för den personliga integriteten och betydelsen för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet med anledning av den ineliggande svårigheten att mäta effekten av kamerabevakning.

17.3 Konsekvenser för den personliga integriteten

Vår bedömning: Förslaget om att tillståndskravet helt ska slopas kan medföra vissa risker för enskilda, bl.a. ur ett integritetsperspektiv. Dessa risker minimeras dock genom det skydd som den generella dataskyddsregleringen ger och genom våra integritetsskyddande förslag i kamerabevakningslagen.

Förslagen om lättnader och utökade möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att bedriva kamerabevakning innebär också vissa risker för enskilda men är proportionerliga, särskilt med hänsyn till brottsutvecklingen i samhället, då syftet är att effektivisera brottsbekämpningen.

I den utsträckning våra förslag medför färre brott och ökad trygghet innebär de ett förstärkt skydd för enskildas personliga trygghet och integritet.

Förslaget om att platser dit allmänheten inte har tillträde ska omfattas av vissa integritetsskyddande åtgärder medför ett förstärkt skydd för bl.a. barns och arbetstagares personliga integritet.

Skälen för bedömningen

Utgångspunkter för bedömningen av förslagets konsekvenser för den personliga integriteten

Vi ska enligt våra direktiv särskilt analysera vilka konsekvenser de förslag som vi lämnar har för den personliga integriteten. Som vi konstaterar i avsnitt 9.4.1 finns det ingen entydig definition av begreppet personlig integritet. Regeringen har i andra sammanhang uttryckt att kränkningar av den personliga integriteten möjligen kan sägas utgöra intrång i den fredade sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där oönskade intrång bör kunna avvisas.¹ I samband med att bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket RF infördes i sin nuvarande lydelse har regeringen även uttryckt att det är en rimlig utgångspunkt för behovet av ett utökat skydd för den personliga integriteten att utgå från den enskildes intresse av att skydda information om sina personliga förhållanden.²

Vi redogör i kapitel 3 utförligt för bestämmelser om skydd för den personliga integriteten. Inför vår konsekvensbedömning i detta avseende bör följande kort nämnas. Bestämmelser om skydd för fysiska personer med avseende på behandlingen av personuppgifter finns i EU:s dataskyddsförordning. Utöver detta finns det ytterligare reglering som syftar till att skydda enskildas personliga integritet i regeringsformen och i olika internationella rättsakter. Rätten till skydd för den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF är inte absolut, utan kan inskränkas genom lag i den mån det är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Behandling av personuppgifter berör också rätten till respekt för privatlivet enligt artikel 8.1 i Europakonventionen. Enligt denna artikel har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2). Enligt

¹ Se prop. 2005/06:173, *Översyn av personuppgiftslagen*, s. 15 och prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 175.

² Se prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 175.

2 kap. 19 § RF får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

I artiklarna 3, 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga slås det fast att var och en har rätt till fysisk och mental integritet, respekt för sitt privat och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer samt skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Av artikel 52.3 i stadgan följer att i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som enligt konventionen, men att bestämmelsen inte hindrar unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.³

Vi redogör i avsnitt 9.4.2 för att kamerabevakning som utgångspunkt innebär ett intrång i skyddet för den personliga integriteten. Behandlingen omfattas därför av regeringsformens skydd mot betydande intrång. Vi har också bedömt att kriterierna för när skyddet får begränsas är uppfyllda. I detta ligger också att begränsningen svarar mot sådana intressen som räknas upp i artikel 8.2 i Europakonventionen (den nationella och allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott).

Generellt om konsekvenserna för den personliga integriteten

Dagens tillståndskrav för kamerabevakning ger ett särskilt integritetsskydd på så sätt att en utomstående myndighet, IMY, bedömer om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Frågan är hur integritetsskyddet påverkas om tillståndsplikten tas bort från lagen och ersätts med ett system där myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse själva gör den bedömningen.

Det kan antas att de aktörer som i dag omfattas av tillståndskravet kommer att använda sig av kamerabevakning i något större utsträck-

³ Se artikel 52.1 i EU:s rättighetsstadga.

ning än i dag om reglerna förenklas genom att tillståndsplikten tas bort. Det betyder att enskilda kommer att bevakas i något större utsträckning. Under en övergångsperiod finns det också högre risk för att tveksam eller otillåten kamerabevakning bedrivs med anledning av att ett helt slopat tillståndskrav innebär att olika aktörer med olika resurser och förutsättningar ska bedöma bevakningens tillåtlighet. Detta skulle kunna uppfattas som en försämring från integritetssynpunkt.

Det måste samtidigt framhållas att förutsättningar för att få bevaka i huvudsak inte förändras genom förslagen. Sådan bevakning kommer även i fortsättningen att vara tillåten bara om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. På det sättet innebär förslagen inte något utökat utrymme för kamerabevakning i verksamhet som inte är brottsbekämpande.

Effekten av att tillståndskravet tas bort ska inte heller överdrivas. Kamerabevakning kostar pengar och är naturligtvis inte något självändamål för aktörerna. Kameror kommer knappast att sättas upp annat än när starka skäl talar för det. De generella reglerna om behandling av personuppgifter, och den intresseavvägning som föreslås, innebär vidare att aktörerna måste göra noggranna analyser innan kamerabevakning påbörjas.

Våra förslag för kamerabevakning i brottsbekämpningen innebär däremot utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning eftersom vad som särskilt får beaktas enligt intresseavvägningen i fråga om bevakningsintresset utformas på ett sätt som tillåter de brottsbekämpande myndigheterna att särskilt ta hänsyn till risker för brott på en plats och även om en plats har strategisk betydelse för att motverka brott. Själva innebörden av intresseavvägningen, dvs. att bevakningsintresset ska väga tyngre än integritetsintresset, föreslås dock ingen förändring av. Myndigheterna ska fortfarande ta hänsyn till integritetsaspekterna. Förslagen som innebär utökade undantag från att tillämpa intresseavvägningen innebär att bevakning i fler brådskande och tillfälliga fall får bedrivas utan att föregås av en intresseavvägning innan bevakningen påbörjas. Förslagen är begränsade till att avse en kort tids bevakning vilket innebär att om bevakningen behöver pågå längre än den angivna tiden ska en intresseavvägning göras. Förslagen som avser brottsbekämpande verksamhet innebär en ökad risk för intrång i den personliga integriteten, men är genom de begränsningar

vi föreslår proportionerliga, särskilt då syftet är att effektivisera brottsbekämpningen.

Tillsynsmyndigheten har till uppgift att övervaka tillämpningen av regelverket och kan ingripa på olika sätt om kamerabevakning bedrivs trots att intresset av bevakningen inte väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Tillsynsmyndigheten kan också ingripa om de brottsbekämpande myndigheterna tillämpar de föreslagna utökade undantagen även om de inte är tillämpliga. Tillsynsverksamheten underlättas också genom våra förslag om att införa dokumentations- och förteckningskrav.

Kamerabevakningslagens krav på tydlig skyltning eller annan verksam upplysning om kamerabevakning kommer i huvudsak att fortsatt gälla. De utökade undantag som vi föreslår för brottsbekämpande myndigheter i detta avseende är både begränsade och proportionerliga. Förslagen medför inte heller några förändringar i fråga om hur bilder och ljud som tas upp vid kamerabevakning får användas. Det bör slutligen framhållas att kamerabevakning inte bara har negativa följder för den personliga integriteten. Om kamerabevakning medför ökad trygghet och minskad brottslighet kan det anses förstärka skyddet för den personliga tryggheten och integriteten.⁴

Sammantaget gör vi bedömningen att integritetsskyddet i förlängningen inte kommer att försvagas på något mer påtagligt sätt genom våra förslag. Att det under en övergångsperiod finns högre risk för otillåten kamerabevakning är acceptabelt i förhållande till de fördelar förslagen innebär i förlängningen. I fråga om kamerabevakning i brottsbekämpningen är den marginella försvagning av skyddet för den personliga integriteten som förväntas proportionerlig, då syftet är att effektivisera den brottsbekämpande verksamheten. Det rättsliga skyddet för den personliga integriteten kommer i allt väsentligt vara lika starkt som i dag.

Särskilt om konsekvenser för barns och arbetstagares personliga integritet

Sedan 1 januari 2020 gäller barnkonventionen som lag i Sverige. All lagstiftning som berör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionens bestämmelser.⁵ För svenskt vidkommande räknas

⁴ Jfr prop. 2018/17:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 58.

⁵ Se prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 94.

enligt artikel 1 varje människa under 18 år som barn. Av artikel 3 följer att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand det beaktas som bedöms vara barnets bästa. Vid en bedömning av vad som är barnets bästa ingår att ta hänsyn till samtliga grundläggande principer och barnkonventionen i sin helhet. Genom artikel 16 fastslås vidare att inget barn får utsättas för godtyckliga ingripanden i sitt privatliv. Ett barns privatliv skyddas även genom artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i EU:s rättighetsstadga. Rätten till skydd för privatliv är dock inte absolut utan får inskränkas.⁶ Utöver skyddet i barnkonventionen är barn också angivna som särskilt skyddsvärda subjekt enligt EU:s dataskyddsförordning.

Kamerabevakning kan bedrivas på platser där barn vistas och således kan barn bli föremål för kamerabevakning. Om barn vanligtvis vistas på en plats som en aktör avser att kamerabevaka ska detta beaktas särskilt enligt intresseavvägningen, se avsnitt 13.7.2. Som framgår i föregående avsnitt gör vi bedömningen att förslagen sammantaget innebär en rimlig avvägning mellan behov och integritetsrisker.

Vi föreslår att bevakning på en plats dit allmänheten inte har tillträde ska omfattas av krav på en bedömning enligt och dokumentation av intresseavvägningen. Ett exempel på en sådan plats där bevakning ofta bedrivs är skolor, där barn vistas dagligen. Även om bevakning på dessa platser redan i dag ska föregås av bedömningar enligt den generella dataskyddsregleringen förtydligas genom våra förslag hur en proportionalitetsbedömning ska göras. Sådan bevakning ska också omfattas av förteckningskravet vilket underlättar tillsyn och aktörernas egen kontroll över pågående bevakning. Genom våra förslag förstärks alltså skyddet för barnets rättigheter. Andra exempel på platser dit allmänheten inte har tillträde och där det kan förekomma kamerabevakning är vissa arbetsplatser, t.ex. innanför skalskyddet på ett sjukhus. Våra förslag i denna del stärker alltså också skyddet för dessa arbetstagares personliga integritet.

⁶ Jfr artikel 8.2 i Europakonventionen och artikel 52.1 i EU:s rättighetsstadga.

Bedömningar i andra delar av betänkandet

I kapitel 9–15 utvecklar vi på ett mer detaljerat sätt våra bedömningar av effekterna på den personliga integriteten i anslutning till respektive förslag. Varje förslag har i huvudsak bedömts utifrån en avvägning mellan behov av ett förenklat förfarande respektive utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning och skyddet för den personliga integriteten. Dessa avvägningar upprepas inte här. Vi hänvisar i stället till nämnda kapitel för en utförlig beskrivning av konsekvenser för den personliga integriteten i förhållande till respektive förslag.

17.4 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten i övrigt

Vår bedömning: Förslagen förväntas medföra positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet, för motverkandet av brottslighet i övrigt och för rättssäkerheten.

Skälen för bedömningen

Generellt om konsekvenserna för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten i övrigt

En utgångspunkt för våra förslag är att kamerabevakning fyller en viktig funktion i brottsbekämpningen och att det är ett effektivt verktyg i denna verksamhet. Det handlar inte bara om att bevakningen kan ha en preventiv effekt i fråga om viss brottslighet. Bevakningen har ett minst lika stort värde för myndigheternas operativa arbete. Genom kamerabevakning kan de t.ex. följa utvecklingen på en viss plats i realtid och ha möjlighet att ingripa innan ett brott begås. Bilder från kamerabevakning kan också vara värdefulla vid utredning av brott och som bevis i domstol.

Genom vårt förslag om en särskild intresseavvägning för bevakning som bedrivs av brottsbekämpande myndigheter utökas de platser där bevakningsintresset kan väga tungt. Detta ger alltså myndigheterna möjlighet att bevaka fler platser som är viktiga ur ett brottsbekämpande perspektiv. Förslagen om fler undantag från att tillämpa

intresseavvägningen innebär att de brottsbekämpande myndigheterna i fler fall kan inleda kamerabevakning när det finns ett tillfälligt och brådskande behov. Detsamma gäller förslagen om utökade undantag från upplysningskravet och rätten till information. De sistnämnda förslagen undanröjer särskilt den stora problematik de brottsbekämpande myndigheterna upplever med att bevaka via UAS. Att vi föreslår att samtliga brottsbekämpande myndigheter ska omfattas av samma reglering och ha samma möjligheter att bedriva kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen innebär också positiva konsekvenser för samarbetet mellan de brottsbekämpande myndigheterna, vilket i sin tur leder till en mer effektiv brottsbekämpning.

Sammantaget innebär förslagen att de brottsbekämpande myndigheterna kommer att kunna använda kamerabevakning på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag. Regelverket kommer att medge större flexibilitet, särskilt i fråga om brådskande behov av kamerabevakning. De utökade möjligheterna och förenklingarna kan antas leda till att myndigheterna kommer att använda sig av kamerabevakning som ett verktyg i större utsträckning. En följd av att fler platser bevakas är att förutsättningarna för att utreda och lagföra brott kan förbättras. Bilder från kamerabevakning är ofta starka bevis. Det är dessutom fråga om bevis som kan ha en särskild betydelse om vittnen på grund av exempelvis rädsla eller tystnadskultur i ett visst område inte vågar berätta vad de har sett. Samtliga förslag förväntas förbättra förutsättningarna för att bekämpa både allvarlig och mindre allvarlig brottslighet. Att ingripa mot det senare leder också till bättre möjligheter att komma åt allvarlig brottslighet.

Genom att förutsättningarna för att bekämpa och lagföra brott med hjälp av kamerabevakning förbättras kan förslagen på sikt bidra till att tryggheten i samhället ökar, att brottsligheten minskar och att fler brott förhindras. Detta kan också antas få betydelse för rättstryggheten i samhället. Effekterna för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten ska inte heller underskattas när det gäller förslagen som rör andra aktörer än de brottsbekämpande myndigheterna. Att tillståndsplikten helt tas bort kommer att innebära att dessa aktörer genom att kamerabevaka i större utsträckning kan bidra till att brottsligheten minskar.

Särskilt om unga lagöverträdare och brott mot barn

Enligt barnkonventionen åtar sig konventionsstaterna att skydda barn från att både begå brott själva och utsättas för brott och alla former av utnyttjande som kan skada barnet i något avseende. Till exempel ska konventionsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att skydda barn från olaglig användning av t.ex. narkotika och från alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp samt vidta åtgärder för att förhindra bortförande och försäljning av eller handel med barn.⁷

I avsnitt 8.3 redogör vi för att antalet unga lagförbrytare har ökat i samhället. Det är inte ovanligt att unga begår både allvarliga och mindre allvarliga brott inom ramen för kriminella nätverk. Våra förslag för kamerabevakning i brottsbekämpningen kan antas leda till att fler brott som begås av eller annars involverar barn kommer kunna upptäckas, utredas och lagföras. Eftersom förslagen innebär att de brottsbekämpande myndigheterna också kan ta hänsyn till mindre allvarlig brottslighet kan det antas att ungas lagöverträdelser kan upptäckas tidigare och möjliggöra att andra insatser sätts in, vilket i sin tur kan antas leda till att det kan förebyggas och förhindras att unga begår fler och allvarligare brott.

Vår slutsats i föregående avsnitt om att de utökade möjligheterna till kamerabevakning kan antas leda till att fler brott kan förebyggas, förhindras, utredas och lagföras inkluderar också brott mot barn.

Bedömningar i andra delar av betänkandet

I kapitel 9 och 11–14 utvecklar vi på ett mer detaljerat sätt våra bedömningar av effekterna på det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten i övrigt. I fråga om kamerabevakning i brottsbekämpande verksamhet har våra förslag i huvudsak bedömts utifrån en avvägning mellan behovet av en effektiv brottsbekämpning och skyddet för den personliga integriteten. Våra bedömningar upprepas inte här. Vi hänvisar i stället till nämnda kapitel för en utförlig beskrivning av konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten i övrigt i förhållande till respektive förslag.

⁷ Se t.ex. artikel 33–36 i barnkonventionen.

17.5 Ekonomiska och övriga konsekvenser

Vår bedömning: Förslagen förväntas förenkla för myndigheter och andra aktörer som utför en uppgift av allmänt intresse i verksamhet som inte är brottsbekämpande och medföra att kamera-bevakning kommer att kunna användas på ett mer flexibelt och verksamhetsanpassat sätt än i dag. Förslagen kommer att innebära ett ökat ansvarstagande för dessa aktörer men bedöms inte leda till några ökade kostnader. Förslagen påverkar inte den kommunala självstyrelsen.

För brottsbekämpande myndigheter förväntas förslagen förenkla tillämpningen och utöka möjligheterna att bedriva kamera-bevakning. Förslagen bedöms inte i sig leda till några ökade kostnader för de brottsbekämpande myndigheterna.

Förslagen bedöms påverka IMY:s verksamhet och leda till marginellt ökade kostnader för myndigheten. Eftersom ramanslaget nyligen höjts bör kostnadsökningarna i huvudsak kunna finansieras genom befintligt anslag.

Förslagen förväntas inte påverka de allmänna förvaltningsdomstolarnas verksamhet nämnvärt eller medföra några ökade kostnader för dem.

Om förslagen bidrar till att tryggheten i samhället ökar kan det ha positiva effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män. I övrigt har förslagen inga konsekvenser som bör redovisas särskilt.

Skälen för bedömningen

Ekonomiska och andra konsekvenser för myndigheter och andra aktörer som bedriver verksamhet som inte är brottsbekämpande

Förslaget om att slopa tillståndskravet för kamerabevakning kommer att medföra minskade kostnader för de myndigheter och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse och som i dag omfattas av kravet. De minskade kostnaderna är hänförliga till att aktörerna inte behöver lägga tid och resurser på tillståndsansökningar och annan administration med anledning av tillståndsförfarandet. Aktörerna kommer samtidigt att få vissa nya kostnader för att göra och dokumentera de intresseavvägningar som föreslås samt föra förteck-

ning över pågående bevakning. Våra förslag innebär dock ingen skyldighet för aktörerna att bedriva bevakning utan möjliggör endast att det kan ske på ett enklare sätt. Sammantaget bedöms våra förslag därför inte i sig medföra några ökade kostnader.

Att tillståndsplikten tas bort innebär att kamerabevakning kommer att kunna användas på ett mer flexibelt och verksamhetsanpassat sätt än i dag. Detta innebär samtidigt ett ökat ansvarstagande för berörda aktörer. Det kommer även framöver att finnas en omfattande regleringen som styr när och under vilka förutsättningar en bevakning får ske. Innan en bevakning kan påbörjas måste aktören också enligt våra förslag ha bedömt att bevakningen är förenlig med intresseavvägningen. Bevakningen måste också vara förenlig med övrig reglering i kamerabevakningslagen, t.ex. när det gäller krav på skyltning. Att tillståndsplikten tas bort innebär dock en klar lättnad för verksamheterna eftersom de inte längre behöver avvakta ett tillstånd utan i stället snabbt kan agera på uppkomna behov. I en del fall kommer dock regleringen om förhandssamråd att aktualiseras. Även i sådana fall bedöms dock förfarandet bli mer verksamhetsanpassat och flexibelt än i dag, bl.a. mot bakgrund av att ett förhandssamråd kan få betydelse för fler bevakningar än just den som förhandssamrådet gäller. Även om dataskyddsregleringen och våra förslag medför viss administration bedöms den administrativa bördan i samband med kamerabevakning totalt sett minska när tillståndsförfarandet tas bort. Att möjligheterna att påbörja kamerabevakning förenklas väntas dessutom medföra positiva effekter i fråga om utvecklingen av metoden i verksamheterna. Därmed skapas goda förutsättningar för en ökad nytta med metoden, vilket i förlängningen gynnar samhället i stort.

Som vi konstaterar tidigare i detta avsnitt ställer förslagen inga krav på aktörerna att bedriva kamerabevakning. Mot denna bakgrund anser vi att förslagen inte påverkar den kommunala självstyrelsen för kommuner och regioner.

För de aktörer som i dag bedriver kamerabevakning på platser dit allmänheten inte har tillträde kommer våra förslag om krav på bedömning enligt och dokumentation av intresseavvägningen att innebära en viss ökad administrativ börda. Samtidigt ska bedömningar enligt den generella dataskyddsregleringen göras redan i dag och förslaget innebär därför en lättnad i stort på så sätt att gränsdragningsproblem undanröjs och aktörerna får tydligare ramar för hur en

proportionalitetsbedömning ska göras, vilket också minskar risken för att otillåten bevakning bedrivs.

Särskilt om ekonomiska och andra konsekvenser för kommuner

När tillståndskravet tas bort kommer det inte att finnas något krav på att kommunerna i vissa fall ska få yttra sig om kamerabevakning som andra aktörer avser påbörja i kommunen. Kommunernas medverkan och möjlighet att komma med synpunkter får i stället tillgodoses inom ramen för en allmän samverkan, se avsnitt 11.7.2. Även om kommunerna i dag har rätt att yttra sig i vissa tillståndsärenden har de inte något bestämmande inflytande över sådan kamerabevakning som andra aktörer avser påbörja inom kommunen.

Förslaget om att det ska införas en ny rättslig grund för kamerabevakning för kommunerna innebär inte några nya skyldigheter för dessa. Den nya regeln förslås endast för att säkerställs att kommunerna över huvud taget ska kunna bedriva kamerabevakning av offentliga miljöer även efter tillståndsplikten tas bort.

Mot denna bakgrund förväntas dessa förändringar inte medföra ökade kostnader för kommunerna. Förslagen kan inte heller anses påverka den kommunala självstyrelsen.

Ekonomiska och andra konsekvenser för de brottsbekämpande myndigheterna

Våra förslag om att en särskild intresseavvägning ska tillämpas för kamerabevakning som bedrivs i brottsbekämpande verksamhet kommer att innebära utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning på fler platser. Våra förslag som innebär fler undantag från att tillämpa den särskilda intresseavvägningen kommer att underlätta för de brottsbekämpande myndigheterna när en tillfällig och brådskande bevakning ska påbörjas. Förslagen om utvidgade undantag från upplysningskravet och rätten till information kommer att undanröja flertalet problem som tidigare har inneburit ovisshet kring om bevakning med t.ex. UAS kan bedrivas. Förslagen innebär sammantaget både stora utökade möjligheter att bevaka och vissa administrativa lättnader.

Regeringen har ett uttalat mål om att Polismyndigheten ska öka antalet fasta bevakningskameror. Våra förslag bidrar till att myndigheten kan uppfylla det målet. Samma mål har i nuläget inte uttalats för andra brottsbekämpande myndigheter.

Våra förslag innebär sammantaget utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning, men inte några skyldigheter för myndigheterna att faktiskt utöka bevakningen. Eventuella behov av ökade inkomster för att kunna bedriva kamerabevakning får behandlas inom ramen för ordinarie budgetarbete.

Ekonomiska och andra konsekvenser för tillsynsmyndigheten

Våra förslag innebär inte några nya skyldigheter för IMY. Myndigheten är redan ansvarig för tillsyn av kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen. Våra förslag påverkar dock myndighetens verksamhet i hög grad. Sverige har sedan 1977, genom lagen (1977:20) om TV-övervakning, haft ett tillståndskrav för övervakningskameror som riktas mot plats dit allmänheten har tillträde. Tillståndsplikten innebär en förhandsprövning av om en planerad bevakning är tillåten. När tillståndskravet upphör kommer myndigheten i stället behöva göra fler efterhandsbedömningar genom tillsyn. Utan en effektiv tillsyn ökar risken för otillåten kamerabevakning och därmed att enskildas fri- och rättigheter åsidosätts. Myndighetens tillståndsverksamhet kommer alltså genom våra förslag att upphöra och för att möta de risker som det slopade tillståndskravet innebär bör myndigheten behöva utöka sin tillsynsverksamhet och sitt vägledningsarbete. Både den preventiva verksamheten, t.ex. förhandssamråd, och den efterkontrollerande tillsynsverksamheten lär behöva bedrivas i större omfattning.

Under 2023 fattades 435 tillståndsbeslut för kamerabevakning, vilket enligt uppgift från IMY har upptagit 15 procent av myndighetens totalt nedlagda tid. Under samma år har knappt 200 tillsynsbeslut tagit upp 20 procent av myndighetens totalt nedlagda tid. Förhållandet mellan beslutade tillstånd i kamerabevakningsverksamheten och avslutade tillsynsärenden totalt på myndigheten har under åren 2019–2023 sett ut enligt följande.

Tabell 17.1 Antal avslutade tillsynsärenden totalt respektive beslut om tillstånd till kamerabevakning under åren 2019–2023

År	Avslutade tillsyns- ärenden totalt	Beslut om tillstånd för kamerabevakning
2019	33	223
2020	47	1 020*
2021	33	379
2022	104	329
2023	171**	435**

* Tillfällig tillståndsorganisation med anledning av tillfälliga medel.

** Utökade resurser med anledning av permanenta medel.

Källa: IMY

Av dessa siffror kan vi dra slutsatsen att tillsynsverksamheten är mer resurskrävande än tillståndsprovning. När tillståndskravet upphör frigörs resurser som i stället kan användas för att genomföra tillsyn och ge vägledning. Tillsynsverksamhet och tillståndsverksamhet skiljer sig åt på så sätt att tillsyn omfattar en bredare provning och bör ha en större vägledande effekt. Det finns därför enligt oss ingen anledning för tillsynsmyndigheten att utöka antalet avslutade tillsynsärenden till att motsvara antalet beslut om tillstånd. Däremot bör antalet tillsynsärenden komma behöva bli fler för att uppnå ett godtagbart skydd för den personliga integriteten. Utöver detta bör vägledningsarbetet utökas. I slutändan är detta dock inget krav som våra förslag ställer på tillsynsmyndigheten utan handlar om konsekvenser av våra förslag och prioriteringar som myndigheten själv råder över.

För närvarande arbetar 11,5 årsarbetskrafter på IMY:s enhet för kamerabevakning. Av dessa arbetar 7,3 med tillstånd och 4,2 med klagomål, vägledning och tillsyn. Under 2023 har IMY förstärkt kamerabevakningsenheten i syfte att snabba på tillståndsprocessen, resurser som nu frigörs till arbete med tillsyn och vägledning. IMY uppger att myndigheten anser att det – utöver de resurser som frigörs genom att tillståndsverksamheten inte längre ska bedrivas – kommer att krävas endast ytterligare ett fåtal årsarbetskrafter för att hantera det utökade tillsyns- och vägledningsarbetet. Det framstår för oss som en rimlig bedömning.

Enligt IMY:s årsredovisning för 2023 beräknas en årsarbetskraft i genomsnitt kosta 1 445 000 kronor. I denna summa bör även kringkostnader som utbildning och resor rymmas. Någon osedvanlig kom-

petens är inte nödvändig för de ytterligare årsarbetskrafter som behövs. Vi bedömer därför att den eventuella kostnaden bör beräknas enligt det redovisade genomsnittet och bör totalt sett inte överskrida ett fåtal miljoner kronor.

Från och med 2023 fick IMY en större, permanent, höjning av ramanslaget med 56 000 000 kronor vilket motsvarar en ökning på cirka 40 procent. En del av detta ramanslag har redan använts för att rekrytera mer personal till kamerabevakningsenheten. Rimligen bör det befintliga anslaget kunna möta de ökade kostnaderna. För det fall en ytterligare ramhöjning krävs bör det kunna finansieras genom omfördelning inom anslagen för rikets styrelse, utgiftsområde 1, eller genom det allmänna reformutrymmet.

Ekonomiska och andra konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förslagen innebär att tillsynsmyndigheten inte längre ska fatta några beslut om tillstånd som kan överklagas till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Eftersom vi har bedömt att tillsynsmyndigheten bör behöva utöka sin tillsynsverksamhet kommer antalet tillsynsbeslut troligen att öka. Vi har dock bedömt att antalet tillsynsbeslut inte kommer att uppgå till samma antal som tillståndsbesluten. Samtidigt innebär tillsynsbesluten ofta en mer omfattande prövning än tillståndsbesluten. Troligen kommer förslagen medföra fler tillsynsrelaterade mål hos domstolarna samtidigt som tillståndsmålen kommer att försvinna. Vid en samlad bedömning kommer de allmänna förvaltningsdomstolarnas verksamhet och kostnader sannolikt inte påverkas nämnvärt av förslagen. Förslagen bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Konsekvenser i övrigt

Förslagen har ingen påverkan på kostnaderna eller intäkterna för företag som inte bedriver en uppgift av allmänt intresse eller andra enskilda. De har inte heller några direkta samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. Om förslagen bidrar till att tryggheten i samhället ökar och att brottsligheten minskar har det givetvis positiva ekonomiska effekter både för det allmänna och för enskilda. Eftersom kvinnor

enligt Brå:s nationella trygghetsundersökningar upplever otrygghet vid utevistelse i större utsträckning än män kan ökad trygghet på offentliga platser bidra till mer likartade villkor för kvinnor och män i samhället. Förslagen kan alltså ha positiva konsekvenser för jämställdheten. I övrigt bedöms förslagen inte ha några konsekvenser som bör redovisas särskilt.

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)

5 a §

Bestämmelserna i 7–13, 16 och 16 a §§ gäller endast för bevakning som bedrivs av myndigheter och någon annan än en myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse, i verksamhet för vilken personuppgiftsbehandlingen inte regleras i brottsdatalagen (2018:1177) eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Bestämmelsen i 16 a § 1 gäller även för vissa andra privata subjekt.

Bestämmelserna i 14–14 e och 16 b–c §§ gäller endast för bevakning som bedrivs av myndigheter i verksamhet för vilken personuppgiftsbehandlingen regleras i brottsdatalagen eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Övriga bestämmelser gäller för all bevakning som omfattas av lagen oavsett vem som bedriver den.

Paragrafen är ny och har till syfte att förtydliga vilka bestämmelser som ska tillämpas endast av vissa utpekade aktörer i vissa verksamheter. Överväganden finns i avsnitt 12.4.

I *första stycket* anges vilka bestämmelser i lagen som endast gäller för myndigheter och någon annan än en myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse, i verksamhet som inte är brottsbekämpande. Vidare anges att bestämmelsen i 16 § 1 även gäller för vissa andra privata subjekt. Förtydligandet görs eftersom det kan finnas privata subjekt som inte anses utföra en uppgift av allmänt intresse men som kan bedriva bevakning vid skyddsobjekt, jfr 16 §.

I *andra stycket* anges vilka bestämmelser i lagen som gäller endast för myndigheter i brottsbekämpande verksamhet.

Av tredje stycket framgår att bestämmelser som inte anges särskilt i paragrafen gäller för all bevakning som omfattas av lagen, jfr 3–5 §§.

Förutsättningar för kamerabevakning i viss verksamhet som inte är brottsbekämpande

Laglighet och intresseavvägning

7 §

Kamerabevakning i verksamhet för vilken personuppgiftsbehandlingen inte regleras i brottsdatalagen (2018:1177) eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter får om det är nödvändigt och förutsättningarna i 8 § är uppfyllda bedrivas

1. av en myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse som är fastställd i lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i myndighetsutövning enligt lag eller annan författning, eller

2. av någon annan än en myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse som är fastställd i lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Paragrafen anger under vilka grundläggande förutsättningar myndigheter och någon annan än en myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse, i verksamhet för vilken personuppgiftsbehandlingen inte regleras i brottsdatalagen eller säpodatalagen, får bedriva kamerabevakning. Överväganden finns i avsnitt 13.7.1.

I paragrafen anges att för att kamerabevakningen över huvud taget ska vara tillåten är en första förutsättning att det finns en rättslig grund för att bedriva kamerabevakningen (nödvändighetsbedömningen). Detta följer redan av den generella dataskyddsregleringen eller särskild nationell dataskyddsreglering, men förtydligas i fråga om kamerabevakning genom bestämmelsen. Paragrafen anger också att förutsättningarna i 8 § måste vara uppfyllda när den rättsliga grunden för bevakningen är utförande av en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. Detta innebär att 7 och 8 §§ gemensamt utgör nödvändiga förutsättningar för att bedriva kamerabevakning i dessa fall.

Av första punkten framgår att en myndighet får bedriva kamerabevakning om det är nödvändigt vid utförandet av en uppgift av all-

mänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. Uppgiften av allmänt intresse ska framgå av lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Rätten att utöva myndighet ska framgå av lag eller annan författning. Med myndigheter avses samtliga statliga, regionala och kommunala organ, med undantag för riksdagen och kommun- och regionfullmäktige. Regionala, kommunala och statliga bolag är inte myndigheter, men kan, liksom helt privatägda subjekt, utföra en uppgift av allmänt intresse, se andra punkten.

Av *andra punkten* framgår att någon annan än en myndighet får bedriva kamerabevakning vid utförande av en uppgift av allmänt intresse. Uppgiften av allmänt intresse ska framgå av lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Bestämmelsen är utformad i nära anslutning till 2 kap. 2 § dataskyddslagen som anger förutsättningarna för när en uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning kan utgöra en rättslig grund för behandling av personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning. Begreppet *allmänt intresse* är unionsrättsligt men vid tolkningen kan ledning sökas i hur begreppet ska förstås enligt annan svensk lagstiftning.¹ Nödvändighetsrekvisitet ska tolkas på samma sätt som enligt den generella dataskyddsregleringen.

Bestämmelsen förtydligar att kamerabevakning måste ha en rättslig grund, men den innebär inte något införande av en ny rättslig grund för kamerabevakning. Det är endast när kamerabevakningen sker för att det är nödvändigt vid utförandet av en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövningen som en intresseavvägning enligt 8 § behöver göras, jfr kommentaren till den paragrafen. Om den rättsliga grunden är en annan gäller alltså inte dessa bestämmelser. Andra bestämmelser i lagen gäller dock, se 5 a §.

Bestämmelsen reglerar bevakning som omfattas av EU:s dataskyddsförordning eller annan nationell dataskyddslagstiftning som reglerar personuppgiftsbehandling som inte omfattas av förordningen eller EU:s dataskyddsdirektiv, t.ex. lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Forsvarsmakten. Bestämmelsen omfattar alltså samtliga fall där enskilda subjekt har anförtrots förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning eller en uppgift av allmänt intresse

¹ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 141 och prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 58 och 59.

och vissa uppgifter på området för nationell säkerhet. Bestämmelsen reglerar inte bevakning som omfattas av brottsdatalagens eller säpo-datalagens tillämpningsområde, se i stället 14 §. Kamerabevakning i verksamhet som inte utför en uppgift av allmänt intresse i den mening som avses i *punkten 2* omfattas inte heller. Andra bestämmelser i lagen gäller dock, se 5 a §.

Begreppet *plats dit allmänheten har tillträde* tas bort i lagen vilket innebär att bevakning av alla typer av platser omfattas av regleringen.

Paragrafen innehåller i dag reglering om krav på tillstånd. Överväganden om att ta bort tillståndskravet finns i avsnitt 11.6.

8 §

Kamerabevakning enligt 7 § får endast bedrivas 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

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott på en brottsutsatt plats eller på en annan plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom,

2. förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar,

3. utöva kontrollverksamhet,

4. förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor, eller

5. tillgodose andra därmed jämförliga ändamål.

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska det särskilt beaktas

1. hur bevakningen ska utföras,

2. om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas, och

3. vilket område som ska bevakas.

Paragrafen anger ytterligare förutsättningar för att bedriva kamerabevakning i fall som avses i 7 §. Överväganden finns i avsnitt 13.7.1.

Av paragrafen framgår att bevakning som bedrivs enligt 7 § endast får bedrivas om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Det är endast om den rättsliga grunden för bevakningen är att åtgärden är nödvändig vid

utförandet av en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning som intresseavvägningen behöver göras. Vid bedömningen ska *andra och tredje stycket* tillämpas.

Bestämmelsen ska i första hand tillämpas av angivna aktörer i 7 § själva enligt närmare anvisningar i 9 § och av tillsynsmyndigheten vid tillsyn.

Kravet på att intresset av kamerabevakningen ska väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad har sin motsvarighet i paragrafens lydelse i dag som reglerar förutsättningar för tillstånd. Kravet ska förstås och tillämpas på samma sätt. Det betyder att förarbetena till den nuvarande lydelsen av 8 § är vägledande även när det gäller tillämpningen enligt den nya lydelsen.² Även rättspraxis om förutsättningar för tillstånd är relevant. Vissa uttalanden i förarbeten och rättspraxis återges i avsnitt 13.7.2.

För att bevakningen över huvud taget ska vara tillåten är en första förutsättning att det finns en rättslig grund för kamerabevakningen, jfr 7 §. Därefter ska en bedömning enligt intresseavvägningen göras. För att avgöra om bevakningsintresset väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet göras.³ Vid bedömningen av intresset av bevakningen ska det särskilt beaktas om den behövs för något eller några av de syften som anges i *andra stycket*. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska de faktorer som anges i *tredje stycket* särskilt beaktas. Det räcker att intresset av kamerabevakning väger över det motstående intresset för att bevakningen ska få ske.

Eftersom begreppet *plats dit allmänheten har tillträde* tas bort i lagen ska paragrafen tillämpas på bevakning som bedrivs enligt 7 § på alla typer av platser.

Av 12 och 13 §§ framgår att kamerabevakning i vissa fall får bedrivas utan särskild prövning enligt förutsättningarna i denna paragraf.

² Prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 142–145.

³ Prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 142.

*Dokumentationskrav*9 §⁴

Innan kamerabevakning enligt 7 § påbörjas ska den som är personuppgiftsansvarig för bevakningen bedöma om förutsättningarna i 8 § är uppfyllda.

En ny bedömning ska göras

1. innan bevakningen ändras på ett betydande sätt som ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet, och

2. om förhållandena på den plats som bevakas ändras på ett betydande sätt som minskar intresset av bevakningen eller ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet.

Den bedömning som har gjorts enligt första eller andra stycket ska dokumenteras.

Paragrafen är ny och reglerar när en intresseavvägning enligt 8 § ska göras samt att bedömningen ska dokumenteras. Överväganden finns i avsnitt 13.7.3 och 15.4.2.

Av första stycket framgår följande. Innan bevakning som bedrivs enligt 7 §, dvs. bevakning som bedrivs av en myndighet för att det är nödvändigt vid utförande av en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning eller av någon annan än en myndighet vid utförandet av en uppgift av allmänt intresse, ska den som är personuppgiftsansvarig för bevakningen bedöma om de förutsättningar som anges i 8 § är uppfyllda, dvs. om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Aktören är alltså skyldig att genomföra en intresseavvägning innan den påbörjar kamerabevakningen.

Bestämmelsen är i övrigt utformad på motsvarande sätt som 14 b § och ska tillämpas och tolkas på samma sätt. Det betyder att förarbetena till den bestämmelsen är vägledande även när det gäller tillämpningen av denna paragraf.⁵ Det följande överensstämmer i huvudsak med det regeringen tidigare har uttalat i författningskommentar till 14 b §.⁶

Bestämmelserna i *andra stycket* gäller pågående kamerabevakning och innebär att den som bedriver kamerabevakningen ska göra en ny intresseavvägning i två olika fall.

⁴ Nuvarande 9 § betecknas 12 §.

⁵ Prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 43 och 44.

⁶ Prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 64 och 65.

En ny intresseavvägning ska enligt *punkten 1* göras innan den bevakande aktören ändrar bevakningen på ett betydande sätt som ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet. Intresseavvägningen ska göras innan ändringen genomförs. En utökning av det område som bevakas är en sådan betydande ändring som typiskt sett ökar risken för integritetsintrång, i vart fall om utökningen är mer än marginell. Även en marginell utökning av det område som bevakas kan kräva en ny avvägning, om den innebär att en mer integritetskänslig del av platsen börjar bevakas. Det skulle t.ex. kunna handla om ingången till en vårdcentral. Även att kameror riktas om kan vara en betydande ändring som ökar risken för integritetsintrång. Andra exempel är att den bevakande aktören börjar ta upp ljud vid bevakningen, att bevakning som hittills bara har skett nattetid börjar bedrivas även dagtid eller att en tidigare avidentifiering genom maskering tas bort. Det skulle också kunna handla om att aktören ändrar bevakningens ändamål.

Enligt *punkten 2* ska en ny intresseavvägning även göras när förhållandena på den plats som bevakas ändras på ett betydande sätt. En ny avvägning krävs dock bara om förändringen minskar intresset av bevakningen eller ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet. Det skulle kunna handla om att brottsligheten på den plats som bevakas minskar tydligt och att minskningen beror på andra faktorer än bevakningen i sig. I en sådan situation har intresset av bevakningen minskat. Det skulle också kunna handla om att risken för ordningsstörningar på en viss plats minskar, t.ex. för att en arena inte längre används för en viss typ av evenemang. I andra fall kan betydande förändringar på platsen medföra att risken för integritetsintrång ökar. Det skulle exempelvis kunna handla om att en förskola eller ett sjukhus byggs vid den plats som bevakas. Skyldigheten att göra en ny intresseavvägning inträder först när förhållandena på platsen ändras. Aktören måste alltså inte göra bedömningen i förväg, även om det i vissa fall kan vara lämpligt, t.ex. vid större planerade förändringar på den bevakade platsen.

I *tredje stycket* anges att den bedömning som har gjorts enligt första eller andra stycket ska dokumenteras. Dokumentationen ska återspegla den bedömning som myndigheten har gjort. Det betyder att de krav som gäller för bedömningen även gäller för dokumentationen. För att bedömningen ska bli begriplig behöver dokumentationen innehålla en viss beskrivning av den planerade eller pågående kamera-

bevakningen. Eftersom rättslig grund för bevakningen är en grundläggande förutsättning för att bevakningen över huvud taget ska vara tillåten ska aktören också ange den. Dokumentationen ska i övrigt spegla den helhetsbedömning som aktören har gjort, utifrån de faktorer som särskilt ska beaktas.

Eftersom begreppet *plats dit allmänheten har tillträde* tas bort i lagen ska paragrafen tillämpas på bevakning som bedrivs på alla typer av platser.

Av 25 § 1 framgår att tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den som bryter mot kraven på dokumenterad bedömning.

Av 12 och 13 §§ framgår att viss bevakning i vissa fall får bedrivas utan att en intresseavvägning först genomförs.

Förteckningskrav

10 §⁷

Den som är personuppgiftsansvarig för kamerabevakning som bedrivs enligt 7 § ska föra en förteckning över pågående bevakning. Förteckningen ska innehålla uppgift 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 9 § har gjorts och vilket datum den senaste bedömningen gjordes.*

Förteckningen ska uppdateras om en ny bevakning inleds, om bevakningen ändras på så sätt som anges i 9 § andra stycket eller om bevakningen upphör.

En förteckning som innehåller uppgifter om en bevakning som har upphört ska bevaras i minst fem år efter att bevakningen upphört.

En förteckning ska på begäran lämnas till tillsynsmyndigheten.

Paragrafen är ny och anger att myndigheter eller någon annan än en myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning i verksamhet som inte är brottsbekämpande i den mening som avses i 7 § ska föra en förteckning över pågående bevakning. Det är aktörerna själva som ska bevara förteckningen. Överväganden finns i avsnitt 15.4.1.

⁷ Nuvarande 10 § betecknas 13 §.

Förteckningen ska innehålla de uppgifter som anges i *punkterna 1–5*. Enligt *punkten 1* ska uppgift om adress eller annan jämförbar uppgift för den plats som bevakas finnas med. Uppgiften ska vara hänförlig till den plats som bevakas, inte kamerans eller kamerornas placering. Någon uppgift om kamerans exakta upptagningsområde behöver inte anges. Med annan jämförbar uppgift menas t.ex. namn på platsen såsom namnet på ett torg eller en skola. Om kameran sitter på ett rörligt objekt, t.ex. ett fordon, räcker det att ange det.

Av *punkten 2* framgår att uppgift om vilken typ av plats som bevakas ska anges, t.ex. skola, vårdinrättning, fritidsanläggning, gata eller torg.

I *punkten 3* anges att uppgift om syftet med bevakningen ska framgå av förteckningen. I första hand bör terminologin i 8 § andra stycket användas. Om bevakningen sker i andra syften ska det anges särskilt.

Enligt *punkten 4* ska det anges om bevakningen omfattar ljudupptagning eller annan särskild teknik. Med annan särskild teknik menas både teknik som kan öka risken för integriteten, t.ex. ansiktsgenkänning, men även integritetsvänlig teknik, t.ex. pixelering eller aktiveringsfunktioner så som detektion av ljud av glaskross eller skottlossning.

Enligt *punkten 5* ska det i förteckningen framgå om en bedömning enligt 9 § har gjorts samt när den senaste bedömningen gjordes.

I *andra stycket* anges att förteckningen ska uppdateras om en ny bevakning inleds, om bevakningen ändras på så sätt som anges i 9 § andra stycket eller om bevakningen upphör. Enligt *tredje stycket* ska en förteckning som innehåller uppgifter om en bevakning som har upphört bevaras i minst fem år efter upphörandet.

Enligt *fjärde stycket* ska förteckningen på begäran lämnas till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten behöver alltså inte inleda ett tillsynsärende för att få ta del av förteckningen.

Eftersom begreppet *plats dit allmänheten har tillträde* tas bort i lagen ska bevakning som bedrivs på alla typer av platser redovisas i förteckningen.

Av 25 § 2 framgår att tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den som bryter mot förteckningskravet.

Av 12 och 13 §§ framgår att viss kamerabevakning eller bevakning som vissa aktörer bedriver inte omfattas av förteckningskravet.

*Konsekvensbedömning och förhandsamråd**11 §⁸*

För kamerabevakning som omfattas av regleringen i EU:s dataskyddsförordning finns bestämmelser om när

- 1. en konsekvensbedömning ska göras i artikel 35, och*
- 2. förhandssamråd ska begäras hos tillsynsmyndigheten i artikel 36.*

Paragrafen är ny och upplyser om att det i fråga om bevakning som omfattas av regleringen i EU:s dataskyddsförordning finns bestämmelser om när en konsekvensbedömning ska göras och när förhandsamråd ska begäras hos tillsynsmyndigheten enligt förordningen. Överväganden finns i avsnitt 13.7.6.

*Undantag för viss kamerabevakning**12 §⁹*

Bestämmelserna i 8–10 §§ gäller inte vid

1. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 5 eller 6, 5 § 1–5 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

2. bevakning som Försvarsmakten bedriver från ett fordon, fartyg eller luftfartyg som ett led i en militär insats eller militär övning eller som behövs för att prova utrustning för sådan bevakning,

3. bevakning som Trafikverket bedriver

a) av vägtrafik,

b) av sjötrafik vid en rörlig bro,

c) vid en betalstation eller kontrollpunkt som avses i bilagorna till lagen (2004:629) om trängselskatt och som sker för att samla in uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan skatt betalas, eller

d) vid en betalstation på allmän väg som används vid uttag av infrastrukturavgifter enligt lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg och som sker för att samla in uppgifter som behövs för att beslut om infrastrukturavgift ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan avgift betalas,

⁸ Nuvarande 11 § upphör.

⁹ Nuvarande 12 § upphör.

4. bevakning i en vägtunnel med övervakningssystem som avses i lagen (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar och som bedrivs av någon annan tunnelhållare än Trafikverket,

5. bevakning som har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller olyckor eller begränsa verkningarna av sådana störningar eller inträffade olyckor, om bevakningen sker

a) i ett färdmedel som används i kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana,

b) av ett stations-, terminal- eller hållplatsområde avsett för resande med kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana,

c) av en plats vid järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår, eller

d) av ett flygplatsområde,

6. bevakning i en lokal där det bedrivs postverksamhet eller av området omedelbart utanför in- och utgångar till en sådan lokal, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott,

7. bevakning i ett parkeringshus, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott,

8. bevakning som sker för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön från ett fordon, en maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren, och

9. bevakning i en butikslokal där det bedrivs apoteksverksamhet, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.

Bestämmelsen i 10 § gäller inte för bevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Paragrafen betecknas i dag 9 §. Bestämmelserna anger undantag från kravet på att tillämpa intresseavvägningen (8 §) samt dokumentations- och förteckningskravet (9 och 10 §§). Överväganden finns i avsnitt 13.7.4, 15.4.1 och 15.4.2.

Paragrafen innebär att vissa aktörer kan bedriva kamerabevakning på vissa platser och i vissa syften utan att tillämpa intresseavvägningen i 8 §. Undantaget gäller även kravet på att dokumentera den bedömningen. Bevakning som är undantagen behöver inte heller föras in i en förteckning över pågående bevakning.

Undantagen motsvarar de undantag från kravet på tillstånd som gäller i dag. De ska tillämpas på samma sätt.¹⁰

De grundläggande kraven enligt den generella dataskyddsregleringen måste fortfarande vara uppfyllda för bevakning som omfattas av undantagen.

Enligt *andra stycket* är Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket helt undantagna förteckningskravet. Andra brottsbekämpande myndigheter omfattas av kravet endast om de bedriver bevakning som inte omfattas av brottsdatalogen eller säpo-datalogen.

Tillfälliga undantag för viss kamerabevakning

13 §¹¹

Bestämmelserna i 8–10 §§ gäller inte

1. under högst en månad, vid bevakning som bedrivs av *Polismyndigheten*, den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor *eller av den myndighet eller kommun som bistår Polismyndigheten eller räddningsledaren*, om bevakningen är av vikt för att avvärja en överhängande fara för olycka, begränsa verkningarna av en inträffad olycka eller minska risken för nya olyckor, eller

2. under högst en månad vid bevakning som bedrivs av *Polismyndigheten*, den som är räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor *eller av den myndighet eller kommun som bistår Polismyndigheten eller räddningsledaren*, om bevakningen är av vikt för att efterforska en försvunnen person.

Paragrafen betecknas i dag 10 §. Bestämmelserna anger att Polismyndigheten, den som är räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor eller den myndighet eller kommun som bistår Polismyndigheten eller räddningsledaren i vissa fall inte behöver tillämpa bestämmelserna i 8–10 §§. Överväganden finns i avsnitt 13.7.4, 15.4.1 och 15.4.2.

Bestämmelserna i paragrafen har sin utgångspunkt i de undantag som i dag gäller som tillfälliga undantag från tillståndskravet respektive tillfälliga undantag från kravet på att tillämpa intresseavvägningen

¹⁰ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 75–81 och prop. 2019/20:109, *Kamera-bevakning i kollektivtrafik och apotek – ett enklare förfarande*, s. 17–27 och 31–36.

¹¹ Nuvarande 13 § upphör.

för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Paragrafen ska tillämpas på samma sätt.¹²

Paragrafen innebär att de angivna aktörerna i vissa undantagsfall och under viss tid kan bedriva kamerabevakning utan att tillämpa intresseavvägningen. Om aktörerna behöver fortsätta bevakningen efter det att tiden har löpt ut ska bestämmelserna i 8 och 9 §§ tillämpas. Aktörerna ska då bedöma om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad enligt intresseavvägningen. Bedömningen ska dokumenteras.

Bevakning som avses i paragrafen behöver inte föras in i en förteckning om pågående bevakning under den tid som anges. Om bevakningen ska fortsätta längre än tiden som anges ska bevakningen föras in i förteckningen. Detta gäller dock inte för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket, eftersom de är helt undantagna förteckningskravet, se 12 § andra stycket.

Att Polismyndigheten nämns särskilt innebär att den kan bedriva bevakning enligt båda undantagen även om en räddningsinsats enligt lagen om skydd mot olyckor inte har inletts. Detta gäller redan i dag i fråga om punkten 1, men ska nu även gälla för bevakning enligt punkten 2.

Med myndighet eller kommun som bistår Polismyndigheten eller räddningsledaren avses myndigheter eller kommuner som har en skyldighet enligt 6 kap. 7 § lagen om skydd mot olyckor att bistå räddningsledaren. Dessa myndigheter eller kommuner kan bedriva bevakning enligt undantagen även om de bistår Polismyndigheten i fall då en räddningsinsats enligt lagen om skydd mot olyckor inte har inletts. Detta gäller redan i dag, även om det inte särskilt anges i bestämmelserna.¹³

¹² Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 85 och prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 49–51.

¹³ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 85.

Särskilda förutsättningar för kamerabevakning i brottsbekämpande verksamhet

Laglighet och intresseavvägning

14 §¹⁴

Kamerabevakning i verksamhet för vilken personuppgiftsbehandlingen regleras i brottsdatalagen (2018:1177) eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter får bedrivas om det är nödvändigt för de ändamål som anges i de lagarna och förutsättningarna i 14 a § är uppfyllda.

Paragrafen är ny och anger under vilka grundläggande förutsättningar brottsbekämpande myndigheter får bedriva kamerabevakning i brottsbekämpande verksamhet. Överväganden finns i avsnitt 14.3.1.

Bestämmelsen gäller för alla behöriga myndigheter enligt brottsdatalagen samt för myndigheter som omfattas av säpodatalagen.

I paragrafen anges att för att kamerabevakning över huvud taget ska vara tillåten är en första förutsättning att det finns en rättslig grund enligt brottsdatalagen eller säpodatalagen för att bedriva kamerabevakningen (nödvändighetsbedömningen). Detta förtydligas genom bestämmelsen. Bestämmelsen innebär inte en ny rättslig grund för kamerabevakning. Paragrafen anger också att förutsättningarna i 14 a § måste vara uppfyllda för att bevakningen ska vara tillåten. Detta innebär att 14 och 14 a §§ gemensamt utgör nödvändiga förutsättningar för att bedriva kamerabevakning i dessa fall.

14 a §

Kamerabevakning enligt 14 § får endast bedrivas 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

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott på en

a) brottsutsatt plats,

b) plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom,

c) plats där det med hänsyn till faktiska omständigheter finns risk för allvarlig eller omfattande brottslighet, eller

¹⁴ Nuvarande 14 § upphör.

d) plats som med hänsyn till faktiska omständigheter har strategisk betydelse för att motverka allvarlig brottslighet eller brott som har samband med sådan brottslighet,

2. förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar, eller

3. tillgodose andra därmed jämförliga ändamål.

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska det särskilt beaktas

1. hur bevakningen ska utföras,

2. om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas, och

3. vilket område som ska bevakas.

Paragrafen anger ytterligare förutsättningar för att bedriva kamera-bevakning i fall som avses i 14 § och innebär att en särskild intresse-avvägning ska tillämpas av vissa myndigheter när de överväger kamera-bevakning i brottsbekämpande verksamhet. Överväganden framgår av avsnitt 14.3.1 och 14.3.2.

Bestämmelsen ska tillämpas av behöriga myndigheter när de överväger kamerabevakning enligt brottsdatalagen och av myndigheter som omfattas av säpodatalagen när de överväger bevakning enligt den lagen. Om myndigheterna överväger bevakning som inte omfattas av dessa lagar ska i stället 7–13 §§ tillämpas.

Myndigheterna ska tillämpa bestämmelsen själva, enligt närmare anvisning i 14 b §, vilket kan granskas av tillsynsmyndigheten vid tillsyn.

Ändringarna har till syfte att ge brottsbekämpande myndigheter en utökning av möjligheterna att bedriva kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten.

Av första stycket framgår att för att bevakningen ska vara tillåten ska intresset av sådan bevakning väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Detta innebär i huvudsak ingen skillnad från vad som gäller i dag för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket respektive brottsbekämpande myndigheter som haft tillståndsplikt. Det räcker fortsatt att intresset av kamerabevakning väger över det motstående intresset för att bevakningen ska få ske. En skillnad är dock att eftersom begreppet *plats dit allmänheten har tillträde* tas bort i lagen ska bestämmelsen tillämpas på bevakning som bedrivs på alla typer av platser. Vid bedömningen av intresset av kamerabevakning ska andra stycket till-

lämpas. Vid bedömningen av enskildas intresse av att inte bli bevakad ska tredje stycket tillämpas.

I *andra stycket* regleras vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av intresset av kamerabevakning. Från vad som gäller i dag är det i huvudsak detta stycke som är förändrat. För det första är behoven anpassade till sådana behov som avser brottsbekämpande verksamhet. Därutöver har två nya punkter tillkommit, vilket innebär att bevakningsintresset kan väga tungt på fler platser än i dag.

Punkterna 1 a och b samt 2 och 3 är utformade på samma sätt som intresseavvägningen som i dag reglerar förutsättningar för tillstånd respektive förutsättningar för kamerabevakning för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Punkterna ska förstås och tillämpas på samma sätt som i dag. Det betyder att förarbetena till dagens lydelse av 8 § är vägledande även när det gäller tillämpningen av dessa punkter.¹⁵ Även rättspraxis som gäller tolkningen av dessa punkter är relevant. Vissa uttalanden i förarbeten och rättspraxis återges i avsnitt 13.7.2.

Bestämmelsen i *punkten 1 c* är ny och innebär att bevakningsintresset kan väga tungt på en plats om det med hänsyn till faktiska omständigheter finns risk för allvarlig eller omfattande brottslighet. Bestämmelsen innebär att det finns en utökad möjlighet till en framåtblickande bedömning. Det krävs inte att brott tidigare har begåtts på platsen eller att det av särskild anledning finns risk för viss brottslighet.¹⁶ Att risken ska ha sin grund i faktiska omständigheter innebär att bedömningen inte kan bygga endast på spekulationer och allmänna bedömningar, utan måste grunda sig på faktiska omständigheter som föreligger vid bedömningstillfället och risken bör innebära en förutsebar utveckling på platsen. I förhållande till begreppet *särskild anledning* (jfr punkt 1 b) innebär faktiska omständigheter ett lägre ställt krav. Syftet är att myndigheterna ska kunna arbeta informationsbaserat. Information som på ett eller annat sätt kommer myndigheterna till handa, t.ex. genom underrättelseverksamhet eller tips från allmänheten, antingen ensamt eller gemensamt med annan information, efter en bedömning av informationens trovärdighet ska kunna utgöra faktiska omständigheter som kan motivera risken. De faktiska omständigheterna ska kunna kopplas till en viss plats. Risken behöver inte realiseras direkt efter att myndigheterna påbörjat bevakningen.

¹⁵ Prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 142–145.

¹⁶ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 66–68.

Om risken inte realiserats kan det i och för sig innebära att bevakning inte längre behövs, men det behöver inte nödvändigtvis innebära att bevakningen måste avslutas eftersom myndigheterna också bör kunna bedöma risken utifrån vad som kan hända om kameran inte finns på platsen.

Frågan om den brottsliga verksamheten som risken avser är av allvarig karaktär avgörs utifrån en helhetsbedömning där t.ex. straffvärdet är en relevant omständighet. Beträffande omfattande brottslighet kan myndigheterna ta hänsyn till mindre allvarliga brott, s.k. mängdbrottslighet, men risken ska avse en viss omfattning. Risk för enstaka ringa brott kan alltså inte innebära att bevakningsintresset väger tungt. Frågan om den brottsliga verksamheten är av omfattande karaktär avgörs också av en helhetsbedömning utifrån faktorer som antal brott eller hur ofta alternativt med vilken regelbundenhet som brott kan förväntas begås.

Bestämmelsen i *punkten 1 d* är också ny och innebär att bevakningsintresset kan väga tungt på en plats om den med hänsyn till faktiska omständigheter har strategisk betydelse för att motverka allvarig brottslighet eller brott som har samband med sådan brottslighet, en s.k. strategisk plats. Med detta innebär att risken inte nödvändigtvis behöver avse att det begås faktiska brott på platsen. Det kan i och för sig röra sig om platser där det finns risk för brottslig verksamhet som ingår i en brottskedja, men kan också avse en plats där det sker legala aktiviteter som utgör en delkomponent i ett brottsupplägg. Det eventuella fullbordandet av brottet behöver dock inte riskeras att begås på platsen. Det kan t.ex. röra sig om vissa platser i vägnätet eller platser vid ett växlingskontor. Det ska dock finnas förutsättningar på platsen för att motverka allvarig brottslighet eller brott som har samband med sådan brottslighet. Det sistnämnda innebär att motverkandet kan avse mindre allvarig brottslighet som ingår i en brottskedja som i sin helhet anses som allvarig. Även brott som har samband med organiserad brottslighet avses. Faktiska omständigheter har samma innebörd som enligt punkten 1 c.

Tredje stycket reglerar vad som särskilt ska beaktas i fråga om intresset för den enskilde av att inte bli bevakad. Utformningen är oförändrad i förhållande till den intresseavvägningen som i dag reglerar förutsättningar för tillstånd respektive förutsättningar för kamera-bevakning för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen

och Tullverket. Bestämmelsen ska förstås och tillämpas på samma sätt som i dag.¹⁷

Av 14 c och d §§ framgår att kamerabevakning i vissa fall får bedrivas utan särskild prövning enligt förutsättningarna i denna paragraf.

Dokumentationskrav

14 b §

Innan *kamerabevakning enligt 14 § påbörjas* ska *den myndighet som är ansvarig för bevakningen* bedöma om de förutsättningar som anges i 14 a § är uppfyllda.

En ny bedömning ska göras

1. innan myndigheten ändrar bevakningen på ett betydande sätt som ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet, och
2. om förhållandena på den plats som bevakas ändras på ett betydande sätt som minskar intresset av bevakningen eller ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet.

Den bedömning som har gjorts enligt första eller andra stycket ska dokumenteras.

Paragrafen innehåller endast redaktionella ändringar och ska tillämpas på i huvudsak samma sätt som i dag.¹⁸ Överväganden finns i avsnitt 14.3.2 och 15.4.2.

Bestämmelsen ska tillämpas av behöriga myndigheter när de överväger kamerabevakning enligt brottsdatalagen respektive av de myndigheter som omfattas av säpodatalagen, när de överväger bevakning enligt den lagen. Om myndigheterna överväger bevakning som inte omfattas av dessa lagar ska i stället 7–13 §§ tillämpas.

Eftersom begreppet *plats dit allmänheten har tillträde* tas bort i lagen ska paragrafen tillämpas på bevakning som bedrivs på alla typer av platser.

Av 25 § 1 framgår att tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den som bryter mot kraven på dokumenterad bedömning.

Av 14 c och d §§ framgår att viss bevakning i vissa fall får bedrivas utan att en intresseavvägning först genomförs.

¹⁷ Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 70, 144 och 145.

¹⁸ Jfr prop. 2018/19:147, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 43 och 44.

14 c §

Bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ gäller inte vid

1. kamerabevakning som *bedrivs* vid automatisk hastighetsövervakning,
2. kamerabevakning som *bedrivs* i fall som avses i 12 § 1 och 5–9, och
3. kamerabevakning som *bedrivs* i gränsnära områden som avses i 2 § lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden, eller av tillfartsvägar till sådana gränsnära områden som avses i 2 § 3 eller 4 samma lag, om bevakningen bedrivs inom 20 kilometer från området.

Paragrafen reglerar permanenta undantag för viss bevakning från att tillämpa den särskilda intresseavvägningen enligt 14 a § och från att dokumentera bedömning enligt 14 b §. Överväganden finns i avsnitt 14.4.2 och 15.4.2.

Ändringarna innebär endast att bestämmelsen kan tillämpas av samtliga behöriga myndigheter när de överväger bevakning enligt brottsdatalagen och av myndigheter som omfattas av säpodatalagen, när de överväger bevakning enligt den lagen. I övrigt ska bestämmelsen förstås och tillämpas på samma sätt som i dag.¹⁹

Övriga ändringar av paragrafen är redaktionella.

14 d §

Bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ gäller inte 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 sådan 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, eller*

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.*

¹⁹ Jfr prop. 2017/18:231, *Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande*, s. 145–147 och prop. 2022/23:109, *Utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden*, s. 35–37.

Paragrafen reglerar tillfälliga undantag för viss bevakning från att tillämpa den särskilda intresseavvägningen enligt 14 a § och från att dokumentera bedömning enligt 14 b §. Överväganden finns i avsnitt 14.4.2, 14.4.3, 14.4.4 och 15.4.2.

Bestämmelsen kan tillämpas av samtliga behöriga myndigheter när de överväger bevakning enligt brottsdatalagen och myndigheter som omfattas av säpodatalagen, när de överväger bevakning enligt den lagen.

Paragrafen innebär att dessa myndigheter i vissa undantagsfall och under viss tid kan bedriva kamerabevakning utan att tillämpa den särskilda intresseavvägningen. Om myndigheterna behöver fortsätta bevakningen efter det att tiden har löpt ut ska 14 a och 14 b §§ tillämpas. Myndigheterna ska då bedöma om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad enligt den särskilda intresseavvägningen. Bedömningen ska dokumenteras.

Enligt *punkten 1* kan kamerabevakning bedrivas utan att en bedömning enligt den särskilda intresseavvägningen har gjorts om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet eller brott som har samband med sådan brottslighet och bevakningen ska ske i de syften som anges. Bestämmelsen i punkten tolkas i dag endast avse platser där den allvarliga brottsligheten riskerar att ske.²⁰ Ändringen innebär att behovet av bevakning även får avse vissa strategiska platser, jfr 14 a § 1 d. I övrigt ska bestämmelsen förstås och tillämpas som i dag.²¹

Punkten 2 är ny och innebär att kamerabevakning kan bedrivas i brådskande fall under högst två veckor, om det av särskild anledning finns risk för brottslighet som inte är ringa. Bestämmelsen får endast tillämpas för bevakning i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslighet eller utreda eller lagföra sådana brott.

Punkten 3 är också ny och innebär att kamerabevakning kan bedrivas i brådskande fall och under högst två veckor, om det av särskild anledning finns risk för störningar av allmän ordning och säkerhet. Bestämmelsen får endast tillämpas om bevakningen sker i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka eller begränsa verkningarna av sådana störningar.

²⁰ Jfr prop. 1997/98:64, *Lag om allmän kameraövervakning*, s. 32.

²¹ Jfr prop. 1997/98:64, *Lag om allmän kameraövervakning*, s. 32 och prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 147 och 148.

Punkten 2 och 3 kan alltså endast tillämpas i faktiskt brådskande situationer, dvs. när myndigheterna inte hinner göra en intresseavvägning. Bevakningen får endast pågå under en begränsad tid som motsvarar den tid det bör ta för myndigheterna att göra en intresseavvägning. Exempel på när undantagen kan tillämpas är om en gärningsperson avviker från en brottsplats eller vid lokal brottslighet samt lokala ordningsstörningar. Om myndigheterna genom bevakningen får ny information, som innebär nya omständigheter, kan sådan information ligga till grund för en bedömning enligt första punkten. Om förutsättningarna enligt första punkten är uppfyllda kan myndigheterna då fatta ett nytt beslut och bevakningen pågå i högst tre månader från det beslutet. Om omständigheterna inte förändras ska bevakningen avslutas när behovet upphör och senast efter två veckor. Om bevakningen behöver pågå under en längre tid ska en intresseavvägning göras innan dessa två veckor är slut.

Konsekvensbedömning och förhandssamråd

14 e §

Bestämmelser om när en konsekvensbedömning ska göras och förhandssamråd ska begäras hos tillsynsmyndigheten finns i

1. 3 kap. 7 § brottsdatalagen (2018:1177), och

2. 5 kap. 6 § lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Paragrafen är ny och upplyser om att det i fråga om bevakning som omfattas av regleringen i brottsdatalagen eller säpodatalagen finns bestämmelser om när en konsekvensbedömning ska göras och när förhandssamråd ska begäras hos tillsynsmyndigheten i dessa lagar. Överväganden finns i avsnitt 13.7.6.

15 §

Upplysning om kamerabevakning *som bedrivs enligt denna lag* ska lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt.

Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid bevakningen, ska en särskild upplysning lämnas om detta.

Bestämmelser om rätten till information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär finns i EU:s dataskyddsförordning och andra föreskrifter som anges i 6 §.

Paragrafen anger att upplysning ska lämnas för bevakning som bedrivs enligt lagen genom tydlig skyltning eller på annat verksamt sätt. Bestämmelsen reglerar också den rätt till information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakning innebär. Ändringarna i bestämmelsen är endast redaktionella och har till syfte att förtydliga att bestämmelsen ska tillämpas på all kamerabevakning som bedrivs enligt lagen, jfr 5 a §.

Av 16 samt 16 a–c §§ framgår att upplysning och information inte behöver lämnas enligt 15 § i vissa fall.

Undantag från upplysningskravet och rätten till information i viss verksamhet som inte är brottsbekämpande

Undantag för viss kamerabevakning

16 §

Upplysning om kamerabevakning och information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär behöver inte lämnas *i verksamhet som avses i 7 §* vid

1. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 5 eller 6, 5 § 1–5 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

2. bevakning som Försvarsmakten bedriver från ett fordon, fartyg eller luftfartyg som ett led i en militär insats eller militär övning eller som behövs för att prova utrustning för sådan bevakning, och

3. bevakning som bedrivs av *Polismyndigheten*, den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor eller *av den myndighet eller kommun som bistår Polismyndigheten eller räddningsledaren*, om bevakningen är av vikt för att efterforska en försvunnen person.

Undantagen i första stycket gäller inte om ljud ska avlyssnas eller tas upp vid kamerabevakningen.

Paragrafen reglerar permanenta undantag från kravet på upplysning om kamerabevakning och den rätt till information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakning innebär för viss bevakning

som bedrivs i verksamhet som inte är brottsbekämpande. Överväganden finns i avsnitt 13.7.5.

Första stycket anger att undantagen i paragrafen endast gäller för kamerabevakning som bedrivs i verksamhet som avses i 7 §. Med detta menas alltså verksamhet för vilken personuppgiftsbehandlingen inte regleras i brottsdatalagen eller säpodatalagen. Undantagen kan alltså tillämpas oavsett vilken rättslig grund som är aktuell för bevakningen och även av privata subjekt som inte anses utföra en uppgift av allmänt intresse. Sådana subjekt kan dock endast tillämpa undantaget i *första punkten*, jfr 5 a § första stycket.

Ändringarna i *punkten 3* innebär att upplysning och information inte behöver lämnas vid bevakning som bedrivs av Polismyndigheten, den som är räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor eller av den myndighet eller kommun som bistår Polismyndigheten eller räddningsledaren om bevakningen är av vikt för att efterforska en försvunnen person. Att Polismyndigheten nämns särskilt innebär att myndigheten omfattas av undantaget även om den inte inlett en insats enligt lagen om skydd mot olyckor, jfr kommentaren till 13 §. Med myndighet eller kommun som bistår Polismyndigheten eller räddningsledaren avses samma sak som i 13 §.

Övriga ändringar i paragrafen är redaktionella.

Tillfälliga undantag för viss kamerabevakning

16 a §

Upplysning om kamerabevakning och information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär behöver inte lämnas i verksamhet som avses i 7 § vid bevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg av Polismyndigheten, den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor eller av den myndighet eller kommun som bistår Polismyndigheten eller räddningsledaren, om bevakningen är av vikt för att avvärja en överhängande fara för olycka, begränsa verkningarna av en inträffad olycka eller minska risken för nya olyckor.

Upplysning och information ska lämnas så snart det är möjligt.

Undantaget i första stycket gäller inte om ljud ska avlyssnas eller tas upp vid kamerabevakningen.

Paragrafen är ny men undantaget regleras i dag i 16 §. Undantaget är dock också till viss del ändrat. Bestämmelsen reglerar ett tillfälligt undantag från kravet på upplysning om kamerabevakning och den rätt till information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakning innebär för viss bevakning som sker i verksamhet som inte är brottsbekämpande. Överväganden finns i avsnitt 13.7.5 och 14.5.5.

Första stycket anger att undantaget i paragrafen avser kamerabevakning som bedrivs i verksamhet som avses i 7 §, dvs. i verksamhet för vilken personuppgiftsbehandlingen inte regleras i brottsdatalagen eller säpodatalagen. Vidare anges att undantaget gäller för Polismyndigheten, den som är räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor eller den myndighet eller kommun som bistår Polismyndigheten eller räddningsledaren. Undantaget får endast tillämpas om bevakningen är av vikt för att avvärja en överhängande fara för olycka, begränsa verkningarna av en inträffad olycka eller minska risken för nya olyckor. Undantaget är också begränsat till att endast avse bevakning från ett luftfartyg.

Att Polismyndigheten nämns särskilt innebär att myndigheten omfattas av undantaget även om den inte inlett en insats enligt lagen om skydd mot olyckor, jfr kommentaren till 13 §. Med myndighet eller kommun som bistår Polismyndigheten eller räddningsledaren avses samma sak som i 13 §.

Enligt *andra stycket* ska upplysning och information lämnas så snart det är möjligt. Det innebär att undantaget är av tillfällig karaktär. Ett tillräckligt verksamt sätt att upplysa och informera om tillfällig bevakning från ett luftfartyg är att vidta följande åtgärder.

- Luftfartyget märks med myndighetens logga,
- piloten som styr luftfartyget bär myndighetens varselväst, och
- upplysning och information lämnas på myndighetens webbplats.

Enligt *tredje stycket* gäller inte undantaget om ljud ska avlyssnas eller tas upp vid kamerabevakningen.

Undantag från upplysningskravet och rätten till information i brottsbekämpande verksamhet

Undantag för viss kamerabevakning

16 b §

Upplysning om kamerabevakning och information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär behöver inte lämnas i verksamhet som avses i 14 § vid

1. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 5 eller 6, 5 § 1–5 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

2. bevakning som bedrivs vid automatisk hastighetsövervakning, och

3. bevakning som bedrivs från ett civilt fordon som används i brottsbekämpande verksamhet, om bevakningen sker i syfte att skydda fordonet från brottsligt angrepp.

Undantagen i första stycket gäller inte om ljud ska avlyssnas eller tas upp vid kamerabevakningen.

Paragrafen är ny och reglerar permanenta undantag från kravet på upplysning om kamerabevakning och den rätt till information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakning innebär för viss bevakning som bedrivs i brottsbekämpande verksamhet som avses i 14 §. Överväganden finns i avsnitt 14.5.5.

Första stycket anger att undantagen i paragrafen endast gäller för kamerabevakning som bedrivs i verksamhet som avses i 14 §, dvs. i verksamhet för vilken personuppgiftsbehandlingen regleras i brottsdatalagen eller säpodatalagen.

Undantagen i *punkten 1 och 2* regleras i dag i 16 § och ska förstås och tillämpas på samma sätt²², förutom att de kan tillämpas av samtliga behöriga myndigheter enligt brottsdatalagen samt av myndigheter som omfattas av säpodatalagen.

Bestämmelsen i *punkten 3* är ny och innebär att upplysning och information inte behöver lämnas vid bevakning som bedrivs från ett civilt fordon som används i brottsbekämpande verksamhet. Undantaget får endast tillämpas om bevakningen sker i syfte att skydda fordonet från brottsligt angrepp. Om bevakningen ska ske i andra syften måste upplysning genom skyltning eller på annat verksamt sätt ske.

²² Jfr prop. 2017/18:231, *Ny kamerabevakningslag*, s. 93 och 94.

Enligt *andra stycket* gäller inte undantaget om ljud ska avlyssnas eller tas upp vid kamerabevakningen.

Tillfälliga undantag för viss kamerabevakning

16 c §

Upplysning om kamerabevakning och information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär behöver inte lämnas i verksamhet som avses i 14 § vid bevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg.

Upplysning och information ska lämnas så snart det är möjligt.

Undantaget i första stycket gäller inte om ljud ska avlyssnas eller tas upp vid kamerabevakningen.

Paragrafen är ny och reglerar tillfälliga undantag från kravet på upplysning om kamerabevakning och den rätt till information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakning innebär för viss bevakning som bedrivs i brottsbekämpande verksamhet. Överväganden finns i avsnitt 14.5.5.

Första stycket anger att undantaget i paragrafen avser kamerabevakning som bedrivs i verksamhet som avses i 14 §, dvs. i verksamhet för vilken personuppgiftsbehandlingen regleras i brottsdatalagen eller säpodatalagen. Undantaget gäller endast för bevakning i brådskande fall från ett luftfartyg.

Enligt *andra stycket* ska upplysning och information lämnas så snart det är möjligt. Det innebär att undantaget är av tillfällig karaktär. I kommentaren till 16 a § framgår vad som är ett tillräckligt verksamt sätt att upplysa och informera om tillfällig bevakning från ett luftfartyg.

Enligt *tredje stycket* gäller inte undantaget om ljud ska avlyssnas eller tas upp vid kamerabevakningen.

19 §

Innan tillsynsmyndigheten beslutar om sådant undantag som avses i 17 §, ska den kommun där kamerabevakningen ska ske få tillfälle att yttra sig, om det av särskild anledning behövs ett yttrande.

Paragrafen reglerar kommuners rätt att yttra sig ärende hos tillsynsmyndigheten om ansökan om undantag från upplysningskravet och rätten till information. Den enda ändringen är att begreppet *plats dit allmänheten har tillträde* tas bort. Överväganden om att slopa begreppet i lagen finns i avsnitt 13.7.1 och 14.3.1.

Ändringen innebär att den berörda kommunen i vissa fall har rätt att yttra sig över ansökan oavsett vilken plats som bevakningen ska bedrivas på. Det är i första hand tillsynsmyndigheten som avgör om det av särskild anledning behövs ett yttrande.

25 §

Tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den som bedriver kamera-bevakning och

1. bryter mot kraven på dokumenterad bedömning i 9 och 14 b §§,
2. bryter mot kravet på förteckning över pågående kamerabevakning i 10 §,
3. bryter mot upplysningskravet i 15 §, eller
4. inte följer villkor i ett beslut om undantag som har meddelats med stöd av 20 §.

Paragrafen anger när tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den som bedriver kamerabevakning. Överväganden finns i avsnitt 15.5.2.

Möjligheten för tillsynsmyndigheten att ta ut en sanktionsavgift om den som bedriver bevakning bryter mot tillståndskravet eller villkor som har meddelats i ett sådant tillstånd tas bort.

Bestämmelsen i *punkten 1* är ändrad på så sätt att den utöver 14 b § hänvisar till 9 § och innebär att tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den som bedriver kamerabevakning och bryter mot kravet på dokumenterad bedömning i angivna paragrafer.

Det är avsaknaden av en dokumenterad intresseavvägning som kan leda till en sanktionsavgift och inte utfallet av avvägningen. Det finns alltså inte grund för att ta ut en sanktionsavgift enligt denna punkt om aktören i fråga bedriver kamerabevakning trots att förutsättningarna enligt 8 eller 14 a § inte är uppfyllda. Om tillsynsmyndigheten bedömer att intresset av bevakningen inte väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad, får myndigheten i stället använda sig av de befogenheter som framgår av 24 §. Det betyder att tillsynsmyndigheten bl.a. kan utfärda en varning, före-

lägga den myndighet som bedriver bevakningen att vidta åtgärder för att den ska bli författningsenlig eller helt förbjuda fortsatt bevakning. I vissa fall, t.ex. om bevakningen saknar rättslig grund enligt dataskyddsregleringen, kan tillsynsmyndigheten också besluta om en sanktionsavgift med stöd av den regleringen. Om den dokumenterade intresseavvägningen är alltför bristfällig kan det i yttersta fall likställas med att en dokumenterad bedömning över huvud taget inte har gjorts. En sanktionsavgift kan då tas ut med stöd av den aktuella bestämmelsen. Så kan vara fallet t.ex. om det inte alls framgår vilka överväganden som har gjorts beträffande intresset av kamerabevakningen och den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Ett exempel skulle kunna vara att aktören endast har angett ett ändamål för bevakningen och konstaterat att bevakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset, utan att motivera varför.

Bestämmelsen i *punkten 2* är ny och innebär att tillsynsmyndigheten kan ta ut en sanktionsavgift om en aktör bedriver kamerabevakning och inte följer kravet på att föra förteckning över pågående kamerabevakning enligt 10 §. Det som kan medföra sanktionsavgift är om en förteckning över huvud taget inte har upprättats trots att bevakning som omfattas av kravet bedrivs eller om en förteckning inte är uppdaterad och saknar information om bevakning som bedrivs.

Eftersom begreppet *plats dit allmänheten har tillträde* tas bort i lagen har tillsynsmyndigheten också möjlighet att ta ut en sanktionsavgift enligt *punkten 1 och 2* om den som bedriver bevakning på såväl en sådan plats som andra platser bryter mot dokumentations- eller förteckningskravet.

Tillsynsmyndigheten ska avgöra om det är proportionerligt att utfärda en sanktionsavgift eller om det är mer lämpligt att använda andra korrigerande befogenheter som framgår av 24 §.

Övriga ändringar av paragrafen är endast redaktionella.

27 §

Vid sådana överträdelser som avses i 25 § 1 och 2 ska avgiftens storlek bestämmas med tillämpning av artikel 83.4 i EU:s dataskyddsförordning, i den ursprungliga lydelsen, eller, i fråga om myndigheter, med tillämpning av den lägre avgiftsnivån i 6 kap. 2 § andra stycket lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Vid kamerabevakning

som omfattas av brottsdatalagen (2018:1177) ska avgiftens storlek i stället bestämmas med tillämpning av 6 kap. 3 § första stycket den lagen.

Vid sådana överträdelse som avses i 25 § 3 och 4 ska avgiftens storlek bestämmas med tillämpning av artikel 83.5 i EU:s dataskyddsförordning, i den ursprungliga lydelsen, eller, i fråga om myndigheter, med tillämpning av den högre avgiftsnivån i 6 kap. 2 § andra stycket lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Vid kamerabevakning som omfattas av brottsdatalagen ska avgiftens storlek i stället bestämmas med tillämpning av 6 kap. 3 § andra stycket den lagen.

Paragrafen reglerar vilka avgiftsnivåer som ska tillämpas när en sanktionsavgift bestäms. Ändringarna behandlas i avsnitt 15.5.2.

Ändringen i första stycket innebär att den lägre avgiftsnivån enligt den reglering som nämns ska tillämpas när en sanktionsavgift tas ut av den som bedriver kamerabevakning och bryter mot kraven på dokumenterad bedömning eller förteckningskravet. Övriga ändringar av paragrafen är redaktionella.

29 §

Tillsynsmyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. När ett beslut överklagas, är tillsynsmyndigheten motpart i domstolen.

Beslut om undantag enligt 20 § får överklagas även av den kommun där bevakningen ska ske och, om bevakningen ska avse en arbetsplats, av en organisation som företräder arbetstagarna på arbetsplatsen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen reglerar rätten att överklaga beslut enligt lagen. Ändringarna föranleds av att tillståndskravet tas bort. Överväganden om att ta bort tillståndskravet finns i avsnitt 11.6. Överväganden om kommuners och arbetstagarrepresentationens rätt att överklaga behandlas särskilt i avsnitt 11.7 och 11.8.

Ändringarna i *första och andra stycket* innebär ett borttagande av att beslut om tillstånd kan överklagas.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.
2. Tillstånd till kamerabevakning som har beslutats enligt kameraövervakningslagen (2013:460) eller kamerabevakningslagen (2018:1200) upphör att gälla vid utgången av juni 2025.
3. Tillsynsmyndigheten får fortfarande ta ut en sanktionsavgift enligt 25 § 1 och 2 i dess lydelse innan ikraftträdandet av denna lag om den som bedrivit bevakning före ikraftträdandet har brutit mot tillståndskravet eller inte följt villkor i ett beslut om tillstånd som har meddelats med stöd av 13 eller 14 §§ i dess lydelse innan ikraftträdandet av denna lag.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna behandlas i kapitel 16.

Av *punkten 1* framgår att lagen träder i kraft den 1 juli 2025.

Av *punkten 2* framgår att befintliga tillstånd till kamerabevakning, som har meddelats enligt kameraövervakningslagen eller kamerabevakningslagen, upphör att gälla vid utgången av juni 2025.

Av *punkten 3* framgår att tillsynsmyndigheten även efter ikraftträdandet får ta ut en sanktionsavgift om någon innan dess har bedrivit kamerabevakning och då brutit mot tillståndskravet eller inte följt villkor i ett beslut om tillstånd som har meddelats med stöd av 13 eller 14 § i dess lydelse innan ikraftträdandet av denna lag. Hur lång tid i efterhand en sådan avgift får tas ut framgår av 26 §, jämförd med 6 kap. 4 § dataskyddslagen eller 6 kap. 7 § brottsdatalagen.

18.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete

Kommuners rätt att vidta åtgärder i vissa fall

14 §

Kommuner får bedriva kamerabevakning i syfte att verka för trygga och säkra offentliga platser i kommunen.

För sådan bevakning gäller bestämmelserna i kamerabevakningslagen (2018:1200) och i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Paragrafen är ny och innebär en ny rättslig grund – ett fastställande av en uppgift av allmänt intresse²³ – för kommuner att bedriva kamera-bevakning i offentliga miljöer. Överväganden finns i avsnitt 13.8.2.

Bestämmelsen har till syfte att möjliggöra för kommuner att kunna bedriva bevakning på offentliga platser i vissa syften.

Enligt *första stycket* får kommuner bedriva kamerabevakning i syfte att verka för trygga och säkra offentliga platser i kommunen. Detta innebär en möjlighet att bevaka t.ex. gator, torg och parker.

Enligt *andra stycket* ska bestämmelserna i kamerabevakningslagen och EU:s dataskyddsförordning tillämpas för sådan bevakning. Det innebär att förutsättningarna i dessa regleringar måste vara uppfyllda för att bevakningen ska vara tillåten.

Bestämmelsen innebär inte någon skyldighet att bedriva kamera-bevakning. Den innebär inte heller någon rätt att vidta andra åtgärder än kamerabevakning. Paragrafen innebär inte att kommunerna får uppgifter som regleras i brottsdatalagen.

²³ Jfr artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning.

Kommittédirektiv 2023:40

Lättnader för kamerabevakning i vissa verksamheter

Beslut vid regeringssammanträde den 23 mars 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att föreslå åtgärder för att underlätta kamerabevakning för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse. Utredaren ska också se över utformningen av den lagstadgade intresseavvägningen för att den bättre ska svara mot behovet av att kamerabevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och analysera behovet av förenklade regler vid kamerabevakning för kommuner, regioner och andra än myndigheter vid utförande av en uppgift av allmänt intresse,
- med utgångspunkt i kartläggningen och analysen föreslå förenklingar som innebär att tillståndskravet tas bort och i det sammanhanget överväga om någon skillnad bör göras i kravet på tillstånd utifrån i vilket syfte bevakningen sker,
- analysera behovet av utökade möjligheter att kamerabevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2024.

Uppdraget att föreslå lättnader för kamerabevakning i vissa fall

Enklare kamerabevakning för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse

Brottsutvecklingen utgör ett allvarligt hot mot enskilda men också mot hela vårt samhälle. En effektiv brottsbekämpning är av avgörande betydelse för att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället samt för allmänhetens förtroende för rättsväsendet. Uppgiften att bekämpa och lagföra brott är i första hand en fråga för brottsbekämpande myndigheter såsom Polismyndigheten. Även kommunerna har goda förutsättningar att bidra till minskad brottslighet eftersom många av de mest centrala förebyggande verktygen på såväl strategisk nivå som individnivå finns inom den kommunala verksamheten. De har också en viktig roll i upprätthållandet av den allmänna ordningen och säkerheten lokalt. Regionerna har också en betydelsefull roll i det arbetet bl.a. genom sitt ansvar för såväl vissa folkhälsoinsatser som hälso- och sjukvård. Regeringen har nyligen lagt fram en proposition i vilken det föreslås att kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete ska regleras i lag (prop. 2022/23:43). Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Kamerabevakning av allmänna platser kan utgöra ett viktigt komplement till andra brottsförebyggande åtgärder. Behov av kamerabevakning kan uppkomma på många olika platser i samhället och ibland mycket snabbt. Förutom att bevakningen kan ha en trygghetsskapande effekt, som gör att fler människor vistas på offentliga platser, kan den sägas bidra till brottsbekämpningen på flera olika sätt. Kamerabevakning kan användas som ett verktyg i myndigheternas brottsförebyggande arbete, i deras operativa arbete och vid utredningar av brott som har begåtts. Övervakningsfilmer kan vara av avgörande betydelse i efterföljande brottsutredningar. Inte minst på sjukhus kan kamerabevakning spela en central roll för att stävja de problem med hot och våld som på senare tid har uppmärksammats.

Enligt kamerabevakningslagen (2018:1200) krävs det tillstånd till kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde om bevakningen ska bedrivas av en myndighet eller någon annan än en myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse. Tillstånd söks hos Integritetsskyddsmyndigheten. I syfte att förenkla möjligheterna till kamerabevakning undantogs Polismyndigheten och vissa andra brottsbekämpande myndigheter liksom kollektivtrafiken och apotek

från detta krav genom lagändringar 2020 (prop. 2018/19:147 och 2019/20:109). Tillståndskravet behölls dock för övriga myndigheter, inklusive kommuner och regioner. Under åren 2021–2022 kom ungefär 50 procent av tillståndsansökningarna om kamerabevakning från kommuner och cirka 10 procent från regioner.

En fördel med tillståndskravet är att den som vill kamerabevaka får ett klart besked från tillsynsmyndigheten att behovet av bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad, i stället för att riskera invändningar och tillsynsprocesser efter det att bevakningen har påbörjats. Tillståndsförfarandet kräver samtidigt omfattande administration och tar tid. Om det uppstår ett behov av att kamerabevaka på en viss plats kan det vara svårt att agera snabbt, vilket kan vara helt avgörande när det handlar om trygghetsskapande och brottsförebyggande åtgärder. Den samverkan som sker mellan bl.a. Polismyndigheten och kommuner och regioner vad gäller sådana åtgärder kan dessutom försvåras av att reglerna för kamerabevakning skiljer sig åt mellan aktörerna.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att den ska göra en översyn av lagstiftningen för att förenkla för sjukhusen att, med bibehållet högt integritetsskydd för patienter och personal, sätta upp kameror med inspelningsmöjlighet för ökad trygghet och brottsbekämpning samt att kommuner och regioner bör få samma generella befogenheter som polisen att utan tillstånd sätta upp kameror på allmän plats, om trygghetsproblem på platsen gör det befogat (bet. 2021/22:JuU24 punkt 2 och 3, rskr. 2021/22:216).

Det är viktigt att lagstiftningen inte ställer upp onödiga hinder för kommuner och regioner att vid behov använda kamerabevakningsteknik som ett led i att skapa trygga offentliga miljöer. Det behöver därför göras en kartläggning och en analys av kommuners och regioners behov av enklare regler för att kamerabevaka platser dit allmänheten har tillträde. En utgångspunkt för de författningsförslag som lämnas mot bakgrund av kartläggningen och analysen är att tillståndskravet för kommuner och regioner tas bort. Förutom att kamerabevaka platser där det kan förekomma brott eller andra ordningsstörningar kan kommuner och regioner behöva sätta upp kameror i andra syften såsom för att förhindra olyckor på olycksdrabbade platser, exempelvis på badanläggningar. Sett till detta finns det därför skäl att överväga om någon skillnad i kravet på tillstånd bör göras utifrån i vilket syfte bevakningen sker och således om ett slopat tillståndskrav bör begränsas

till de mest centrala syftena. Det är samtidigt viktigt att detta inte leder till gränsdragningsproblem eller svårigheter i rättstillämpningen. Det kan också finnas ytterligare åtgärder som kan underlätta kamerabevakningen i dessa verksamheter.

Tillstånd till kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde krävs också när någon annan än en myndighet utför en uppgift av allmänt intresse som följer av bl.a. lag eller annan författning. Avmonopolisering och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet har inneburit att många uppgifter som tidigare utförts av regioner eller kommuner, såsom utbildning och sjukvård, i dag även sköts av andra aktörer. Det finns därför anledning att göra samma slags kartläggning och analys för andra än myndigheter som vill kamerabevaka vid utförande av en uppgift av allmänt intresse.

Ett slopat tillståndskrav kommer att göra det svårare för tillsynsmyndigheten att utöva tillsyn i och med att myndigheten inte längre kommer att få information om var aktörerna kommer att kamerabevaka. En särskild fråga då är om ett helt eller delvis slopat tillståndskrav bör ersättas med en anmälningsplikt.

Kamerabevakning innebär ett intrång i den personliga integriteten som kan upplevas som mer eller mindre allvarligt från person till person. Det är därför nödvändigt med en väl avvägd balans mellan å ena sidan skyddet för den personliga integriteten och å andra sidan behovet av att kamerabevaka. Intrång i den personliga integriteten måste alltid vara nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det berättigade intresse som ska tillgodoses med behandlingen av personuppgifterna. Ett grundläggande krav för att få använda kamerabevakning är att den är förenlig med EU:s dataskyddsreglering. Denna reglering innebär i sig ett långtgående skydd för den enskildes personliga integritet. Utredaren ska se till att föreslagna förenklingar, inbegripet ett slopat tillståndskrav, uppfyller kraven på bl.a. rättslig grund i EU:s dataskyddsreglering och att den personliga integriteten skyddas.

För att ett tillräckligt starkt integritetsskydd ska kunna garanteras vid förenklade möjligheter till kamerabevakning kan ytterligare integritetsskyddande åtgärder behöva vidtas. En sådan åtgärd kan vara krav på att kamerabevakningen ska föregås av en särskild intresseavvägning där kamerabevakning endast får ske om bevakningsintresset väger tyngre än integritetsskyddsintresset. När tillståndskravet för vissa brottsbekämpande myndigheter togs bort behölls kravet på att deras kamerabevakning ska föregås av en sådan intresseavvägning. Mot-

svarande överväganden behöver göras i förhållande till kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse för vilka utgångspunkten är att tillståndskravet tas bort.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera behovet av förenklade regler vid kamerabevakning för kommuner, regioner och andra än myndigheter vid utförande av en uppgift av allmänt intresse,
- med utgångspunkt i kartläggningen och analysen föreslå förenklingar som innebär att tillståndskravet tas bort och i det sammanhanget överväga om någon skillnad bör göras i kravet på tillstånd utifrån i vilket syfte bevakningen sker,
- ta ställning till om ett helt eller delvis slopat tillståndskrav bör ersättas med en anmälningsplikt,
- analysera behovet av integritetsskyddande åtgärder när det blir enklare att använda kamerabevakning för kommuner, regioner och andra än myndigheter vid utförande av en uppgift av allmänt intresse, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Översyn av den lagstadgade intresseavvägningen – utökade möjligheter till kamerabevakning

I 8 § kamerabevakningslagen anges att tillstånd till kamerabevakning endast får ges om intresset av kamerabevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. I bestämmelsen räknas det upp vissa omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen. Till förmån för bevakningsintresset ska det bl.a. beaktas att bevakningen sker i syfte att förhindra brottslig verksamhet på en brottsutsatt plats eller på en annan plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom. Till förmån för den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska det bl.a. särskilt beaktas om teknik som främjar skyddet av den personliga integriteten ska användas.

När tillståndskravet togs bort för vissa brottsbekämpande myndigheter behölls kravet på att kamerabevakningen ska föregås av en särskild intresseavvägning. Innebörden av detta är att innan kamera-

bevakning inleds måste den myndighet som bedriver bevakningen göra en dokumenterad avvägning utifrån den nämnda bestämmelsen. En sådan avvägning sker i syfte att säkerställa en laglig och rättvis behandling av personuppgifter som krävs enligt EU:s dataskyddsreglering.

Det är angeläget att möjliggöra kamerabevakning oftare och på fler platser. Polismyndigheten har pekat på att den nuvarande utformningen av intresseavvägningen gör det svårt att kamerabevaka platser som inte är brottsutsatta, men som ändå är strategiskt viktiga att kamerabevaka. Myndigheten har även uppgett att mycket tid måste läggas ned på att inhämta brottsstatistik för att avgöra om en plats är att bedöma som brottsutsatt eller inte. Från annat håll har det framkommit att förekomsten av hot och våld på sjukhus för med sig ett större behov av kamerabevakning med inspelningsmöjlighet i syfte att skapa trygghet och bekämpa brott på dessa platser. Det kan även finnas andra situationer som visar att lagstiftningen inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser behovet av att använda kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Mot denna bakgrund finns det skäl att analysera behovet av utökade möjligheter till kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet samtidigt som skyddet för den personliga integriteten beaktas. Utifrån analysen bör utformningen av intresseavvägningen ses över för att bättre svara mot de behov av kamerabevakning som finns i dag.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av utökade möjligheter att kamerabevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet,
- med utgångspunkt i analysen ta ställning till hur den nuvarande intresseavvägningen bör utformas så att den bättre ska svara mot behovet av att kamerabevaka, samtidigt som integritetsskyddet beaktas, och
- oavsett ställningstagande i sak föreslå ändringar som innebär att möjligheterna till kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet utökas samtidigt som integritetsskyddet beaktas, samt i övrigt lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att överväga eller föreslå ändringar avseende hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. rättegångsbalken eller lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Övriga frågor

Under förutsättning att det ryms inom tiden för uppdraget är utredaren oförhindrad att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bl.a. redovisa konsekvenserna av de förslag som läggs fram i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också redovisa förslagets konsekvenser för den personliga integriteten samt förslagets betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren i den utsträckning det behövs samråda med berörda myndigheter och andra aktörer som kan vara berörda.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2024.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2023:182

Tilläggsdirektiv till 2023 års kamerabevakningsutredning (Ju 2023:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2023

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 23 mars 2023 kommittédirektiv om lättnader för kamerabevakning i vissa verksamheter (dir. 2023:40). Enligt direktiven ska en särskild utredare föreslå åtgärder för att underlätta kamerabevakning för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse. Utredaren ska också se över utformningen av den lagstadgade intresseavvägningen för att den bättre ska svara mot behovet av att kamerabevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Uppdraget utvidgas. Utredaren ska nu även

- utifrån en kartläggning av Polismyndighetens behov lämna förslag för att underlätta Polismyndighetens hantering inför påbörjandet av en kamerabevakning,
- utifrån en kartläggning av Polismyndighetens behov lämna förslag som innebär att myndigheten i fler fall undantas från kravet på upplysning och rätten till information vid kamerabevakning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 15 april 2024.

Lättnader för Polismyndigheten i kamerabevakningsregleringen

Åtgärder för att underlätta polisens hantering inför påbörjandet av kamerabevakning

Av kamerabevakningslagen (2018:1200) följer att innan Polismyndigheten påbörjar kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde måste myndigheten göra en intresseavvägning där intresset av kamerabevakningen vägs mot den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Kamerabevakning bör, i likhet med andra intrång i fri- och rättigheter, inte inkräkta mer på den personliga integriteten än vad som är nödvändigt och proportionerligt. Intresseavvägningen ska dokumenteras. I kamerabevakningslagen finns undantag från kravet att göra en dokumenterad intresseavvägning för viss bevakning. Undantag gäller t.ex. kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver under högst tre månader, om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet och syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Att undanta viss kamerabevakning från kravet på intresseavvägning innebär inte att kamerabevakningen är oreglerad. Brottsdatalagen (2018:1177) och de övriga allmänna reglerna om personuppgiftsbehandling ger ett starkt skydd för den enskildes personliga integritet (jfr prop. 2018/19:147 s. 38).

Polismyndigheten har bl.a. framfört att undantaget från intresseavvägningen inte bör avgränsas till allvarlig brottslighet, eftersom det finns behov av kamerabevakning vid händelser som inträffar med kort framförhållning och lockar stora folksamlingar, utan att det finns risk för sådan brottslighet. Inte minst begränsar kravet på intresseavvägning myndighetens möjligheter att bedriva tillfällig kamerabevakning från obemannade luftfartyg, s.k. drönare, som är väl lämpade att användas om omgående behov av bevakning uppstår snabbt.

Det är viktigt att kamerabevakningsregleringen inte hindrar Polismyndigheten från att kamerabevaka när omedelbara behov av att bedriva tillfällig kamerabevakning uppstår. Det kan finnas flera sätt att underlätta för Polismyndigheten att snabbt påbörja kamerabevakning i sådana situationer. Det kan bland annat undersökas om intresseavvägningen går att göra på ett snabbare sätt än i dag, så att Polismyndigheten inte hindras från att bedriva kamerabevakning i fall där det är befogat. Ett annat alternativ kan vara att i fler situationer undanta Polismyndigheten från kravet på intresseavvägning, exempel-

vis då behovet av att använda drönare snabbt uppstår, eller i andra situationer där kravet på en dokumenterad intresseavvägning ställer upp särskilda problem.

Den senaste tidens våldsutveckling gör att det är angeläget att överväga hur Polismyndighetens förutsättningar för att kamerabevaka kan förbättras och utökas. Samtidigt är det även fortsatt angeläget att kamerabevakning inte sker i situationer när det inte är motiverat, för att skydda fysiska personer mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera Polismyndighetens behov av en förenklad hantering inför påbörjandet av en kamerabevakning,
- med utgångspunkt i kartläggningen föreslå hur Polismyndighetens hantering inför påbörjandet av en kamerabevakning kan förenklas, exempelvis genom att myndigheten i fler fall undantas från kravet att kamerabevakning ska föregås av en särskild intresseavvägning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska väga behovet av en effektiv brottsbekämpning mot grundläggande fri- och rättigheter såsom den enskildes rätt till privatliv och skydd för sin personliga integritet, och redovisa slutsatserna av denna avvägning. Det står utredaren fritt att göra bedömningar kring och föreslå ytterligare lättnader för kamerabevakning för Polismyndigheten och om myndigheten ska omfattas av kamerabevakningslagen.

Undantag från upplysningskravet och rätten till information

Kamerabevakningslagen reglerar en skyldighet att upplysa om kamera-bevakning genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid bevakningen, ska en särskild upplysning lämnas om detta. I kamerabevakningslagen finns dessutom en upplysning om att bestämmelser om rätten till information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på

behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), brottsdatalagen och annan tillämplig personuppgiftslagstiftning. Normalt sett uppfylls, helt eller delvis, kraven på information om personuppgiftsbehandling genom upplysningen om kamerabevakning (prop. 2017/18:231, s. 88). Upplysning om kamerabevakning och information om den personuppgiftsbehandling som bevakningen innebär behöver i vissa fall inte lämnas. Ett sådant fall är när bevakning bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg av bl.a. Polismyndigheten, om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet och syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra sådana brott.

Polismyndigheten har pekat på att upplysningskravet och rätten till information i vissa fall hindrar myndigheten från en ändamålsenlig kamerabevakning, bl.a. vid bevakning med drönare som kan användas omgående och där heltäckande skyltning ofta inte kan inväntas. Det undantag från upplysningskravet som finns för drönare är enligt myndigheten alltför begränsat eftersom det endast är tillämpligt om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet. Polismyndigheten har även lyft fram att upplysningskravet och rätten till information utgör ett problem vid användningen av civila polisbilar där kamerabevakningsregleringen i vissa fall kan vara tillämplig.

Det är viktigt att kamerabevakningsregleringen inte uppställer onödiga hinder för Polismyndighetens kamerabevakning. Det är därför angeläget att överväga ändringar i kamerabevakningsregleringen som kan ge Polismyndigheten bättre och ökade möjligheter till kamerabevakning.

Utredaren ska därför

- kartlägga Polismyndighetens behov av att i fler fall undantas från kravet på upplysning och rätten till information vid kamerabevakning,
- med utgångspunkt i kartläggningen föreslå att Polismyndigheten i fler fall ska undantas från kravet på upplysning och rätten till information, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska väga behovet av en effektiv brottsbekämpning mot grundläggande fri- och rättigheter såsom den enskildes rätt till privatliv och skydd för sin personliga integritet. Förslagen ska noggrant övervägas och utformas så att de inte innebär ett kringgående av regleringen om hemlig kameraövervakning i 27 kap. rättegångsbalken och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]
- En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

- Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet

- Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

Socialdepartementet

- Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]
- En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]
- En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]
- En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

Utbildningsdepartementet

- Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]
- Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]
- Skolor mot brott. [17]