



Juridiska fakultetskansliet

Justitiedepartementet

## Remiss: Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter, SOU 2024:27

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har anmodats yttra sig över rubricerad remiss.

### Sammanfattning

- Juridiska fakultetsnämnden finner att om förslaget genomförs kommer det att innebära ett betydligt sämre rättighetsskydd på området än tidigare. Det innebär att stora delar av förslaget avstyrkes.
- Behov av lättnader. Juridiska fakultetsnämnden avstyrker förslaget om behov av lättnader för vissa offentliga verksamheter som inte ägnar sig åt brottsbekämpning, men finner att de flesta av de lättnader som föreslås beträffande brottsbekämpande myndigheter framstår som väl avvägda. Icke desto mindre måste vissa åtgärder som föreslås utvärderas särskilt, vilket i synnerhet gäller möjligheten för polisen att utföra kamerabevakning från ett civilt fordon, vilket innebär att en sådan övervakning mer eller mindre sker i hemlighet.
- Fråga om tillståndskravet bör avskaffas. Juridiska fakultetsnämnden avstyrker förslaget om ett avskaffande av tillståndskravet i kamerabevakningslagen. Ett avskaffande av detta kan vara en lämplig åtgärd, men Juridiska fakultetsnämnden finner inte att frågan har utretts på ett tillfredsställande sätt i synnerhet beträffande andra verksamheter än brottsutredande sådana.
- Bör en anmälningsplikt införas? Juridiska fakultetsnämnden finner inte att tillståndskravet bör slopas, men om så skulle ske, bör det åtminstone införas en anmälningsplikt. Avsaknaden av en anmälningsplikt innebär vidare att staten och medborgarna förlorar insynen om i vilken utsträckning och hur kamerabevakning används samt vad det kostar. Därutöver försvåras möjligheter till utvärdering och forskning om kamerabevakningslagens efterlevnad och effektivitet.
- Tillsyn. Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker förslaget om de nya dokumentations- och förteckningsskyldigheter som föreslås. Detta är emellertid inte tillräckligt för att, i avsaknad av ett tillståndsförfarande eller ett anmälningsförfarande, etablera en effektiv tillsyn.

### Juridiska fakultetsnämnden

- Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker förslaget om att brottsbekämpande verksamhet bör särskiljas från verksamhet som inte bedrivs i ett sådant syfte, där gränsen dras vid tillämpningen för brottsdatalagen och säpodatalagen.
- Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker förslaget rörande en ny rättslig grund för kommuner i lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottförebyggande arbete. Tillståndskravet för kommuner bör emellertid kvarstå.
- Förslagets konsekvenser. Juridiska fakultetsnämnden finner, till skillnad från Kamerabevakningsutredningen och mot bakgrund av den vetenskapliga forskning som finns, att det saknas stöd för slutsatsen att förslaget kommer att leda till en mer effektiv brottsbekämpning. Sistnämnda bör därför inte tillmätas en avgörande betydelse för bedömningen av den föreslagna ordningens proportionalitet. Det förefaller vidare inte tillräckligt att primärt förlita sig på en god lagstiftning, då detta i sig inte är en garanti för att lagen kommer att tillämpas på det sätt som lagstiftaren har avsett. Avslutningsvis anser Juridiska fakultetsnämnden att Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) måste få mer resurser till sitt förfogande för att kunna bygga upp sin tillsynsverksamhet om förslaget genomförs.

## 1. Övergripande synpunkter

Juridiska fakultetsnämnden vill inledningsvis påpeka att även om förslaget beaktar den personliga integriteten, kommer förslaget, om det införs, att innebära ett betydligt sämre skydd än tidigare avseende integritetsskyddsintresset. Detta gäller även andra skyddade rättigheter, vilka kan påverkas av förslaget, såsom demonstrationsfriheten.

Det pågår också ytterligare en utredning avseende kamerabevakning i ett parallellt ärende (DS 2024:11, *Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning*) vilket gör det svårt att överblicka helheten över de sammantagna konsekvenserna över de lagändringar som föreslås inom området. Det hade därför varit en fördel om dessa utredningar hade kunnat redovisas tillsammans.

En allmän synpunkt är att det förvisso kan te sig rimligt att i högre grad än tidigare använda sig av massövervakningsåtgärder såsom kamerabevakning, då denna teknologi kan sägas ha blivit både billigare och bättre genom åren. Det finns därför en potential i att detta i viss mån kan förbättra säkerheten och på olika sätt och leda till t.ex. en mer effektiv brottsbekämpning, ökad säkerhet m.m. Denna teknologi kan numera också på ett mer kraftfullt sätt än tidigare kombineras med andra teknologier som ansiktigenkänning, gångigenkänning m.m. även om vissa rättsliga gränser finns genom den allmänna dataskyddsförordningen, brottsdatalagen (2018:1177) och den nya AI-förordningen.

Gradvis utökade möjligheter till massövervakning, såsom en påtagligt utökad möjlighet att bedriva kamerabevakning under en begränsad tillsyn, behöver också analyseras utifrån riskerna med s.k. *surveillance creep*, d.v.s. att det sker en målförskjutning och expansion av övervakningsåtgärderna.<sup>1</sup> Det behöver utredas vilken motvikt som måste finnas i systemet för att förhindra detta.

Det faktum att denna teknologi är billig och förhållandevis lättillgänglig samt kan kombineras med andra kraftfulla teknologier, som numera också är tämligen lättillgängliga, innebär följaktligen nya risker för en överanvändning av densamma och därmed också betydande risker från såväl ett rättssäkerhets- som

<sup>1</sup> Marx, Gary T., *Surveillance Studies*, International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, andra upplagan, 2015 s. 738.

människorättsperspektiv.<sup>2</sup> Ytterst måste frågan ställas vilket samhälle vi vill leva i. Är t.ex. mer övervakning, svaret på problem som ökad organiserad brottslighet i förhållande till andra alternativa åtgärder, såsom sociala åtgärder för barn- och ungdomar i riskzonen för kriminalitet?

Det framstår som om förslaget i första hand grundas på olika behovsbeskrivningar som tagits in från de offentliga aktörer som omfattas av förslaget. Utredningen beaktar också forskning om allmänhetens inställning till kamerabevakning i kapitel 6.

### ***Är kamerabevakning alltid en effektiv åtgärd och i så fall i vilka situationer?***

Generellt kan sägas att det finns relativt lite forskning och få utvärderingar om kamerabevakning som brottsbekämpande metod och kameraövervakning i andra sammanhang.<sup>3</sup> Dessa frågor har inte heller varit föremål för några mer omfattande offentliga utredningar i Sverige och synes inte heller ha varit det internationellt. Detta innebär att underlaget när det gäller forskning och utvärdering beträffande kamerabevakningssystem är tämligen begränsat, vilket rent allmänt måste framhållas som en allvarlig brist och ett behov som behöver tillgodoses, inte minst om ny lagstiftning införs som kan bidra till att kamerabevakningen i samhället ökar.<sup>4</sup>

I kapitel 6 om Forskningen om allmänhetens inställning till kamerabevakning görs en redogörelse till viss forskning om kamerabevakning som brottsbekämpande metod i ett eget avsnitt. Enligt de forskningsresultat som redovisas, främst från BRÅ, framgår att kamerabevakning inte nödvändigtvis leder till några signifikanta effekter beträffande vissa former av brottslighet.<sup>5</sup>

Det framstår mer som om effekterna av kamerabevakning är *situationsspecifik*. Den synes fungera bättre i förhållande till t.ex. egendomsbrott än till t.ex. terrorism. En studie visar t.ex. att terrorister inte verkar avskräckas av kamerabevakning, om det inte skulle leda till att attentatet misslyckas. Detta i synnerhet om terroristen är beredd på att dö i attentatet och kanske rentav finner publicitet med anledning av attentatet som önskvärd.<sup>6</sup>

Det föreligger även i vissa fall vad som kan betraktas som en myt om den rationella gärningspersonen, vilket kan innebära att ett kamerabevakningssystem inte alltid har den avskräckande effekt som är avsedd.<sup>7</sup>

Det är också av betydelse att även om en minskning av brott inom det kamerabevakade området inte innebär att brottsligheten förflyttas till andra icke bevakade platser i närliggande områden, vilket också kan behöva utvärderas.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> Jfr. Russel, Stuart, Norvig, Peter, *Artificial Intelligence: A Modern Approach*, fjärde upplagan, Pearsons Education Limited, U.K. 2022, s. 1041.

<sup>3</sup> SOU 2024:17, s. 227.

<sup>4</sup> Jfr. Gerell, Manne, *CCTV in deprived neighbourhoods – a short-time follow-up of effect on crime and crime clearance*, Nordic Journal of Criminology, p. 235; Norris, Clive, *There's No Success Like Failure and Failure's No Success at all: Some critical reflections on understanding the global growth of CCTV surveillance* i Doyle, Aaron, Lippert, Randy, Lyon, David, *Eyes Everywhere: The global growth of camera surveillance*, Routledge 2012 (e-bok) s. 49.

<sup>5</sup> SOU 2024:27, s. 144.

<sup>6</sup> Stuzer, Alois och Zehnder, Michael, *Is camera surveillance an effective measure of counterterrorism?* Defence and Peace Economics Vol. 24, No 1, 2013, s. 10.

<sup>7</sup> Norris, Clive, *There's No Success Like Failure and Failure's No Success at all: Some critical reflections on understanding the global growth of CCTV surveillance* i Doyle, Aaron, Lippert, Randy, Lyon, David, *Eyes Everywhere: The global growth of camera surveillance*, Routledge 2012 (e-bok) s. 58.

<sup>8</sup> Jfr. Alexandrie, Gustav, *Surveillance cameras and crime: a review of randomized and natural experiments*, Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, 18:2, 2017, s. 214.

En annan viktig aspekt som inte får förbises är det faktum att det föreligger en stor uppfinningsrikedom även på andra sidan lagen. Rationella gärningspersoner kan därför finna lösningar som kan störa utrustningen eller helt enkelt undvika platser som är under kamerabevakning.<sup>9</sup>

Det förekommer vidare forskning som visar att kamerabevakning må uppvisa att brottsligheten har minskat i ett område som kameraövervakas, men att det inte alltid går att bevisa att det är just kamerabevakningen som har lett till minskningen. Det framgår t.ex. genom att detta inte alltid återspeglas i den bevisning som åklagare för fram beträffande de lagförda brott som omfattas.

Det är inte alltid som de inspelningar som genereras av systemet har den kvalitet som krävs för att kunna tjäna som bevis och det kan finnas andra anledningar som gör det svårt att se vem som syns på en film. Det kan också vara svårt och tidskrävande att hitta bland det stora antal inspelningar som kan finnas tillgängliga i ett system.<sup>10</sup> Å andra sidan kan hävdas att även om det är svårt att enskilt avgöra hur effektiv kamerabevakning är för t.ex. en brottsutredning, så kan resultatet av en sådan bevakning utgöra viktiga pusselbitar.<sup>11</sup>

Det föreligger enligt den forskning som redovisas i utredningens förslag, skillnader då kamerabevakning sker i kombination med att andra brottsbekämpande åtgärder vidtas, såsom ökad polisnärvaro, sociala insatser eller förbättrad belysning.<sup>12</sup> De aktuella forskningsresultaten visar också sammantaget på att det finns en betydande skillnad när kamerabevakningen sker via aktiva system, där en operatör övervakar bilderna i realtid i förhållande till passivt övervakade system.<sup>13</sup>

I anslutning till detta ska tilläggas att det vidare framstår som svårt att se att kamerabevakning skulle kunna bidra till att förhindra t.ex. olyckor och brott, om det saknas en mänsklig operatör eller systemet inte kan flagga för att något är på väg att hända. Sistnämnda innebär att kamerabevakning, om den verkligen ska vara effektiv, i själva verket är mycket resurskrävande och kostsam. Detta framgår även av redogörelsen i avsnitt 8.4.2 om Polismyndighetens beskrivning av myndighetens organisation för kamerabevakning.<sup>14</sup>

Visserligen finns det skäl att anta att det kan vara möjligt att med hjälp av t.ex. maskininlärning kunna utföra någon form av aktiv bevakning, men det lär finnas risker

---

<sup>9</sup> Se Marx, Gary T., *A Tack in the Shoe: Neutralizing and Resisting the New Surveillance*, Journal of Social Issues vol 59 (2) 2003 s. 372. Marx framhåller att: "Humans are wonderfully inventive at finding ways to beat control systems and to avoid observation. Most surveillance systems have inherent contradictions, ambiguities, gaps, blind spots and limitations, whether structural or cultural, and, if they do not, they are likely to be connected to systems that do."

<sup>10</sup> Norris 2012, s. 56 ff.

<sup>11</sup> Jfr. Cayford, Michelle, Pieters, Wolter, *The effectiveness of surveillance technology: What intelligence officials are saying*, The Information Society 34:2, 2017 s. 100.

<sup>12</sup> SOU 2024:27, s. 144.

<sup>13</sup> SOU 2024:27, s. 144. Norris framhåller att: "if a camera is mounted on a wall, coupled to a monitor and a video recorder, we have a CCTV system. But if no one notices the camera, an nobody looks at either the monitor or the tapes, its social and criminological impact is almost zero." Det är därför viktigt att förstå att kamerövervakningssystem inte bara är tekniska system utan socio-tekniska system. För att förstå hur dessa fungerar inom ramen för en brottsbekämpningsstrategi är det nödvändigt att beakta att det befinner sig i en särskild organisatorisk miljö och att detta kommer att ha en betydande effekt på hur systemet kommer att användas. Se Norris 2012 s. 44. Se även Alexandrie, Gustav, *Surveillance cameras and crime: a review of randomized and natural experiments*, Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, 18:2, 2017, s. 217.

<sup>14</sup> SOU 2024:27, s. 190.

även med detta, eftersom det inte går att helt förlita sig på att en maskin kan göra en rimlig bedömning av vad som är på väg att ske eller som sker på en viss plats, vilket för övrigt inte heller är helt enkelt för en människa att göra. Härtill kan användningen av sådana system även vara förknippat med betydande kostnader.

Den brittiske sociologiprofessorn Clive Norris lyfter fram att kamerabevakningssystem ibland ”may be a false promise”, även om de kan vara ”highly seductive”. Han menar vidare att de materiella effekterna av sådana system snarare verkar handla om deras symboliska potential: ”CCTV is therefore best seen as a populist measure designed to send a message to the public that a government is *doing something* about the crime problem.”<sup>15</sup>

En ny lagstiftning som innebär påtagligt utökade möjligheter till kamerabevakning behöver vara något mer än en symbolhandling. Den bör som nämnts beakta att detta instrument kan vara situationsspecifikt samt att fråga är om ett sociotekniskt system, d.v.s. om och hur kamerabevakning ska användas bör bedömas utifrån den sociala och organisatoriska kontext inom vilken den används. Dessa aspekter bör även genomsyra de intresseavvägningar som ska företas då kamerabevakning ska användas, på vilket det bör ställas mer preciserade krav.

En kommentar ska även lämnas angående den europeiska utblick som görs i kapitel 5, avsnitt 9.<sup>16</sup> Länderjämförelser kan tjäna som både inspiration och ett viktigt analysverktyg beträffande det egna systemet. Denna europeiska utblick är emellertid mycket kortfattad, deskriptiv och det är oklart hur urvalet har gjorts. Det är svårt att få inblick i för och nackdelar med respektive system, vilka erfarenheter som gjorts. Storbritannien är förvisso inte längre med i EU, men är ett av de demokratiska länder i Europa där kamerabevakning används i störst utsträckning. Det hade därför varit av betydelse att få inblickar i det brittiska systemet och de erfarenheter som gjorts inom ramen för detta.

Det framgår inte på vilket sätt som de forskningsresultat som redovisas i utredningens förslag har påverkat förslaget utformning, eftersom det enligt förslaget i princip blir upp till den offentliga aktör som vill använda kamerabevakning inom en viss verksamhet eller ett visst geografiskt område, att bedöma detta och att det inte heller i alla fall ska vara nödvändigt att göra en intresseavvägning.

Detta är emellertid en viktig fråga när det handlar om att använda kraftigt integritetskränkande teknologi med offentliga medel. I det läget gäller det att aktören kan visa att det finns goda skäl att anta att kamerabevakningen kommer att vara effektiv. Det ställer då höga krav på hur en intresseavvägning bör göras, men även vad beträffar beslut i investering i utrustning som ska användas för kamerabevakning.

Det aktuella förslaget innebär att ett system skulle införas som saknar tillfredsställande mekanismer för att säkerställa tillräckliga garantier mot överanvändning, missbruk m.m.<sup>17</sup> Den dokumentations- och förteckningsskyldighet som föreslås i 9 och 10 §§ i förslaget till ny kamerabevakningslag är ett viktigt inslag, men avsaknaden av anmälningsplikt innebär en försämrad möjlighet både för tillsyn och insyn.

<sup>15</sup> Norris, 2012, s. 62.

<sup>16</sup> SOU 2024:27, s. 136 ff.

<sup>17</sup> Se t.ex. Cayford & Pieters 2017. I denna studie kring underrättelsetjänstemäns syn på effektiviteten av övervakningsteknologier mer generellt, framgår att dessa särskilt framhåller betydelsen av en tydlig lagstiftning för proportionalitetsbedömningarna samt tillsyn är av stor betydelse, se s. 100 f.

## 2. Kommentarer till utredningens förslag

### 2.1 Behov av lättnader för utökade möjligheter till kamerabevakning

Juridiska fakultetsnämnden avstyrker förslaget om behov av lättnader för vissa offentliga verksamheter som inte ägnar sig åt brottsbekämpning. Däremot finner Juridiska fakultetsnämnden att de flesta av de lättnader som föreslås beträffande brottsbekämpande myndigheter framstår som väl avvägda.

#### 2.1.1 Lättnader för vissa verksamheter som inte utgör brottsbekämpande verksamheter

Kamerabevakningsutredningen föreslår att kommuner och regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse behöver lättnader i form av förenklade regler vid kamerabevakning. Utredningen grundar detta i en behovsundersökning som har gjorts avseende berörda aktörer.

Behovet av att använda kamerabevakning framstår som stort, t.ex. på skolor, sjukhus, HVB-hem och energiföretag. Det är således fråga om vitt skilda verksamheter. Skälen till detta är olika beroende på den verksamhet som bedrivs och samtliga framstår som angelägna.<sup>18</sup> Frågan är emellertid mot bakgrund av den forskning som presenterats i utredningen och som presenterats i det aktuella yttrandet, om kamerabevakning kommer att vara ett effektivt medel mot olika reella och upplevda säkerhetsproblem.

Att kamerabevaka t.ex. skolgårdar och sjukhus med beaktande av den verksamhet som där bedrivs och de känsliga personuppgifter som hanteras i dessa miljöer, måste detta vara strikt motiverat i förhållande till ett aktuellt säkerhetsläge eller ett särskilt utrymme. Det framstår t.ex. inte som rimligt att i normalfallet använda passiv övervakning, om denna inte följs upp med regelmässiga kontroller. Frågan är också vilka resurser som dessa verksamheter har att investera i en fullgod utrustning och bekosta de kontroller som behöver göras. Detta innebär också en risk för betydande kvalitetsskillnader av kamerabevakningen av offentliga aktörer i landet. En annan risk med detta är att en mängd olika kamerabevakningssystem används av svenska offentliga verksamheter och att det kan vara svårt att bedöma kvaliteten och säkerheten i dessa. Detta kan även aktualisera nationella säkerhetsintressen då utrustning och tjänster som kan komma att användas har utvecklats och drivs av utländska företag.

En risk med förslaget är att de verksamheter som ska erhålla lättnader när det gäller att använda kameraövervakning är att de saknar de organisatoriska förutsättningar och den kompetens som krävs för att på ett effektivt sätt kunna använda kamerabevakningssystem med utgångspunkt i proportionalitetsprincipen, till skillnad från t.ex. Polismyndigheten.<sup>19</sup>

Det är som nämndes också fråga om verksamheter som skiljer sig avsevärt åt och som kan höra till en och samma Region eller kommun, vilket också konstateras av Kamerabevakningsutredningen.<sup>20</sup> Detta komplicerar bedömningarna, som också kan skifta i kvalitet mellan olika aktörer och som därutöver riskerar att vara resurskrävande.

Juridiska fakultetsnämnden finner inte att dessa aktörer bör ges en självständig möjlighet att fatta beslut om att inleda kamerabevakning. Någon form av tillstånd och

---

<sup>18</sup> SOU 2024:27, s. 215 ff.

<sup>19</sup> Jfr. SOU 2024:27, s. 276 f.

<sup>20</sup> SOU 2024:27, s. 277.

löpande kontroll över kamerabevakning i sådana verksamheter framstår därför som nödvändig. Det borde vidare vara möjligt för IMY att kunna ge tillstånd till kamerabevakning beträffande nödsituationer.

Om det är så att lagstiftaren anser att dessa verksamheter bör använda kamerabevakning i större utsträckning, då bör detta i så fall stimuleras på ett annat sätt och kanske ske via ett statligt initiativ. Inom ramen för detta bör också frågor som rör en samverkan avseende sådana övervakningsåtgärder mellan myndigheter och mellan myndigheter, regioner och kommuner i dessa frågor mejslas ut på ett tydligt sätt.

### **2.1.2 Lättnader och utökade möjligheter i brottsbekämpande verksamhet**

Förslaget lämnar i huvudsak två förslag till lättnader i brottsbekämpande verksamhet, 1) undantag för intresseavvägning när det gäller t.ex. brådskande fall och 2) undantag från upplysningskravet och rätten till information, såsom när drönare används för övervakningen av ett område.

Förslaget i denna del motiveras främst av administrativa skäl, d.v.s. att det är tidskrävande med dokumentation m.m. I vissa fall anges att detta leder till att kamerabevakning inte används när det egentligen borde ske.

Administrativa hinder är angelägna att försöka komma till rätta med, men väger tämligen lätt i förhållande till intresset att upprätthålla grundläggande rättigheter, såsom den personliga integriteten. Vidare skulle lagstiftaren istället för att införa rättighetsinskränkande lagstiftning, kunna besluta om att lägga mer resurser på att förbättra och förenkla administrationen kring kamerabevakningsåtgärder hos de brottsbekämpande myndigheterna. Nya tekniska möjligheter att underlätta dokumentation, protokollskrivande m.m. finns och det bör först undersökas om detta kan införas innan några andra åtgärder kan vara aktuella.

När det gäller lättnader i förhållande till Polismyndighetens och vissa andra brottsbekämpande myndigheters användning av kamerabevakning både via fasta och mobila kameror i brådskande situationer, framstår det emellertid som rimligt att detta bör underlättas när Polismyndigheten gör bedömningen att detta framstår som nödvändigt.

Kamerabevakningsutredningen anger också att en drönare måste vara märkt med polisens logga och att även piloten som styr ska bära en varselväst med densamma.

Det måste vara möjligt att föra förteckning och dokumentation över sådana brådskande åtgärder även i efterhand, så att det också går att följa och utvärdera hur kamerabevakning används i brådskande situationer/nödsituationer. Sistnämnda utgör viktig information kring åtgärdernas effektivitet, behov osv. både för myndigheten självt, som för tillsynsmyndigheten och eventuellt andra aktörer.

På liknande sätt framstår Kamerabevakningens förslag som rimligt att upplysningar kan lämnas i efterhand om det är möjligt och lämpligt.<sup>21</sup>

Det föreligger emellertid vissa risker med förslaget och i vissa fall föreslås åtgärder som förefaller något betänkliga i ett rättssäkerhetsperspektiv, såsom möjligheten för polisen att kunna utföra kamerabevakning från ett civilt fordon, vilket föreslås i 16 b § p. 3 i förslaget. Det utesluter inte att en sådan åtgärd inte kan vara motiverad, men denna form av kamerabevakning framstår som hemlig till sin natur. Om en sådan åtgärd ändå införs måste denna särskilt utvärderas och analyseras i efterhand.

<sup>21</sup> SOU 2024:27, s. 398.

## 2.2 Avskaffande av tillståndskravet

Juridiska fakultetsnämnden avstyrker förslaget om ett avskaffande av tillståndskravet. Ett avskaffande av tillståndskravet i kamerabevakningslagen kan möjligen vara en lämplig åtgärd, men Juridiska fakultetsnämnden finner inte att frågan har utretts på ett tillfredsställande sätt i synnerhet beträffande andra verksamheter än brottsutredande sådana.

Kamerabevakningsutredningen konstaterar också att det finns risk för att de aktuella aktörerna inte tar tillräcklig hänsyn till integritetsintresset eller gör felaktiga bedömningar.<sup>22</sup> Denna slutsats visar på att mycket allvarliga följder kan ske som en konsekvens av förslaget och som kan leda till ett väsentligt sämre rättighetsskydd än det som föreligger idag. Det riskerar även att leda till ett försämrat förtroende hos medborgarna i allmänhet.

På samma gång lyfter Kamerabevakningsutredningen fram den integritetsskyddslagstiftning som finns i kombination med en tydlig kamerabevakningslagstiftning som ett viktigt preventivt skydd. Detta verkar vila på en uppfattning att det skulle räcka med en god lagstiftning på området. Problemet är ju att det finns risk för att den inte följs, inte minst då det ofta handlar om komplicerade avvägningsbedömningar. Den som vill använda kamerabevakning anser sig givetvis ha goda och legitima skäl för detta, vilka bör övertrumfa behovet av skydd för den personliga integriteten. Om kompetensen därutöver är bristfällig om hur denna teknologi bör användas för att vara effektiv parat med dåligt utvecklade rutiner, riskerar detta att än mer undergräva rättighetsskyddet. Argumentet om god lagstiftning, framstår inte som ett hållbart argument som talar för ett avskaffande.

Skälen till att avskaffa tillståndsförfarandet synes emellertid främst vara administrativa. Det beskrivs som besvärligt att göra ansökningar och handläggningstiderna framstår som långa. Med tanke på de betydande rättighetsinskränkningar som kamerabevakning medför, framstår inte detta inte som legitima skäl för att avskaffa tillståndskravet.

Möjligheterna till en mer effektiv handläggning på ett annat sätt än som sker idag verkar inte ha genomlysts på ett tillfredsställande sätt. Att det tar tid att få tillstånd, handlar om resurserna hos tillsynsmyndigheten, IMY. Vilka möjligheter finns det att en effektivisera tillståndsförfarandet, t.ex. genom tekniska hjälpmedel, enklare formulär m.m.? Detta kan vara förenat med kostnader, men om risken för kränkningar av den personliga integriteten och andra rättigheter därigenom minskar kommer det allmänna att vinna på en sådan lösning i ett mer långsiktigt perspektiv, vilket inkluderar medborgarnas förtroende att deras rättigheter tas på allvar och en mer varsam hantering av skattemedel.

En annan aspekt på detta är den administration som den föreslagna ordningen för med sig genom utökade dokumentations- och förteckningsskyldigheter samt konsekvensbedömningar. Denna framstår i och för sig som en nödvändig anpassning till dataskyddslagstiftningen i övrigt, vilket skapar bättre koherens och konsistens. Det går inte heller att komma ifrån att kamerabevakningsåtgärder omgärdas av viss administration

---

<sup>22</sup> SOU 2024:27, s. 277.



och därmed sammanhängande kostnader. Det krävs därför väl avvägda beslut om kamerabevakningsåtgärder inte bara av integritetsskyddsskäl utan även för att undvika ett onödigt slöseri med allmänna medel.

Ett beslut om att utföra kamerabevakning, t.ex. på en viss plats, kommer att kräva, tid, planering och resurser. Det är därför svårt att se att tillståndsförfarandet skulle utgöra det främsta hindret för en effektiv och rimlig användning av kamerabevakning som verktyg för att lösa olika problem. Det konstateras ju i utredningen att vissa mindre aktörer inte genomför kamerabevakning på grund av bristande rutiner och resurser trots att de anser sig ha behov av detta.<sup>23</sup> Det är svårt att se hur ett avskaffande av tillståndskravet kan lösa sådana problem och det kan ifrågasättas om det är rimligt att det ska avskaffas av sådana skäl. Vidare kan det inte anses lämpligt från ett integritetsperspektiv att aktörer som saknar resurser och rutiner ska utföra kamerabevakning överhuvudtaget. Sådana brister måste lösas på andra sätt.

### 2.3 Behövs en anmälningsskyldighet?

Juridiska fakultetsnämnden delar inte Kamerabevakningsutredningens bedömning att tillståndskravet bör slopas, men om så skulle ske, bör det åtminstone införas en anmälningsskyldighet.

Enligt utredningen behövs ingen anmälningsskyldighet.<sup>24</sup> De bärande skälen för detta är dels att den generella dataskyddsregleringen som gäller samt de förslag som utredningen lämnar genom förslaget innebär ett starkt integritetsskydd i sig, dels att det är administrativt krävande och kostsamt att administrera ett system för anmälningar för tillsynsmyndigheten.

Juridiska fakultetsnämnden finner inte att denna argumentation är övertygande mot bakgrund av att tillståndskravet avskaffas och förslaget sammantaget innebär en försämring av rättighetsskyddet för enskilda.

En avsaknad av anmälningsskyldighet innebär vidare att staten och medborgarna får sämre insyn och förlorar kontrollen över i vilken utsträckning och hur kamerabevakning används samt vad det kostar. Det blir svårt att överblicka användningen, dess effektivitet och att föra statistik. Det handlar således inte bara om att överblicka riskerna för integritetsskyddet utan också kontrollen beträffande hur offentliga medel används.

All kamerabevakning är inte nödvändigtvis motiverad från säkerhetssynpunkt, utan andra alternativa metoder kan vara mer effektiva. Det handlar också som tidigare nämnts om vilken utrustning som används, kvalitet och på vilket sätt den data som produceras används. Är det fråga om övervakning med kontrollrum och hur ser bemanningen i så fall ut? Används utrustningen endast för att granska inspelningar i efterhand för att eventuellt lösa ett brott?

Andra argument som har framförts skulle vara att det skulle utgöra risker för Sveriges säkerhet om det funnes ett register över kamerabevakningen i Sverige. Detta är inte heller ett rimligt argument och det finns möjligheter att skydda sådana uppgifter på olika sätt, t.ex. genom sekretessbestämmelser och cybersäkerhetsåtgärder. Frågan är om det är rationellt från ett nationellt säkerhetsperspektiv att den svenska staten inte har kontroll

<sup>23</sup> SOU 2024:27, s. 277.

<sup>24</sup> SOU 2024:27, s. 426 ff.

över vilka kommuner, myndigheter m.fl. som använder kamerabevakning, framstår som mer allvarlig än det motsatta.

Anmälningsskyldigheten kan också bidra till en bättre samordning mellan t.ex. kommun och polis om det finns lättillgänglig information om var kamerabevakning sker, som polisen t.ex. kan ha direktåtkomst till.

Det faktum att de aktörer som omfattas av förslaget ska föra dokumentation och förteckningar samt göra konsekvensbeskrivningar, ändrar inte på de synpunkter som här framförts. Det framstår som självklart med tanke på de krav som redan finns i dataskyddslagstiftningen i allmänhet.

I detta sammanhang finns även anledning att nämna de svårigheter som det kommer att innebära för bl.a. forskningen att utvärdera kamerabevakningsåtgärders laglighet och effektivitet inom den offentliga förvaltningen med den nuvarande utformningen av förslaget. Utredningens förslag innebär att det blir svårare för forskningen att utvärdera kamerabevakning som metod för att bekämpa brott, förhindra olyckor, utvärdera huruvida den är kostnadseffektiv m.m. Detta hänger ihop med avskaffandet av tillståndssystemet och det faktum att utredningen finner att det inte behövs någon anmälningsskyldighet. Det blir därför svårt och kanske rentav omöjligt att få en klar bild över omfattningen av offentliga verksamheters kamerabevakning i samhället (även om allt talar för att den kommer att öka om förslaget genomförs). Detta är inte bara ett problem för forskningen, utan även för andra myndigheter som utövar tillsyn och för regelgivare som kan behöva underlag, t.ex. i form av statistik, för att kunna avgöra om det t.ex. föreligger ett reformbehov.

## 2.4 Tillsyn

Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker förslaget om de nya dokumentations- och förteckningsskyldigheter som föreslås av Kamerabevakningsutredningen. Detta är emellertid inte tillräckligt för att, i avsaknad av ett tillståndsförfarande eller ett anmälningförfarande, etablera en effektiv tillsyn.

Det är lämpligt att IMY har de befogenheter som krävs för att kunna utöva en effektiv tillsyn. Frågan är emellertid hur en tillsyn ska kunna vara effektiv om tillsynsmyndigheten inte vet över vilka som tillsyn ska bedrivas, d.v.s. inte vet vilka som använder kamerabevakning och på vilket sätt. Avsaknaden av en anmälningsskyldighet enligt förslaget framstår därför inte som ett inslag som skulle innebära en effektivisering beträffande tillsynsinstrumentet. Det innebär snarare en väsentlig kontrollförlust.

Juridiska fakultetsnämnden förordar de nya dokumentations- och förteckningsskyldigheter som Kamerabevakningsutredningen föreslår som sådana. Däremot är detta inte tillräckligt för att, i avsaknad av ett tillståndsförfarande, skapa en effektiv tillsyn. På samma sätt som det finns risker att integritetsbedömningar görs på ett ofullständigt eller felaktigt sätt, finns risker med att dessa nya skyldigheter kommer att fullgöras i olika utsträckning av olika aktörer.

En alternativ ordning skulle kunna vara att de aktörer som bedriver kamerabevakning får lämna t.ex. årliga digitala deklARATIONER till tillsynsmyndigheten. Detta möjliggör då för en mer effektiv kontroll, då tillsynsmyndigheten kan gå igenom dessa deklARATIONER främst på maskinell väg. Det är även möjligt att automatiserat göra ett urval av aktörer som utgör störst risk för integritetsskyddet. På så vis kan tillsynsmyndigheten nå en viss träffsäkerhet i sin kontroll.

Juridiska fakultetsnämnden finner att införandet av en ny sanktionsavgift för de fall att dokumentations- och förteckningsskyldigheterna inte efterlevs är en nödvändig del av den reform som föreslås.

## **2.5 Ändrad systematik i fråga om förutsättningar för kamerabevakning**

Juridiska fakultetsnämnden instämmer med utredningen att brottsbekämpande verksamhet bör särskiljas från verksamhet som inte bedrivs i ett sådant syfte. Gränsen dras vid tillämpningen för brottsdatalagen och lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

## **2.6 En ny rättslig grund för kommuner**

Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker förslaget rörande en ny rättslig grund för kommuner i lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottförebyggande arbete, se avsnitt 2.1.1. Juridiska fakultetsnämnden vill emellertid framhålla att tillståndskravet bör kvarstå för kommuner.

## **2.7 Konsekvenser**

Kamerabevakningsutredningen bedömer sammanfattningsvis att förslaget kommer att innebära förenklingar för myndigheter och andra aktörer som inte bedriver brottsbekämpande verksamhet att bedriva kameraövervakning, något framstår som en rimlig konsekvens av förslaget.

När det gäller brottsbekämpande myndigheter finner Kamerabevakningsutredningen att de lättnader som föreslås kommer att innebära positiva effekter för det brottsbekämpande arbetet. Juridiska fakultetsnämnden finner inte mot bakgrund av sin bedömning ovan bland annat med utgångspunkt i den forskning som finns på området att det går att göra ett sådant antagande. Det bör istället förordas att lagstiftningen bör utvärderas i det här avseendet och därutöver underlätta för att så kan ske. Ett avskaffande av tillståndskravet och avsaknaden av en anmälningsskyldighet lär inte förenkla en sådan utvärdering.

Kamerabevakningsutredningen konstaterar de inskränkningar i den personliga integriteten som förslaget innebär läks av det skydd som ges av dataskyddsregleringen och förslagen i kamerabevakningslagen. Juridiska fakultetsnämnden instämmer inte i denna konsekvensbedömning, se ovan 2.2. Denna bedömning ger bilden av en förenklad uppfattning om att en väl utformad lagstiftning är tillräcklig. Det betyder inte att den följs på det sätt som är avsett. Detta är problematiskt, då beslut om kameraövervakningsåtgärder normalt föregås av olika avvägningar som innefattar bedömningar om grundläggande rättigheter. Andra aspekter såsom verksamhetens organisation, kompetens och resurser spelar också en roll.

En annan bedömning är att förslagen som ger utökade möjligheter för brottsbekämpande myndigheter att utöva kamerabevakning är proportionerliga eftersom syftet är att effektivisera brottsbekämpningen. Detta framstår som en kraftigt förenklad

bedömning. Därutöver synes det föreligga en missuppfattning att rättstrygghet skulle vara liktydigt med rättssäkerhet och skydd för grundläggande rättigheter, vilket inte är fallet.<sup>25</sup>

Avslutningsvis anges att förslaget inte förväntas medföra några betydande ekonomiska konsekvenser vare sig för IMY eller förvaltningsdomstolarna. Frågan är emellertid hur en effektiv tillsyn för att säkerställa att skyddet för den personliga integriteten upprätthålls, ska bedrivas avseende ett så stort antal aktörer inom ett stort antal olika områden utan att detta kräver betydande ekonomiska resurser, i vart fall inledningsvis, när en sådan ska etableras. Juridiska fakultetsnämnden finner inte att denna slutsats är fullt rimlig.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jane Reichel. Yttrandet har beretts av docent Katarina Fast Lappalainen. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Jane Reichel

Karolina Alveryd

---

<sup>25</sup> Om skiljelinjen mellan rättstrygghet och rättssäkerhet, se Frändberg, Åke, *Begreppet rättsstat* i Sterzel, Fredrik (red.), *Rättsstaten - rätt, politik och moral* (Fredrik Sterzel, red.), Rättsfondens skriftserie, Uppsala 1996, s. 37-38.