

Avdelningen för juridik
Sara Catoni

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter (SOU 2024:27)

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) begränsar sitt remissvar till vissa förslag och frågor av särskilt intresse för kommuner och regioner.

SKR instämmer i utredningens bedömning att det finns behov av att införa lättnader för kommuners och regioners kamerabevakning, och att nuvarande tillståndsprocesser har varit långdragna och administrativt tunga.

SKR tillstyrker att tillståndskravet för kamerabevakning helt avskaffas för kommuner och regioner.

SKR anser att det är viktigt att Integritetsmyndigheten (IMY) är proaktiv och tillhandahåller relevant vägledning och stöd avseende bedömningar gällande och hantering av kamerabevakning eftersom (i) det slopade tillståndskravet innebär att ansvaret för bedömningen av om bevakningen är tillåten (utanför ramen för ett tillståndsförfarande) flyttas från IMY till kommuner och regioner och (ii) förslaget resulterar i relativt omfattande dokumentationskrav.

SKR noterar att föreslagna formella ändringar i form av bland annat slopat tillståndskrav inte på något tydligt sätt ändrar de materiella förutsättningarna för kamerabevakning. En sådan materiell förändring i tillåtande riktning hade varit önskvärd när det gäller kommuners möjlighet att kamerabevaka på t.ex. ”brottsutsatta platser”.

SKR tillstyrker förslaget att införa en ny rättslig grund för kamerabevakning i kommunens offentliga miljöer i lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

SKR avstyrker förslaget att införa sanktionsavgifter vid brott mot kravet på förteckning över pågående kamerabevakning och dokumenterad intresseavvägning.

Allmänna synpunkter

Utredningens betänkande är i huvudsak uppdelat i två delar. I den första delen föreslås åtgärder som kan underlätta användandet av kamerabevakning för kommuner, regioner och andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse (när ”kommuner och regioner” används i detta dokument inkluderas även andra än myndigheter som utför en uppgift av allmänt intresse). I den andra delen föreslås åtgärder för att utöka möjligheten att kamerabevaka för de brottsbekämpande myndigheterna. SKR begränsar sitt remissvar till vissa förslag och frågor av särskilt intresse för kommuner och regioner, och SKR:s remissvar avser därmed endast den första delen i betänkandet. SKR vill dock på ett generellt plan framhålla vikten av att polisen får rätt förutsättningar, verktyg och resurser för att fullgöra sitt uppdrag att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Utredningen konstaterar att det kan vara svårt att mäta nyttan av kamerabevakning och att forskningen, till skillnad mot effekten i den brottsbekämpande verksamheten, ger svagt stöd för kamerabevakningens brottsförebyggande effekt. Utifrån utredningens kartläggning konstateras dock att flera aktörer upplever att tryggheten ofta har ökat när bevakning har bedrivits. Vidare lyfter utredningen undersökningar som visar en bred acceptans från allmänheten för kamerabevakning, inte bara när det gäller brottsbekämpande syfte utan också om syftet med bevakningen är att människor ska känna sig trygga. SKR ser kamerabevakning som ett viktigt medel för ökad trygghet, ett medel som bör ses och kombineras med andra åtgärder och som löpande behöver utvärderas. Samspelet på lokal nivå med polisen är centralt och i detta sammanhang välkomnar SKR polisens uppdrag i 2024 års regleringsbrev att bland annat upprätta en lokalt synlig och trygghetsskapande polis med god service i syfte att återupprätta tryggheten i samhället.

Kamerabevakning som bedrivs av kommuner och regioner omfattas i huvudsak av EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde. Det finns inte något krav enligt EU-rätten att särskilt reglera användandet av kamerabevakning i nationell rätt. Det generella dataskyddsregleringen ger ett långtgående integritetsskydd och ett alternativ skulle därför kunna vara att kamerabevakning uteslutande regleras av EU-rätten. SKR instämmer dock i utredningens bedömning att, så länge inte en större genomlysning görs av den nationella dataskyddslagstiftningen, finns det övervägande skäl som talar för att en särskild reglering i kamerabevakningslagen (2018:1200) bibehålls. Det behövs tydliga bestämmelser om vilka bedömningar och överväganden som ska göras och under vilka förutsättningar kamerabevakning kan bedrivas.

När en kommun eller region identifierar ett behov av kamerabevakning, som bör utföras av kommunen, anser SKR att det ska vara administrativt enkelt att få en sådan bevakning på plats. Det behöver också samtidigt vara enkelt för kommuner och regioner att göra rätt i det relativt komplexa regelsystemet med bland annat EU:s dataskyddsförordning och kamerabevakningslagen.

Det slopade tillståndskravet innebär att regioner och kommuner själva ansvarar för att göra bedömningen av om bevakningen är tillåten (utanför ramen för tillståndsförfarandet). Detta ansvarsförhållande är viktigt att uppmärksamma. Förslagen lagtext gör det tydligare för kommuner och regioner vilken typ av dokumentation som ska upprättas vid kamerabevakning men SKR kan samtidigt konstatera att sådana dokumentationskrav är relativt omfattande. SKR anser att det är helt centralt, för att förslaget ska möta ambitionen om ökad flexibilitet och lättnader för kommuner och regioner, att IMY arbetar proaktivt med att ta fram vägledningar som underlättar och guidar i de bedömningar och avvägningar som ska göras. Sådana vägledningar behöver vara konkreta, utgå från praxis och etablerade typfall och kontinuerligt uppdateras.

Avsnitt 9.2.1 Analys av reformbehovet

SKR instämmer i att det finns behov av att införa lättnader för kommuner och regioner i form av förenklade regler vid kamerabevakning. Nuvarande tillståndsförfarande innebär en betydande administrativ börda och långa handläggningstider, vilket motverkar en nödvändig flexibilitet och effektivitet t.ex. om en kamera behöver tillkomma eller flyttas från en plats till en annan utifrån ändrat behov och avvägning.

Utredningen föreslår flera ändringar i kamerabevakningslagen som underlättar systematiken och förståelsen. SKR kan dock konstatera att kamerabevakningslagen, även med de förslag som utredningen föreslår, fortsatt blir en relativt svårläst lagstiftning med flera undantag och hänvisningar. Det finns risk för dubbelreglering mot EU:s dataskyddsregelverk. Således är behovet av stöd och vägledning från IMY centralt för att underlätta en korrekt tillämpning.

Avsnitt 11 Ett avskaffat tillståndsförfarande

SKR tillstyrker utredningens förslag om att helt slopa tillståndskravet för kamerabevakning. De långa handläggningstiderna och den administrativa börda som omgärdar tillståndprocessen är inte ändamålsenlig i syfte att flexibelt och effektivt kunna möta behovet av kamerabevakning.

Utredningar har övervägt huruvida tillståndskravet skulle tas bort för vissa centrala bevakningssyften men kvarstå i andra. SKR delar utredningens bedömning att ett sådant förslag skulle riskera att ge upphov till gränsdragningsproblem som försvårar tillämpningen.

Konsekvensen av utredningens förslag är att det inte görs någon åtskillnad utifrån på vilken plats kamerabevakningen bedrivs. Begreppet ”plats dit allmänheten har tillträde” har skapat gränsdragningsproblem, och dessa undviks vid föreslagen reglering. SKR vill dock poängtera att, genom att all kamerabevakning behandlas på samma sätt, det för med sig ytterligare dokumentationskrav för sådan kamerabevakning som tidigare inte var föremål för tillstånd, låt vara att dataskyddsförordningen är tillämplig även på sådan bevakning (se mer om detta under avsnitt 13.7.1 En bibehållen intresseavvägning).

En annan konsekvens av det slopade tillståndskravet är att kravet på att inhämta yttrande från kommunen inför beslut om tillstånd enligt 12 § kamerabevakningslagen tas bort. SKR har dock förstått att sådan yttranderätt inte haft någon större betydelse för kommunerna, till skillnad från det viktiga lokala samarbetet med polisen.

Avsnitt 13.7.1 En bibehållen intresseavvägning

Kamerabevakning utgör som utgångspunkt ett intrång i grundläggande fri- och rättigheter och ska för att vara tillåten vara förenlig med bestämmelserna i den generella dataskyddsregleringen. Genom krav på intresseavvägningen (där bevakningsintresset vägs mot integritetsintresset) i kamerabevakningslagen säkerställs, menar utredningen, att en proportionalitetsbedömning görs i det enskilda fallet.

Förslaget att intresseavvägningen ska gälla för samtliga platser och inte bara för platser dit allmänheten har tillträde (och som således i nuvarande lagstiftning omfattas av tillståndskrav) innebär, enligt SKR, en ökad administrativ börda för sådan kamerabevakning som tidigare inte var föremål för tillstånd, t.ex. bevakning inomhus i en skola. Denna börda kommer inte fullt ut kompenseras av de lättnader som förslaget medför i form av tydligare lagstiftning med mindre omfattande gränsdragningsproblem. En förändring i mer tillåtande riktning hade gjort tillämpningen och bedömningarna enklare.

Avsnitt 13.7.2 Vad som särskilt ska beaktas i intresseavvägningen

Utredningen föreslår inte någon ändring i kamerabevakningslagens nuvarande reglering av intresseavvägningen utan anser att den är ändamålsenlig.

Det är inte alltid enkelt att bedöma när bevakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset och även om osäkerheten i slutändan är en fråga för rättstillämpningen anser SKR att tillämpningen framåt skulle tjäna på att vissa ytterligare förtydliganden kommer till uttryck i kommande lagtext och/eller proposition. Detta gäller i synnerhet i syfte att möta förväntningar i form av ökade möjligheter till kamerabevakning utifrån samhällsutvecklingen.

Ett tydligt exempel är begreppet ”brottsutsatt plats”. Den nuvarande tolkningen har gett begreppet en tillbakablickande karaktär och den snäva begränsningen till viss avgränsad plats är inte alltid relevant och ändamålsenlig. När det nu ankommer på kommuner och regioner att själva ta ansvar för bedömningen bör deras kunskap och även deras brottsförebyggande uppdrag beaktas. Vad gäller ”plats-begreppet” bör det vara relevant att följa utveckling i lag (2023:421) om ordningsvakter där det införts en utökning och ökad flexibilitet bland annat i förhållande till begreppet plats. Kameror kan vara aktuella för att förhindra brott även på platser där brott inte tidigare förekommit eller endast förekommit i begränsad omfattning. SKR anser inte att någon ska ha blivit utsatt för brott för att det ska vara möjligt att bevaka en plats, utan platser som typiskt sätt upplevs som otrygga bör kunna kamerabevakas även om ingen målsägare ännu anmält ett brott på platsen. Det kan finnas möjligt att göra framåtblickande bedömningar, t.ex. vid risk för angrepp mot liv, hälsa och trygghet, men SKR anser att det bör införas förtydliganden och lättnader i detta avseende antingen i lagtextens utformning eller i form av uttalanden i författningskommentarer.

Avsnitt 13.8.2 Ny rättslig grund för bevakning av kommuners offentliga miljöer

SKR delar utredningens bedömning att det saknas en tydlig fastställd uppgift av allmänt intresse som kan utgöra rättslig grund för kommuners bevakning av offentliga miljöer, och tillstyrker införandet av en sådan grund i lagen (2023:195) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete, även om placering i annan lagtext hade kunnat fånga in andra aktörer än kommuner.

Avsnitt 15 Rättsliga verktyg för en effektiv tillsyn

Utredningen anser, i likhet med IMY, att det inte finns behov av att ersätta det slopade tillståndskravet med en anmälningsplikt. Däremot föreslås krav på att en förteckning ska föras över pågående kamerabevakning, som på begäran ska lämnas till IMY. Vidare föreslås ett krav på att den intresseavvägning som ska ske ska dokumenteras. Skillnaden mot en anmälningsplikt är att det åligger den kommun eller region som kamerabevakar att bevara informationen.

SKR kan konstatera att den personuppgiftsansvarige enligt dataskyddsförordningens artikel 30 har i ansvar att föra ett register och att göra erforderliga bedömningar och avvägningar för de personuppgiftsbehandlingar som denne utför. Utredningen beskriver det föreslagna förteckningskravet i 10 § i kamerabevakningslagen som införandet av mer specifika nationella regler i förhållande till artikel 30 i dataskyddsförordningen. Det är nog förenligt med ordalydelsen även om, utifrån SKR:s erfarenhet, sådan nationell precisering vanligtvis används för att precisera en rättslig grund. SKR är dock tveksam till om 10 § kamerabevakningslagen räcker för att uppfylla artikel 30 i dataskyddsförordningen, och sannolikt kommer det behövas, förutom en förteckningen över kameror enligt 10 § kamerabevakningslagen, även en dokumentation av bevakningen i aktörens artikel 30-register. SKR anser att ett förtydligande i denna fråga bör komma till uttryck i författningskommentaren.

Utredningen resonerar kring möjligheten att i vissa fall vägra utlämnande av vissa uppgifter som ska ingå i förteckningen med hänsyn till sekretess. Utredningen gör bedömningen att sekretessbestämmelsen i 18 kap. 8 § p. 1 OSL i de flesta fall kommer innebära att uppgifter i förteckningen omfattas av sekretess om bevakningen avser byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier. SKR är tveksam till denna bedömning kring 18 kap. 8 § som uttrycker svag sekretess och anser att det kan finnas skäl att fördjupa behovet och analysen i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

SKR avstyrker att IMY ska ha möjlighet att ta ut en sanktionsavgift om den som bedriver bevakning bryter mot förtecknings- eller dokumentationskravet. Det finns flera skäl till att en sådan sanktionsavgift är olämplig. För det första utgör införandet av en sanktionsavgift inte den önskade lättningen som förslaget överlag syftar till. Detta gäller särskilt nu när all kamerabevakning ska behandlas på samma sätt, då omfattas fler platser av integritetsskyddande åtgärder och därmed också av kravet på förteckning och dokumenterad intresseavvägning. För det andra finns det redan idag möjlighet att ta ut sanktionsavgifter vid de flesta materiella överträdelser av bestämmelser som har betydelse för den personliga integriteten samt brott mot upplysningskravet. För det tredje är det SKR:s bedömning att det inte är proportionerligt att införa sanktionsavgifter på stora belopp vid brister i formellt hänseende, det är i sådant fall mer rimligt att IMY i dessa fall utnyttjar andra tillsynsverktyg.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande