

Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande

Delbetänkande av Kamerabevakningsutredningen

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:62

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Marcus Eliasson
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24848-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 13 december 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder som kan underlätta kameraövervakning som sker i brottsbekämpande syfte (dir. 2017:124). Till särskild utredare förordnades samma dag hovrättslagmannen Johan Sjöö. Den 13 december 2017 förordnades vidare verksjuristen Karin Engstrand, Tullverket, juristen Martin Hemberg, Datainspektionen, juristen Karin Höglund, Polismyndigheten, verksjuristen Petra Mellberg, Säkerhetspolisen och chefsjuristen Peter Åkesson, Kustbevakningen som experter att biträda utredningen. Som sakkunnig förordnades samma dag kanslirådet Anna Westin, Justitiedepartementet. Den 1 april 2018 entledigades Martin Hemberg som expert och samma dag förordnades i stället juristen Jenny Bård, Datainspektionen, som expert.

Kammarrättsassessorn Nina Stierna har varit anställd som utredningssekreterare i utredningen sedan den 14 december 2017. Vidare har hovrättsassessorn Karoline Magnusson varit anställd som utredningssekreterare sedan den 30 december 2017.

Utredningen, som antagit namnet Kamerabevakningsutredningen, överlämnar härmed delbetänkandet Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande. Arbetet har bedrivits i nära samarbete med experterna som ställer sig bakom utredningens överväganden och förslag.

Utredningen fortsätter nu sitt arbete med att analysera ett eventuellt utökat undantag från tillståndsplikten för kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer.

Malmö i augusti 2018

Johan Sjöo

/Karoline Magnusson
Nina Stierna

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	21
1 Författningsförslag	29
1.1 Förslag till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)	29
2 Utredningens uppdrag och arbete	37
2.1 Utredningens uppdrag.....	37
2.2 Något om bakgrunden till uppdraget	38
2.3 Utredningsarbetet.....	38
2.4 Betänkandets disposition.....	39
3 Gällande rätt	41
3.1 Inledning	41
3.2 Generell reglering om skydd för den personliga integriteten	42
3.2.1 Europakonventionen.....	42
3.2.2 Europarådets dataskyddskonvention	42
3.2.3 EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.....	43
3.2.4 Regeringsformen	43
3.3 Några principer om proportionalitet m.m. i vissa brottsbekämpande myndigheters verksamheter	44

3.4	Den generella dataskyddsregleringen.....	45
3.4.1	Dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen med kompletterande författningar.....	45
3.4.2	Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen	54
3.4.3	Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter	60
3.5	Kamerabevakningslagen	63
3.5.1	Tillståndsförfarandet.....	64
3.5.2	Övriga bestämmelser	69
3.6	Internationell utblick	70
3.6.1	Inledning.....	70
3.6.2	Regleringen i några europeiska länder	71
3.6.3	Påverkan av den nya generella dataskyddsregleringen	76
4	Viss forskning om kamerabevakning.....	77
4.1	Inledning	77
4.2	Kamerabevakning som brottsbekämpande metod	77
4.2.1	Allmänt om forskning på kamerabevakningsområdet	77
4.2.2	Brottsförebyggande rådets rapporter år 2007 och 2018.....	79
4.3	Allmänhetens inställning till kamerabevakning.....	81
4.3.1	Integritetsskyddskommitténs enkätundersökning år 2006	81
4.3.2	Datainspektionens rapport Ungdomar och integritet år 2011	81
4.3.3	LUSAX opinionsundersökning år 2018	82
4.4	Slutsatser	83
5	Övergripande slutsatser om integritetsskyddet i den generella dataskyddsregleringen.....	85
5.1	Inledning	85
5.2	Integritetsskyddet i den generella dataskyddsregleringen vid kamerabevakning.....	86

5.2.1	Grundläggande förutsättningar för när kamerabevakning över huvud taget är tillåten	86
5.2.2	Behandling för nya ändamål får endast ske under vissa förutsättningar	86
5.2.3	Ett utökat skydd finns för särskilt riskfyllda behandlingar.....	87
5.2.4	Betydelsen av principen om korrekthet	89
5.2.5	Regleringen om tekniska och organisatoriska åtgärder m.m.	90
5.2.6	Principen om lagringsminimering	92
5.2.7	Principen om ansvarsskyldighet	92
5.2.8	Tillsynsmyndighetens befogenheter – ett yttersta integritetsskydd.....	93
6	Kartläggningen.....	95
6.1	Inledning	95
6.2	Om kartläggningen	96
6.2.1	Vilka myndigheter har ingått i kartläggningen?	96
6.2.2	Metod och genomförande.....	96
6.3	Verksamhetsbeskrivningar	98
6.3.1	Polismyndigheten	98
6.3.2	Kustbevakningen	100
6.3.3	Säkerhetspolisen	102
6.3.4	Tullverket	103
6.4	Kort om tillämplig dataskyddsreglering	104
6.5	De brottsbekämpande myndigheternas behovsbeskrivningar m.m.....	105
6.5.1	Polismyndigheten	105
6.5.2	Kustbevakningen	112
6.5.3	Säkerhetspolisen	115
6.5.4	Tullverket	118
6.6	Datainspektionen.....	121

7	Reformbehovet	125
7.1	Inledning	125
7.2	Vilka problem medför tillståndsförfarandet för den brottsbekämpande verksamheten?	125
7.3	Vilken kamerabevakning tar reformbehovet sikte på?	131
7.4	Påverkar den nya kamerabevakningslagen behovsbilden?	132
8	Bör tillståndsplikten tas bort för berörda myndigheter?	135
8.1	Inledning	135
8.2	Bör tillståndsplikten tas bort?	136
8.2.1	Tillståndsplikten medför i huvudsak negativa effekter för den brottsbekämpande verksamheten.....	136
8.2.2	Behoven och nyttan av kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten ökar.....	138
8.2.3	Kan tillståndsplikten fortfarande motiveras av integritetsskäl?	140
8.2.4	Slutsats	144
8.3	Tillståndsplikten tas bort för vissa brottsbekämpande myndigheter	144
8.3.1	Bör samma lösning gälla för all kamerabevakning?	145
8.3.2	Den lagtekniska lösningen.....	146
8.4	Kommunernas rätt att yttra sig	146
8.4.1	Kommunernas rätt att yttra sig i tillståndsärenden	147
8.4.2	Hur samverkar Polismyndigheten och kommunerna?.....	148
8.4.3	Kommunernas inflytande tillgodoses genom etablerade samverkansformer	149

9	En eventuell anmälningsplikt.....	151
9.1	Vårt uppdrag.....	151
9.2	Är en anmälningsplikt förenlig med den EU-rättsliga dataskyddsregleringen?.....	151
9.2.1	En anmälningsplikt måste vara förenlig med den EU-rättsliga dataskyddsregleringen.....	151
9.2.2	Utrymmet för en anmälningsplikt på det direktivstyrda området	152
9.2.3	Utrymmet för en anmälningsplikt på det förordningsstyrda området	152
9.3	Bör någon form av anmälningsplikt införas?	154
9.3.1	Vilket syfte skulle en anmälningsplikt tjäna?	154
9.3.2	Vilket integritetsskydd kan en anmälningsplikt tillföra utöver det skydd som övrig dataskyddsreglering ger?	155
9.3.3	Hur bör en anmälningsplikt utformas för att den ska möjliggöra en mer effektiv tillsyn?	157
9.3.4	Bör en anmälningsplikt som medför lika höga dokumentationskrav som en tillståndsansökan införas?	158
9.3.5	Bör någon form av anmälningsplikt som ställer mindre långtgående krav på dokumentation införas?	159
9.4	Hur en eventuell anmälningsplikt hade kunnat utformas ..	160
9.4.1	En anmälningsplikt trots allt	160
9.4.2	Var i regelverket bör en anmälningsplikt införas?	161
9.4.3	Förhållandet mellan en anmälningsplikt och annan dataskyddsreglering	161
9.4.4	Närmare om utformningen av en anmälningsplikt	162
10	Ett förstärkt integritetsskydd när tillståndskravet tas bort	167
10.1	Vårt uppdrag.....	167
10.2	Kamerabevakningslagens överviktsprincip.....	167

10.3	En tydlig överviktsprincip saknas i den generella dataskyddsregleringen	169
10.4	Proportionalitetsbestämmelser i övrig lagstiftning	170
10.5	Myndigheternas kamerabevakning ska inte regleras enbart utifrån den generella dataskyddsregleringen	172
10.6	En bibehållen överviktsprincip för de berörda myndigheternas kamerabevakning	173
10.6.1	Syftet med en förtydligande bestämmelse	173
10.6.2	Överviktsprincipen är ändamålsenlig och säkerställer ett starkt integritetsskydd	174
10.6.3	En bibehållen överviktsprincip	177
10.6.4	När ska en bedömning enligt överviktsprincipen göras?	179
10.6.5	Utgångspunkter vid bedömningen enligt överviktsprincipen	180
10.7	Dokumentation	182
10.7.1	Den generella dataskyddsregleringen saknar ett tydligt dokumentationskrav för en kamerabevaknings tillåtlighet	182
10.7.2	Myndigheternas bedömningar enligt överviktsprincipen ska dokumenteras	183
10.8	Administrativa sanktionsavgifter	184
10.8.1	Syftet med administrativa sanktionsavgifter	184
10.8.2	Sanktionsavgifter vid överträdelser av skyldigheten att göra en bedömning enligt överviktsprincipen	185
10.8.3	Inga ytterligare sanktionsavgifter ska införas i kamerabevakningslagen	187
10.9	Behovet av undantag	190
10.9.1	Permanent undantag	190
10.9.2	Tillfälliga undantag	191
10.10	Finns det behov av ytterligare integritetshöjande åtgärder?	193
10.10.1	Integritetsskyddande bestämmelser enligt befintlig reglering och enligt våra förslag	194

10.10.2	Behörighetsbegränsningar, användning av material från kamerabevakning, säkerhet, gallring och intern kontroll.....	197
11	En effektiv tillsyn	203
11.1	Vårt uppdrag.....	203
11.2	Befintliga möjligheter till tillsyn	203
11.3	Hur förändras möjligheterna till tillsyn vid ett borttaget tillståndsförfarande?	205
11.4	Datainspektionens tillsynsuppdrag.....	206
11.5	Ingen ytterligare reglering behövs för tillsynsverksamheten.....	207
12	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	211
12.1	Ikraftträdande	211
12.2	Befintliga tillstånd.....	211
12.3	Pågående tillståndshandläggning och överklagande av beslut.....	213
12.4	Skadestånd och sanktionsavgifter hänförliga till tillståndskravet.....	214
12.4.1	Sanktionsavgifter	214
12.4.2	Skadestånd.....	215
13	Konsekvenser av förslagen.....	217
13.1	Inledning	217
13.2	Ekonomiska konsekvenser för det allmänna.....	217
13.2.1	Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket.....	217
13.2.2	Datainspektionen	218
13.3	Övriga konsekvenser för berörda brottsbekämpande myndigheter	219
13.4	Konsekvenser för det brottsbekämpande samarbetet	220

13.5	Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten	220
13.6	Konsekvenser för skyddet av den personliga integriteten och övriga konsekvenser.....	221
14	Författningskommentar	223
14.1	Förslaget till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)	223
Bilaga		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:124.....	231

Sammanfattning

Vårt uppdrag i korthet

Kamerabevakningslagen (2018:1200) reglerar viss kameraanvändning i samhället som sker öppet. Enligt lagen gäller som huvudregel ett krav på tillstånd för att myndigheter ska få kamerabevaka platser dit allmänheten har tillträde. Vidare finns ett krav på att det ska upplysas om kamerabevakningen. Lagen reglerar inte s.k. hemlig kameraövervakning, som omfattas av annan lagstiftning.

Vårt uppdrag går ut på att föreslå åtgärder som kan underlätta för kamerabevakning som sker i bl.a. brottsbekämpande syfte och som omfattas av kamerabevakningslagens tillämpningsområde. I uppdraget ingår bl.a. att kartlägga behovet av förenklade regler. Utifrån kartläggningen ska vi föreslå förenklingar. Syftet är att säkerställa att myndigheternas möjlighet att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller att utreda brott och att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten ska vara flexibel och verksamhetsanpassad.

Utgångspunkten för uppdraget är att tillståndsplikten för kamerabevakning ska tas bort och i första hand ersättas med en anmälningsplikt.

I uppdraget ingår även att analysera behovet av integritetsskyddande åtgärder när det blir enklare att använda kamerabevakning. Slutligen ska vi analysera vilka effekter förenklade möjligheter till kamerabevakning i brottsbekämpande syfte kommer att få för en effektiv tillsyn.

Grundläggande rättigheter

Kamerabevakning 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 till skydd för personuppgifter. Dessa rättigheter garanteras i Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga 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. Ett tillståndskrav i fråga om sådan kamerabevakning som bedrivs av myndigheter har gällt länge i svensk rätt. Tillståndskravet är avsett att garantera enskilda ett starkt skydd mot bevakning och samtidigt ge myndigheter ändamålsenliga möjligheter till kamerabevakning.

Behovet av enklare regler

Vår kartläggning visar att framför allt Polismyndigheten men även Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket har behov av förenklade regler vid kamerabevakning som bedrivs inom ramen för brottsdatalagens (2018:1177) tillämpningsområde eller motsvarande reglering för Säkerhetspolisen. Samhället står i dag inför flera utmaningar i den brottsbekämpande verksamheten, t.ex. i fråga om organiserad brottslighet, kriminalitet på särskilt utsatta platser eller områden och terrorhot. Kamerabevakning utgör ett allt viktigare verktyg i den brottsbekämpande verksamheten.

Tillståndsförfarandet medför flera problem. De största problemen är att förfarandet medför en betydande administrativ börda, att användningen av kamerabevakning i brottsbekämpande syfte hämmas och att effektiviteten i den brottsbekämpande verksamheten motverkas, såväl nationellt som internationellt. Tillståndsförfarandet försvårar vidare för det brottsbekämpande samarbetet. Ur ett europeiskt perspektiv synes det vara ovanligt med ett tillståndskrav.

Behovet av förenklade regler tar primärt sikte på sådan kamerabevakning som bedrivs i den brottsbekämpande verksamheten. Gränsdragningen mellan brottsbekämpande och annan verksamhet är dock

många gånger flytande. Våra förslag tar därför även sikte på kamera-bevakning som bedrivs i andra syften, t.ex. vid gräns- och kontroll-verksamhet.

Tillståndsplikten tas bort för vissa brottsbekämpande myndigheter

Tillståndsförfarandet medför alltså flera negativa effekter för den brottsbekämpande verksamheten. Detta drabbar i förlängningen samhället i stort, eftersom en effektiv brottsbekämpning leder till ett tryggare samhälle. Sedan tillståndskravet tillkom har behoven av kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten dessutom förändrats. Skyddet för den personliga integriteten har vidare stärkts, senast genom den nya generella EU-rättsliga dataskyddsregleringen. Ett syfte med den regleringen är att skydda grundläggande fri- och rättigheter i samband med personuppgiftsbehandling. Regleringen ger ett långtgående förebyggande och korrigerande integritetsskydd. Dataskyddsregleringen ger dessutom ett starkt integritetsskydd under tiden som en bevakning pågår. Vidare står intresset av att skydda den personliga integriteten inte alltid i motsats till intresset av kamerabevakning utan kan tvärtom förstärka detta.

Sammantaget väger nu skälen mot ett tillståndsförfarande för sådan kamerabevakning som framför allt Polismyndigheten men även Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket bedriver i den brottsbekämpande verksamheten tyngre än skälen för ett sådant förfarande. Vi föreslår därför att tillståndsplikten tas bort för dessa brottsbekämpande myndigheter. För att undvika gränsdragnings- och tillämpningsproblem bör tillståndsplikten även tas bort för sådan bevakning som bedrivs i andra syften än de som faller inom ramen för brottsdatalagen eller motsvarande reglering för Säkerhetspolisen.

När tillståndsplikten tas bort saknas dock en tydlig reglering om att kamerabevakning får bedrivas endast om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad, den s.k. överviktsprincipen. Vi föreslår därför att denna princip ska gälla även framöver för berörda myndigheter, se mer om detta nedan.

En anmälningsplikt föreslås inte

Ett viktigt syfte med tillståndsplikten är att garantera ett starkt integritetsskydd vid kamerabevakning. När tillståndsplikten tas bort kan det medföra vissa risker ur ett integritetsperspektiv. Syftet med att ersätta tillståndskravet med någon form av anmälningsplikt bör därmed vara att väga upp och i förlängningen minimera integritetsrisker genom en effektiv tillsyn. För att en anmälningsplikt ska kunna tjäna detta syfte fullt ut behöver en anmälan, enligt Datainspektionen, dock innehålla i princip motsvarande information som en tillståndsansökan. En sådan anmälningsplikt utgör, ur ett administrativt perspektiv, inte en förenkling för berörda myndigheter och erbjuder inte en verksamhetsanpassad lösning. Varken berörda brottsbekämpande myndigheter eller Datainspektionen anser att en sådan anmälningsplikt bör införas. Vi delar den bedömningen.

En anmälningsplikt skulle även kunna utformas på ett sätt som innebär att en anmälan innehåller endast få uppgifter om en kamerabevakning. En sådan anmälningsplikt är mindre administrativt belastande för berörda myndigheter och kan ge tillsynsmyndigheten en god överblick över vilken bevakning som bedrivs. Den överblick kan dock tillsynsmyndigheten få genom att vända sig direkt till berörda myndigheter. En enklare form av anmälningsplikt möjliggör dessutom i de flesta fall inte att Datainspektionen snabbt kan agera i tillsynsverksamheten. Integritetsvinsterna med en sådan anmälningsplikt är därmed begränsade och en sådan anmälningsplikt bör inte heller införas.

Avslutningsvis bör nämnas att en anmälningsplikt inte erbjuder en lösning på problemet med avsaknaden av en tydlig överviktsprincip när tillståndsförfarandet tas bort. Någon form av anmälningsplikt föreslås alltså inte.

Däremot föreslås en bibehållen överviktsprincip som förstärker övrigt integritetsskydd

Syftet med överviktsprincipen i kamerabevakningslagen är att säkerställa att en proportionalitetsbedömning görs för varje enskilt fall av kamerabevakning. Principen tydliggör att integritetsaspekter är en självklar del av bedömningen av en kamerabevaknings tillåtlighet.

Den garanterar vidare att det har gjorts en avvägning mellan bevakningsintresset och medborgarnas integritetsintresse gällande kamerabevakning som bedrivs av bl.a. myndigheter. Regleringen innehåller även kriterier kring hur intresseavvägningen ska genomföras. Intresseavvägningen görs i dag av Datainspektionen inom ramen för tillståndsförfarandet.

Även om den generella dataskyddsregleringen medför ett starkt skydd för integritetsaspekter saknas som framgått ovan en uttrycklig motsvarighet till överviktsprincipen. Överviktsprincipen medför en tydlighet och förutsebarhet vid kamerabevakning, som är viktig ur såväl ett integritets- som ett verksamhetsperspektiv. Genom överviktsprincipen förstärks integritetsskyddet i kamerabevakningssammanhang i förhållande till det skydd som gäller generellt vid personuppgiftsbehandling. Principen ger vidare hållpunkter för när kamerabevakning är en tillåten metod att använda. Därmed ges ett skydd för att kamerabevakning används på ett balanserat sätt.

Vi föreslår därför att överviktsprincipen ska gälla även framöver. En förutsättning för att berörda myndigheter ska få bedriva kamerabevakning ska därmed vara att intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Vid intresseavvägningen ska motsvarande kriterier beaktas som i dag beaktas inom ramen för tillståndsförfarandet. Skillnaden är att myndigheterna i första hand själva ska göra intresseavvägningen. Vi föreslår vidare att den kamerabevakande myndigheten ska göra en ny intresseavvägning innan den genomför betydande förändringar avseende en pågående bevakning. Det kan t.ex. handla om att området för en bevakning utökas eller att ny teknik används, under förutsättning att förändringarna medför högre integritetsrisker. En ny intresseavvägning ska också göras om omständigheterna kring bevakningen i annat fall ändras på ett betydande sätt. Brottsligheten på platsen kan t.ex. ha reducerats på ett sätt som förväntas vara bestående även utan bevakning.

Vidare föreslås att intresseavvägningen ska dokumenteras. På så sätt skapas goda förutsättningar för tillsynsverksamheten.

För att ytterligare stärka integritetsskyddet i förhållande till det som gäller enligt den generella dataskyddsregleringen och för att skapa goda förutsättningar för att kamerabevakning även framöver används på ett balanserat sätt föreslår vi slutligen att en sanktionsavgift knyts till själva förekomsten av intresseavvägningen. Att det

kan bli mycket kostsamt för en myndighet att inte göra en intresseavvägning utgör i sig ett ytterligare skydd för integriteten.

Bestämmelserna om en bibehållen överviktsprincip med dokumentationskrav och sanktionsavgifter ska finnas i kamerabevakningslagen.

För att inte försämra möjligheterna för myndigheterna att bedriva kamerabevakning föreslås vissa undantag från ovan föreslagna reglering i kamerabevakningslagen. Undantagssituationerna motsvarar de som i dag gäller från tillståndsplikten.

Ytterligare integritetskyddande åtgärder behövs inte

Rätten till respekt för den personliga integriteten garanteras som framgått i Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och regeringsformen. Integritetsskyddet vid kamerabevakning har nyligen förstärkts genom den generella dataskyddsregleringen, bl.a. vad gäller enskildas rättigheter och genom en kraftfullare tillsyn. Därutöver finns annan integritetsskyddande reglering i t.ex. kamerabevakningslagen (såsom krav på skyltning) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Den samlade regleringen bedöms tillsammans med våra förslag om en bibehållen överviktsprincip med dokumentationskrav och sanktionsavgifter ge ett tillräckligt långtgående integritetsskydd. Något ytterligare integritetsskydd föreslås därför inte.

Effekter för en effektiv tillsyn

En effektiv tillsyn utgör en garanti för att kamerabevakning fortsatt kommer att användas på ett balanserat sätt och är en förutsättning för genomförandet av våra förslag. När tillståndsförfarandet tas bort kommer Datainspektionens tillsyn att förändras på så sätt att tillsynen i högre grad kommer att vara kontrollerande och korrigerande i stället för preventiv. I de fall dataskyddsregleringens bestämmelser om förhandssamråd aktualiseras bedöms dock tillsynsverksamheten inte förändras nämnvärt i förhållande till vad som gäller i dag. I övriga fall kommer Datainspektionen däremot att få lägga ned utökade resurser på att kontrollera att pågående bevakningar är rättsenliga, något som i dag kontrolleras på förhand inom ramen för tillståndsförfarandet.

Att en bevakning är rättsenlig inkluderar att överviktsprincipen följs. Förslaget om att intresseavvägningen ska dokumenteras skapar goda förutsättningar för Datainspektionen att kontrollera detta. Inom ramen för tillsynsverksamheten kan Datainspektionen ha en annan uppfattning än myndigheten i fråga om utfallet av intresseavvägningen.

I tillsynsarbetet kommer Datainspektionen att ha samma befogenheter som redan i dag följer av dataskyddsregleringen i fråga om att ingripa mot felaktig kamerabevakning. Därmed kan Datainspektionen genom råd, rekommendationer eller påpekanden försöka förbjuda den personuppgiftsansvariga myndigheten att vidta korrigerande åtgärder. Datainspektionen kan även förelägga en personuppgiftsansvarig att vidta åtgärder för att behandlingen ska bli författningens enlig, eller förbjuda fortsatt bevakning om bristen är allvarlig. Datainspektionen har även, i vissa fall, möjlighet att besluta om administrativa sanktionsavgifter.

Förslagets konsekvenser

Förslagen förenklar för berörda brottsbekämpande myndigheters arbete med kamerabevakning, eftersom de inte längre behöver ansöka om tillstånd innan de påbörjar en bevakning. Kamerabevakning kommer kunna användas på ett mer flexibelt och verksamhetsanpassat sätt än i dag. Förslagen innebär ett ökat ansvarstagande för myndigheterna. Förslagen medför positiva effekter för det brottsbekämpande samarbetet såväl nationellt som internationellt. Förslagen medför dessutom positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet, för motverkandet av brottslighet i övrigt och för rätts säkerheten.

Att tillståndsförfarandet tas bort kan dock även medföra vissa risker för enskilda, bl.a. ur ett integritetsperspektiv. Dessa risker minimeras dock genom framför allt det skydd som den generella dataskyddsregleringen ger och genom förslaget om en bibehållen överviktsprincip i kamerabevakningslagen. I den utsträckning våra förslag medför färre brott och ökad trygghet innebär de dessutom ett förstärkt skydd för enskildas personliga integritet.

Förslagen väntas inte leda till ökade kostnader för berörda myndigheter utan ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2019 samtidigt som beslutade tillstånd för berörda myndigheter ska upphöra att gälla.

Summary

Our task in brief

Sweden's Video Surveillance Act (*Kamerabevakningslagen*) regulates some uses of open video surveillance in our community. Under this Act, as a general rule a permit is required for the authorities to carry out video surveillance in places to which the general public have access. Furthermore, the Act requires that the public are informed of the video surveillance. The Act does not regulate covert video surveillance, which is covered by other legislation.

Our task is to propose measures to simplify video surveillance that falls within ambit of the Video Surveillance Act being carried out for law enforcement purposes. This task also includes investigating the need for simplified rules. Based on this investigation, we are to propose simplifications, the purpose being to ensure that the authorities are able to prevent, hinder or detect criminal activity or to investigate crimes; and to protect against, prevent and hinder threats to public safety; flexibly and appropriately for the activity.

The starting point for our task is that the permit requirement for video surveillance is to be abolished and replaced in the first instance by a notification requirement.

Our task also includes analysing the need for privacy protection measures once it becomes easier to use video surveillance. Finally, we are to analyse what impact making it easier to carry out video surveillance for law enforcement purposes will have for effective oversight.

Fundamental rights

Video surveillance constitutes a violation of fundamental rights and freedoms. The rights which are primarily of interest for our task are the right to protection of privacy and personal integrity and the right to the protection of personal data. These rights are guaranteed by the European Convention, the Charter of Fundamental Rights of the EU, and the Instrument of Government of Sweden. 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 guarantee individuals a protection against violations by other individuals. The State is obliged to establish a framework that provides for these, in part, competing interests. A permit requirement for the kind of video surveillance carried out by the authorities has applied for a long time in Swedish law. The permit requirement is intended to guarantee the individual a strong protection against surveillance while giving the authorities appropriate options for video surveillance.

The need for simpler rules

Our investigation shows that the Swedish Police Authority in particular but even the Swedish Coast Guard, the Swedish Security Service, and Swedish Customs need simplified rules for the video surveillance they carry out within the ambit of Sweden's Crime Data Act (*brottsdatalogen* 2018:1177) or equivalent regulation applicable to the Swedish Security Service. Society today is faced with a number of challenges in law enforcement activities, for example in matters pertaining to organised crime, criminality in particularly vulnerable places or areas, and terrorist threats. Video surveillance constitutes an increasingly important tool in law enforcement activities.

The permit procedure results in many problems. The biggest problems are that the procedure entails a considerable administrative burden; that the use of video surveillance for law enforcement purposes is hindered; and that the effectiveness of law enforcement activities is frustrated at the national level as well as in international cooperation. Furthermore, the permit procedure complicates law enforcement cooperation. From the European perspective, a permit requirement seems to be unusual.

The need for simplified rules exists primarily in the kind of video surveillance carried out as part of law enforcement activities. However, the line between law enforcement and other activities is very often fluid. Our proposals therefore also target video surveillance carried out for other purposes, such as in border and control activities.

The permit requirement to be abolished for some law enforcement authorities

The permit procedure has a number of negative effects on law enforcement activities. By extension, this impacts the community at large, since effective crime prevention leads to a safer, more secure community. Furthermore, since the permit requirement was introduced, the needs for video surveillance in law enforcement activities have changed. Privacy protection has been further strengthened through the new data protection rules enacted in EU law. One objective of these rules is to protect fundamental rights and freedoms in connection with personal data processing. These rules provide far-reaching preventive and corrective privacy protection. They also provide strong privacy protection during the period in which video surveillance is in progress. Furthermore, the privacy protection interest is not always in conflict with the video surveillance interest, but on the contrary can strengthen it.

All in all, the reasons against now outweigh the reasons for a permit procedure for the kind of video surveillance that in particular the Swedish Police Authority but also the Swedish Coast Guard, the Swedish Security Service, and Swedish Customs carry out in law enforcement activities. We therefore propose that the permit requirement is abolished for these law enforcement authorities. In order to avoid demarcation and adjudication problems, the permit requirement ought also to be abolished for the kind of surveillance carried out for purposes other than those that fall within the ambit of the Crime Data Act or equivalent regulation applicable to the Swedish Security Service.

However, once the permit requirement is abolished, there will be no clear regulation to ensure that video surveillance may only be carried out if the public interest in carrying out such surveillance

outweighs the individual's interest in not being subjected to surveillance; in other words, the 'preponderance' principle. We therefore propose that this principle should continue to apply in the future for the relevant authorities. See more about this below.

A notification requirement is not proposed

An important aim of the permit requirement is to guarantee a high level of privacy protection in the use of video surveillance. Once the permit requirement is abolished, it could entail certain risks from the privacy perspective. The purpose of replacing the permit procedure with some form of notification requirement thus ought to be to compensate for and by extension to minimise these risks to privacy through effective oversight. However, for a notification requirement to fully serve this purpose, according to the Swedish Data Protection Authority a notification would need to contain in principle the same information as an application for a permit. From the administrative point of view, such a notification requirement does not entail any simplification for the relevant authorities and does not offer a solution that is appropriate for the activity. Neither the relevant law enforcement authorities nor the Swedish Data Protection Authority are of the opinion that such a notification requirement ought to be introduced. We share this view.

A notification requirement could also be designed in such a way that the notification contains only a few details about the video surveillance. Such a notification requirement would mean less of an administrative burden for the relevant authorities and could provide the regulatory authority with a good overview of the surveillance being carried out. On the other hand, the regulatory authority can obtain this overview by directly approaching the relevant authorities. Furthermore, in most cases a simpler form of notification requirement would not mean that the Swedish Data Protection Authority can act quickly in its oversight activities. The benefits for privacy of such a notification requirement are thus limited, and such a notification requirement ought not to be introduced either.

Finally, it should be noted that a notification requirement does not offer any solution to the lack of a clear preponderance principle

once the permit procedure is removed. Consequently, we do not propose any form of notification requirement.

On the other hand, we do propose retaining the preponderance principle which strengthens privacy protection overall

The purpose of the preponderance principle in the Video Surveillance Act is to ensure that a proportionality assessment is carried out for each case of video surveillance. The principle makes it clear that privacy aspects are an integral part of assessing the permissibility of an instance of video surveillance. Furthermore, it guarantees that the interest served by the video surveillance has been balanced against the privacy interests of citizens for the video surveillance carried out by authorities for example. The regulation also contains criteria for how these legitimate interests are to be balanced. This balancing of legitimate interests is done today by the Swedish Data Protection Authority as part of the permit procedure.

Even if data protection regulation entail strong protection for privacy aspects, as described above it lacks an explicit equivalent of the preponderance principle. The preponderance principle provides for transparency and predictability in video surveillance, and this is important from the perspective of privacy as well as from the operational perspective. The preponderance principle strengthens privacy protection in the context of video surveillance in relation to the protection that applies generally to personal data processing. Furthermore, the principle provides reference points for when video surveillance is a permissible method to use, thus providing an assurance that video surveillance is being used in a balanced way.

We therefore propose that the preponderance principle shall continue to apply in the future. A condition for the relevant authorities to be permitted to carry out video surveillance should thus be that the public interest in such surveillance outweighs the individual's interest in not being subjected to surveillance. In balancing these legitimate interests, criteria equivalent to the criteria used in today's permit procedure are to be observed. The difference is that in the first instance, the authorities themselves are to weigh up these legitimate interests. Furthermore, we propose that the

authority carrying out the video surveillance should be required to weigh up these legitimate interests again before implementing any significant changes with respect to any ongoing video surveillance. Such a change might be extending an area in which video surveillance is currently operating, or where new technologies are to be used, provided that these changes entail increased risks to privacy. Similarly, a new balancing of legitimate interests should be done if the circumstances surrounding the video surveillance change significantly in any other way. For example, criminal activity at the place may have reduced in a way that is expected to be lasting even without video surveillance.

It is further proposed that this balancing of legitimate interests should be documented, thus creating a solid foundation for oversight activities.

In order to further strengthen privacy protection in relation to what applies under data protection regulation, and to create a solid foundation for video surveillance being used in the future in a balanced way, we propose that a penalty payment be associated with the balancing of legitimate interests itself. That it can be very costly for an authority to neglect to balance the legitimate interests involved in itself constitutes a further protection of privacy.

Provisions on retaining the preponderance principle with documentation requirements and penalty payments should be included in the Video Surveillance Act.

In order not to hinder the authorities in being able to carry out video surveillance, we propose certain exemptions from the regulation in the Video Surveillance Act that we have proposed above. These exemption circumstances correspond to those that currently apply in relation to the permit requirement.

Additional privacy protection measures are not necessary

As described above, the right to respect for privacy is guaranteed in the European Convention, the Charter of Fundamental Rights of the EU and the Instrument of Government of Sweden. Privacy protection in cases of video surveillance has recently been strengthened by data protection regulation, in particular concerning the rights of individuals and through more powerful oversight. In

addition, privacy protection is also regulated in for example Sweden's Video Surveillance Act (as signage requirements) and the Public Access to Information and Secrecy Act (Swedish Code of Statutes – SFS 2009:400). All in all, this regulation along with our proposals on retaining the preponderance principle with documentation requirements and penalty payments provide sufficiently far-reaching privacy protection. Therefore, we do not propose any further privacy protections.

Effects on effective oversight

Effective oversight guarantees that video surveillance will continue to be used in a balanced way, and is essential for the implementation of our proposals. Once the permit procedure is removed, the Swedish Data Protection Authority's oversight will change in that it will involve a higher degree of inspection and correction rather than prevention. However, where the provisions in data protection regulation governing prior consultation are applicable, it is assessed that oversight activities will not change significantly in relation to what currently applies. Beyond this however, the Swedish Data Protection Authority will need to allocate more resources to checking that ongoing video surveillance is compliant with the law; something that is checked in advance as part of the current permit procedure.

That an instance of video surveillance complies with the law also includes compliance with the preponderance principle. The proposal that the balancing of legitimate interests should be documented creates a solid foundation for the Swedish Data Protection Authority to check this. In the context of its oversight activities, the Swedish Data Protection Authority may have a different view on the outcome of the balancing of legitimate interests than the authority in question.

In its oversight activities, the Swedish Data Protection Authority will have the same powers to take steps against improper video surveillance as it has already today under data protection regulation. Thus, through advice, recommendations or remarks, the Swedish Data Protection Authority can attempt to persuade the authority that is the controller of personal data to take corrective action. The Swedish Data Protection Authority can also order a controller of

personal data to take action to ensure that the processing is compliant with statute, or prohibit the continuation of the video surveillance if the irregularity is serious. In certain cases, the Swedish Data Protection Authority is also able to make decisions on administrative penalty payments.

Consequences of the proposals

The proposals simplify the relevant authorities' work with video surveillance, since they will no longer need to apply for a permit before they begin video surveillance. The law enforcement authorities will be able to use video surveillance in a more flexible way that is suited to the purpose of the activity than is currently the case. The proposals lead to increased responsibility for the authorities. The proposals will have positive effects for law enforcement cooperation at the national and international levels. The proposals will also have positive effects for crime prevention activities, and for the prevention of crime in general and for the rule of law. However, removing the permit procedure can also pose certain risks for individuals, including privacy risks. However, these risks are minimised primarily through the protection afforded by data protection regulation, and through the proposal to retain the preponderance principle in the Video Surveillance Act. To the extent that our proposals result in fewer crimes and enhanced security, they also mean greater protection of the individual's privacy.

The proposals are not expected to lead to increased costs for the relevant authorities, since scope exists within existing financial frameworks.

Entry into force and provisional regulations

It is suggested that these proposals enter into force on 1 July 2019 at the same time as permits for the relevant authorities are to expire.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om kamerabevakningslagen (2018:1200) dels att 9, 10, 25 och 27 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas tre nya paragrafer, 14 a, 14 b och 14 c §§, och närmast före 14 a, 14 b och 14 c §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Tillstånd till kamerabevakning krävs inte vid

1. bevakning som Polismyndigheten bedriver *vid automatisk hastighetsövervakning*,

2. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 4, 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,

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

Tillstånd till kamerabevakning krävs inte vid

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

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 i en tunnelbanevagn eller av en tunnelbanestation, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott eller förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor,

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, och

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.

10 §

Kamerabevakning får ske utan att en ansökan om tillstånd har gjorts

1. under högst tre månader, vid bevakning som bedrivs 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,

2. under högst en månad, vid bevakning som bedrivs av *Polismyndigheten* eller 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

3. 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.

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.

Kamerabevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket

Överviktsbedömning

14 a §

Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket får bedriva kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde under förutsättning att intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Den som bedriver kamerabevakning ska göra

intresseavvägningen innan bevakningen påbörjas.

Vid bedömningen av intresset av kamerabevakning ska kriterierna i 8 § andra stycket särskilt beaktas.

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli kamerabevakad ska kriterierna i 8 § tredje stycket särskilt beaktas.

Innan den som bedriver kamerabevakning genomför betydande förändringar avseende en pågående bevakning ska en ny bedömning av om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad göras. Detsamma gäller om omständigheterna kring en bevakning i annat fall ändras på ett betydande sätt.

Intresseavvägningen enligt 1–4 styckena ska dokumenteras.

Undantag från överviktsbedömningen

14 b §

Bestämmelserna i 14 a § gäller inte vid

1. bevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

2. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 4, 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, och

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

Tillfälliga undantag från överviktsbedömningen

14 c §

Bestämmelserna i 14 a § gäller inte

1. under högst tre månader, vid bevakning som bedrivs 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,

2. under högst en månad, vid bevakning som bedrivs av Polismyndigheten eller 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

3. 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.

25 §

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

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 upplysningskravet i 15 §, eller

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

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

3. bryter mot kravet i 14 a § på att göra en bedömning av om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad,

4. bryter mot upplysningskravet i 15 §, eller

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

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 ska avgiftens storlek i stället bestämmas med tillämpning av 6 kap. 3 § första stycket den lagen.

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 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.

Vid sådana överträdelse som avses i 25 § 4 och 5 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.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

2. Tillstånd till kameraövervakning eller kamerabevakning som har beslutats för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket enligt den upphävda kameraövervakningslagen (2013:460) eller enligt denna lag gäller inte längre.

3. Äldre föreskrifter om sanktionsavgifter gäller fortfarande för överträdelse av tillståndskravet som har skett före ikraftträdandet.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Uppdraget går ut på att föreslå åtgärder som kan underlätta kamerabevakning som sker i brottsbekämpande syfte. Syftet är att säkerställa att myndigheternas möjlighet att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller att utreda brott och att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten, ska vara flexibel och verksamhetsanpassad.

I uppdraget ingår bl.a. att:

- kartlägga behovet av förenklade regler vid kamerabevakning som sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott,
- kartlägga behovet av förenklade regler vid kamerabevakning som sker i syfte att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten,
- föreslå förenklingar utifrån kartläggningen, med utgångspunkten att tillståndsplikten för kamerabevakning ska tas bort och i första hand ersättas med en anmälningsplikt,
- överväga om det finns skäl för förenklade regler även när det gäller annan kamerabevakning än sådan som de ovan berörda myndigheterna bedriver i brottsbekämpande syfte,
- analysera behovet av integritetsskyddande åtgärder när det blir enklare att använda kamerabevakning, och att
- analysera vilka effekter förenklade möjligheter till kamerabevakning i brottsbekämpande syfte kommer att få för en effektiv tillsyn.

Utredningens fullständiga uppdrag framgår av direktiven (dir. 2017:124), se bilaga.

2.2 Något om bakgrunden till uppdraget

Den 1 augusti 2018 har kamerabevakningslagen (2018:1200) trätt i kraft. Lagen ersätter den tidigare kameraövervakningslagen (2013:460). Regleringen innebär bl.a. att myndigheter fortsatt kommer att omfattas av ett tillståndskrav. Genom regleringen i kamerabevakningslagen har möjligheterna att få tillstånd till kamerabevakning i brottsbekämpande och trygghetsskapande syfte utökats. I lagstiftningsarbetet inför kamerabevakningslagen uttalade regeringen att den är angelägen om att sådan kamerabevakning som Polismyndigheten och vissa andra brottsbekämpande myndigheter bedriver inte försvåras om ett fullgott integritetsskydd kan uppnås på andra sätt. Dessförinnan hade riksdagen gett regeringen till känna att polisens tillståndskrav för kameraövervakning ska tas bort och ersättas av en anmälningsplikt. I propositionen till kamerabevakningslagen instämde regeringen i bedömningen att tillståndsplikten ska tas bort och i första hand ersättas av en anmälningsplikt. Regeringen konstaterade dock att frågan, som inte hade behandlats närmare av Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd (SOU 2017:55), är komplex och att det inte hade varit möjligt att, inom ramen för regeringsformens beredningskrav, hinna ta fram förslag i lagstiftningsärendet. Regeringen hänvisade därefter till att denna utredning hade tillsatts och konstaterade att kamerabevakningslagen tills vidare skulle innehålla ett tillståndskrav som huvudregel för sådan kamerabevakning som omfattas av det nya dataskyddsdirektivets tillämpningsområde (prop. 2017/18:231 s. 58 f.).

2.3 Utredningsarbetet

Uppdraget inrymmer överväganden inom ett komplext område, både juridiskt och tekniskt. Den nya EU-rättsliga dataskyddsregleringen och kamerabevakningslagen har dessutom inte tillämpats under den största delen av den tid som utredningen bedrivit sitt arbete. Att det rättsliga regelverket som utredningen har haft att

förhålla sig till på så sätt har varit rörligt, har i sig inneburit en utmaning under utredningsarbetet. Utredningen har dessutom utförts under stor skyndsamhet.

Utredningen¹ har haft flera sammanträden med expertgruppen. För att närmare utreda myndigheternas eventuella behov av förenklade regler vid kamerabevakning i brottsbekämpande syfte har utredningen haft separata möten med Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. I samma syfte har utredningen varit i kontakt med Kriminalvården, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket. Vidare har ett möte hållits med Datainspektionen i syfte att få en bild av myndighetens syn på integritetsaspekter och på hur en effektiv tillsyn bör bedrivas om enklare regler för kamerabevakning införs. Slutligen har utredningen haft ett möte med Brottsförebyggande rådet. Syftet med det mötet var i huvudsak att få en inblick i forskningsläget kring kamerabevakning. För att få en bild av hur kamerabevakning fungerar i praktiken har utredningen genomfört ett studiebesök hos Polismyndigheten i Malmö. Under studiebesöket fick utredningen se en nyligen igångsatt kamerabevakning i ett särskilt utsatt område. Utredningen har också förevisats Polismyndighetens nationella kameraplattform, som varit under uppbyggnad under utredningstiden. Slutligen har utredningen medverkat vid konferensen #TrygghetNu. Vid den konferensen behandlades frågan om hur brottsbekämpning och säkerhetsbehov bör viktas mot integritetsintresset i bl.a. kamerabevakningssammanhang.

2.4 Betänkandets disposition

Den efterföljande delen av betänkandet är disponerad enligt följande. I avsnitt 3 finns en beskrivning av relevant gällande rätt. Avsnittet innehåller även en kortfattad internationell utblick. I avsnitt 4 presenteras viss relevant forskning på området.

Efterföljande avsnitt utgörs av de mer analytiska delarna av betänkandet. Frågan om vilket integritetsskydd som den i huvudsak nya EU-rättsliga dataskyddsregleringen (inkluderat brottsdatalagen [2018:1177] och den av Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv [SOU 2017:74] föreslagna Säkerhetspolisens datalag) förväntas

¹ Med utredningen avses i detta stycke den särskilda utredaren och/eller sekreterarna.

medföra vid kamerabevakning har bäring på alla delar i våra överväganden och förslag. Vi inleder därför med att analysera den regleringen i avsnitt 5. I grunden handlar det om ett helt nytt EU-rättsligt regelverk. Hur regleringen kommer att tolkas och tillämpas är givetvis inte möjligt att med säkerhet veta. Våra analyser i den här delen måste ses mot den bakgrunden.

I avsnitt 6 presenteras vår kartläggning och berörda brottsbekämpande myndigheters synpunkter på sina respektive behov av förenklade regler återges. I avsnitt 7 behandlas reformbehovet. Slutsatserna i avsnittet bygger i huvudsak på den behovsbild som framkommit vid vår kartläggning. Därefter följer avsnitt 8, i vilket frågan om tillståndsplikten bör tas bort analyseras. I avsnitt 9 övervägs om tillståndsplikten bör ersättas av en anmälningsskydd. I avsnitt 10 analyseras hur ett stärkt integritetsskydd kan uppnås vid en borttagen tillståndsskydd. Vilka effekter förenklade möjligheter till kamerabevakning kommer att få för en effektiv tillsyn analyseras i avsnitt 11. I avsnitt 12 finns våra överväganden kring ikraftträdande och vår analys av behovet av eventuella övergångsbestämmelser. Den sista delen av betänkandet utgörs av en konsekvensanalys, avsnitt 13, och en författningskommentar, avsnitt 14.

Avslutningsvis bör nämnas att analysen av möjligheterna för myndigheter att samverka om kamerabevakning är integrerad i de olika avsnitten.

3 Gällande rätt

3.1 Inledning

Rätten till respekt för den personliga integriteten skyddas både av statens internationella åtaganden och av regeringsformen (RF). Detta avsnitt innehåller inledningsvis en översiktlig redogörelse för denna generella reglering. Därefter följer en kort beskrivning av vissa nationella bestämmelser som reglerar verksamheten hos de myndigheter som berörs av våra förslag.

Vid kamerabevakning aktualiseras vidare de rättsakter och nationella bestämmelser som reglerar skyddet för personuppgifter. Stora delar av detta avsnitt ägnas åt att redogöra för EU:s generella dataskyddsreglering och de nationella författningar som denna gett upphov till. Eftersom vårt huvudsakliga uppdrag är att föreslå åtgärder som kan underlätta kamerabevakning i brottsbekämpande syfte kommer vi att inleda med att redogöra för dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen (2018:1177) med dess kompletterande lagstiftning. Därefter redogör vi för dataskyddsförordningen, dess kompletterande nationella lagstiftning och motsvarande reglering för Säkerhetspolisen. EU:s dataskyddsreform har genomförts stegvis under utredningstiden. När detta betänkande överlämnas har de registerförfattningar som ska komplettera brottsdatalagen ännu inte trätt i kraft. Detsamma gäller den nya regleringen för Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling. När vi nedan redogör för respektive författning kommer vi också att beskriva hur vi har förhållit oss till detta i betänkandet.

Vi redogör också för bestämmelserna i kamerabevakningslagen (2018:1200) och de mest betydande förändringarna för kamerabevakning som denna lag innebär jämfört med tidigare reglering på området. Avslutningsvis finns en kort internationell utblick.

3.2 Generell reglering om skydd för den personliga integriteten

3.2.1 Europakonventionen

Rätten till respekt för den personliga integriteten ingår som en del i rätten till respekt för privatlivet enligt den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Av artikel 8 i Europakonventionen följer att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Europakonventionen är inkorporerad i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § RF framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

3.2.2 Europarådets dataskyddskonvention

Inom Europarådet antogs år 1981 en konvention (nr 108) om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, den s.k. dataskyddskonventionen. Konventionens syfte är att säkerställa den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatiserad behandling av personuppgifter. Regleringen kan ses som en precisering av skyddet enligt artikel 8 i Europakonventionen när det gäller automatiserad behandling av personuppgifter. Samtliga medlemsstater i EU har tillträtt konventionen. Inom Europarådet pågår för närvarande en översyn av konventionen.

3.2.3 EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

Enligt artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen ska EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) ha samma rättsliga värde som fördragen. I stadgans artikel 7 föreskrivs att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sin korrespondens. Av artikel 8 följer vidare att var och en har rätt till skydd för personuppgifter. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Vidare har var och en rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs. Av artikel 51 framgår att stadgan riktar sig till medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten.

Enligt artikel 52 måste varje begränsning i utövandet av de fri- och rättigheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och vara förenlig med det väsentliga innehållet i dessa fri- och rättigheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, göras endast om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter. I den mån en rättighet som erkänns i stadgan motsvarar en rättighet som också garanteras i Europakonventionen ska rättigheten i stadgan ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen.

3.2.4 Regeringsformen

Av målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF framgår att den offentliga makten ska utövas med respekt för den enskilda människans frihet och värdighet samt att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Vidare följer av 2 kap. 6 § andra stycket RF att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begränsningar i denna rättighet får endast göras i lag och under de förutsättningar som anges i 2 kap. 21 och 22 §§ RF. Av dessa bestämmelser följer bl.a. att begränsningar endast får ske för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får heller aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn

till det ändamål som har föranlett den och inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

3.3 Några principer om proportionalitet m.m. i vissa brottsbekämpande myndigheters verksamheter

De grundläggande reglerna om polisens uppgifter, organisation och befogenheter är samlade i polislagen (1984:387). I 8 § den lagen finns de s.k. ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna för polisingripanden. Av bestämmelsens första stycke framgår att en polisman som ska verkställa en tjänsteuppgift ska, under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning, ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste tillgripas ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Av bestämmelsens andra stycke framgår att ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. RF inte får grundas enbart på bestämmelserna i första stycket. Med polisman avses, enligt 4 § polislagen, en tjänsteman vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om regeringen inte föreskriver något annat.

Behovsprincipen innebär i detta sammanhang att ett polisingripande endast får ske då det är nödvändigt för den aktuella farans eller störningens avvärijande eller undanröjande. Proportionalitetsprincipen innebär att de skador och olägenheter som ingripandet kan medföra för ett motstående intresse inte får stå i missförhållande till syftet med ingripandet (Berggren och Munck, Polislagen. En kommentar, Zeteo, version den 1 juni 2017, kommentaren till 8 §).

Tullagen (2016:253) innehåller bl.a. vissa bestämmelser om tullkontroll och tullövervakning vid in- och utförsel av varor till eller från det svenska tullområdet. Enligt 4 kap. 1 § den lagen gäller som allmän princip att ett beslut om en kontrollåtgärd enligt tullagstiftningen endast får fattas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde. Lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen innehåller bestämmelser om

Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat land inom EU. Av lagens 2 § följer att kontroller enligt den lagen inte får utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt.

Lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning gäller, enligt 1 §, när Kustbevakningen bedriver övervakning bl.a. till havs och i kustvattnen för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller bl.a. fiske, trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken eller åtgärder mot vattenföroreningar från fartyg. Enligt 8 § den lagen får en kustbevakningstjänsteman för att verkställa en åtgärd enligt lagen inte använda strängare medel än förhållandena kräver.

3.4 Den generella dataskyddsregleringen

3.4.1 Dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen med kompletterande författningar

Dataskyddsdirektivet

Våren 2016 antogs 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. I fortsättningen kommer vi i vårt betänkande att kalla denna rättsakt för *dataskyddsdirektivet* eller *direktivet*.

Av artikel 1.1 framgår att direktivet innehåller 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. Även sådan personuppgiftsbehandling som utförs hos behöriga myndigheter för att skydda mot, förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten ingår i tillämpningsområdet. Syftet med direktivet är, enligt artikel 1.2, att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter. Ytterligare ett syfte är 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. Medlemsstaterna får, enligt artikel 1.3, föreskriva starkare skyddsåtgärder för skyddet av den registrerades rättigheter och friheter än de som har fastställts i direktivet.

Brottsdatalagen med kompletterande författningar

Dataskyddsdirektivet har huvudsakligen genomförts i svensk rätt genom en ny ramlag, brottsdatalagen (2018:1177), som trädde i kraft den 1 augusti 2018. Lagen kompletteras av en förordning – brottsdataförordningen (2018:1202) – som genomför vissa detaljbestämmelser i direktivet.

Av 1 kap. 3 § brottsdatalagen 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 §, bl.a. 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. Brottsdatalagen gäller dock inte vid Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet eller om Polismyndigheten har övertagit en arbetsuppgift som rör nationell säkerhet från Säkerhetspolisen. Detta framgår av 1 kap. 4 §. Enligt förarbetena rör Säkerhetspolisens verksamhet i princip uteslutande nationell säkerhet och ligger i allt väsentligt utanför dataskyddsdirektivets tillämpningsområde (SOU 2017:74 s. 593 och prop. 2017/18:232 s. 103).

Av 1 kap. 5 § brottsdatalagen framgår att avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning gäller i stället för bestämmelserna i den lagen. Regeringen har föreslagit att särreglering för den personupp-

giftsbehandling som utförs av myndigheter i rättskedjan även fortsättningsvis ska finnas i särskilda registerförfattningar. Enligt regeringens förslag ska myndigheternas kompletterande registerförfattningar gälla utöver brottsdatalagen och enbart innehålla bestämmelser som innebär preciseringar, undantag eller avvikelser från den lagen. Förändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019 (se prop. 2017/18:269). När vi i vårt betänkande hänvisar till dessa författningar är det därmed regeringens förslag i nyss nämnda proposition som avses.

Enligt regeringens förslag ska *lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område* (förkortad polisens brottsdatalag) gälla utöver brottsdatalagen när Polismyndigheten i egenskap av behörig myndighet behandlar personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Lagen föreslås även gälla för Säkerhetspolisen i frågor som inte rör nationell säkerhet, om uppgifterna behandlas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott (1 kap. 1 §).

Regeringen föreslår vidare att *lagen om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område* (förkortad Kustbevakningens brottsdatalag) ska gälla utöver brottsdatalagen när Kustbevakningen i egenskap av behörig myndighet behandlar personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet (1 kap. 1 §). På motsvarande sätt föreslås *lagen om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område* (förkortad Tullverkets brottsdatalag) gälla utöver brottsdatalagen när Tullverket i egenskap av behörig myndighet behandlar personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott (1 kap. 1 §).

Grundläggande krav på personuppgiftsbehandlingen

De tillåtna rättsliga grunderna för Kustbevakningens, Polismyndighetens och Tullverkets personuppgiftsbehandling inom dataskyddsdirektivets område föreslås framgå av respektive myndighets registerförfattning. Enligt förslaget till 2 kap. 1 § polisens brottsdatalag

och 2 kap. 1 § Kustbevakningens datalag får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att de myndigheter som omfattas av regleringen ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Enligt förslaget till 2 kap. 1 § Tullverkets brottsdatalag får Tullverket behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden.

Personuppgifter får, enligt 2 kap. 3 § brottsdatalagen, behandlas bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (principen om ändamålsbegränsning). Av 2 kap. 4 § första stycket framgår att innan personuppgifter får behandlas för ett nytt ändamål ska det säkerställas att det finns en rättslig grund enligt brottsdatalagen för den nya behandlingen och att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet. Innan personuppgifter får behandlas för ändamål utanför brottsdatalagens tillämpningsområde ska det, enligt 2 kap. 22 första stycket, säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det ändamålet. Av respektive paragrafs andra stycke följer att någon prövning av nödvändighet och proportionalitet inte behöver göras i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

Av 2 kap. 6 § brottsdatalagen framgår att personuppgifter ska behandlas författningsenligt och på ett korrekt sätt (principerna om laglighet och korrekthet). I förarbetena till dataskyddslagen och brottsdatalagen framför regeringen att det vid en jämförelse med andra språkversioner kan ifrågasättas om den svenska termen korrekt motsvarar avsikten med bestämmelsen. Exempelvis används i den engelska språkversionen termen "fairly", vilket betyder rättvist, skäligt eller rimligt. De termer som används i den engelska, men även exempelvis den danska och franska språkversionen, indikerar enligt regeringens mening tydligare än den svenska termen korrekt att en intresseavvägning ska göras (prop. 2017/18:105 s. 47 och 2017/18:232 s. 142 och 143).

De personuppgifter som behandlas ska, enligt 2 kap. 8 § brottsdatalagen, vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen. Fler personuppgifter får inte heller behandlas än

vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen (principen om uppgiftsminimering). Personuppgifter får inte heller, enligt 2 kap. 17 §, behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen (principen om lagringsminimering). Om det inte är föreskrivet i lag eller annan författning när en viss kategori av personuppgifter inte längre får behandlas för ändamål inom brottsdatalagens tillämpningsområde, ska den personuppgiftsansvarige årligen se över behovet av att fortsätta behandla personuppgifterna. Detta framgår av 2 kap. 18 §.

Den personuppgiftsansvariges skyldigheter

Brottsdatalagens tredje kapitel reglerar den personuppgiftsansvariges skyldigheter. Av 3 kap. 1 § framgår att den personuppgiftsansvarige är ansvarig för all behandling av personuppgifter som utförs under dennes ledning eller på dennes vägnar. Den personuppgiftsansvarige ska vidare, enligt 3 kap. 2 §, genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder, säkerställa och kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningensenlig och att den registrerades rättigheter skyddas (principen om ansvarsskyldighet).

I 3 kap. 3 och 4 §§ finns bestämmelser om inbyggt dataskydd respektive dataskydd som standard. Genom inbyggt dataskydd ska den personuppgiftsansvarige, när medlen för behandlingen bestäms och vid behandlingen, med hjälp av lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder se till att nödvändiga skyddsåtgärder integreras i behandlingen. Av förarbetena framgår att bestämmelsen även innebär att den personuppgiftsansvarige ska vidta åtgärder för att säkerställa bl.a. principerna om uppgifts- och lagringsminimering. Integrering av skyddsåtgärder kan avse funktioner för autentisering, t.ex. lösenord, möjlighet att använda kryptering vid kommunikation över internet och på mobila enheter, funktioner för loggning och säkerhetskopiering (prop. 2017/18:232 s. 454).

Dataskydd som standard innebär att den personuppgiftsansvarige ska se till att det i automatiserade behandlingssystem som regel inte är möjligt att behandla andra personuppgifter än de som är nödvändiga för varje särskilt angivet ändamål med behandlingen. Av förarbetena framgår följande. Dataskydd som standard innebär att

systemet automatiskt styr användaren mot att arbeta integritets-säkert. Grundinställningarna ska vara satta så att inte mer information än nödvändigt samlas in eller visas. Med automatiserade behandlingssystem avses särskilt för verksamheten utformade eller anpassade behandlingssystem där personuppgifter behandlas mer eller mindre strukturerat, t.ex. olika typer av register och databaser. Den personuppgiftsansvarige är skyldig att införa dataskydd som standard oavsett vilken behandling det rör sig om eller vad kostnaderna uppgår till (prop. 2017/18:232 s. 454 och 455).

Den personuppgiftsansvarige ska vidare, 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 också 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 brottsdatalagen 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 exempelvis Polismyndigheten bör kunna ta fram en konsekvensbedömning som kan användas vid ett stort antal bevakningssituationer (prop. 2017/18:231 s. 73). Av 3 kap. 8 § brottsdataförordningen framgår att konsekvensbedömningar ska dokumenteras relativt ingående och vilka uppgifter en sådan dokumentation ska innehålla.

Enligt 3 kap. 7 § andra stycket brottsdatalagen ska den personuppgiftsansvarige samråda med tillsynsmyndigheten i god tid innan

behandlingen påbörjas eller betydande förändringar genomförs, om konsekvensbedömningen visar att det finns särskild risk för intrång i registrerades personliga integritet eller om typen av behandling innebär särskild risk för intrång (s.k. förhandssamråd). 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. Samråd 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 samrådet 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 samrådsskyldigheten. I vilken utsträckning samråd inte bör krävas för att den personuppgiftsansvarige har vidtagit åtgärder som minskat risken för intrång till en godtagbar nivå, bör överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra. Om samråd aktualiseras på grund av att typen av behandling i sig innebär särskild risk för intrång i registrerades personliga integritet är resultatet av konsekvensbedömningen inte avgörande för om samråd med tillsynsmyndigheten ska äga rum (prop. 2017/18:232 s. 184).

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 (prop. 2017/18:232 s. 457–458).

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

Brottsdatalogens 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 (prop. 2017/18:232 s. 465). 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 (prop. 2017/18:232 s. 465–466).

Den personuppgiftsansvarige ska, enligt 4 kap. 3 §, till den som begär det utan onödigt dröjsmål lämna skriftligt besked om huruvida

personuppgifter som rör honom eller henne behandlas (s.k. registerutdrag). Om sådana uppgifter behandlas, ska sökanden få del av dem och få viss i bestämmelsen uppräknad information. Därutöver finns, i 4 kap. 9 och 10 §§, 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, sanktionsavgifter och skadestånd

Datainspektionen är huvudsaklig tillsynsmyndighet enligt den generella dataskyddsregleringen (se 2 a § förordningen [2007:975] med instruktion för Datainspektionen). 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 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 författningsenlig, 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.

3.4.2 Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen

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) började tillämpas den 25 maj 2018. Den vedertagna förkortningen för förordningen är GDPR. I vårt betänkande kommer vi dock att som kortform benämna rättsakten *dataskyddsförordningen* alternativt *förordningen*.

Materiellt är bestämmelserna i dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet/brottsdatalagen till stora delar överensstämmande. För det fall förordningens bestämmelser i allt väsentligt motsvarar brottsdatalagens kommer vi i detta avsnitt inte att återge dess exakta lydelse.

Precis som brottsdatalagen gäller dataskyddsförordningen bl.a. sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad (artikel 2.1). Av artikel 2.2 d framgår att förordningen inte gäller för sådan behandling av personuppgifter som behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, i vilket även ingår att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten (dvs. dataskyddsdirektivets tillämpningsområde, jfr artikel 1.1 i dataskyddsdirektivet).

Av artikel 288 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt framgår att en EU-förordning ska ha allmän giltighet och vara till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Dataskyddsförordningen innehåller dock många bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande nationella bestämmelser av olika slag. Av artikel 6.2 i förordningen framgår exempelvis att medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen med hänsyn till behandling som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Medlemsstaterna får i dessa fall närmare fastställa specifika krav för behandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling.

De bestämmelser av generell karaktär som kompletterar dataskyddsförordningen är samlade i en ny övergripande nationell reglering om dataskydd; lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Den lagen trädde i kraft samtidigt som dataskyddsförordningen började tillämpas, den 25 maj 2018. Lagen kompletteras av förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Grundläggande krav på personuppgiftsbehandlingen

Bestämmelser om tillåtna rättsliga grunder för personuppgiftsbehandling finns i artikel 6.1 i förordningen. Här framgår att behandling av personuppgifter är laglig endast om och i den mån som åtminstone ett av villkoren i artikeln är uppfyllt. Av led e framgår att så är fallet om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Led f behandlar situationen att behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter. Av artikel 6.1 andra stycket framgår att led f inte ska gälla för behandling som utförs av offentliga myndigheter när de fullgör sina uppgifter.

Dataskyddsförordningens princip om ändamålsbegränsning motsvarar i huvudsak brottsdatalagens och finns i artikel 5.1 b. Enligt samma bestämmelse får personuppgifterna inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med de ändamål som de samlats in för (finalitetsprincipen). Av artikel 6.4 framgår att den personuppgiftsansvarige som huvudregel ska beakta bl.a. vissa där angivna omständigheter för att fastställa om behandling för nya ändamål är förenlig med det ursprungliga insamlingsändamålet. Som exempel kan nämnas kopplingarna mellan det ursprungliga och det nya ändamålet, det sammanhang inom vilket personuppgifterna har samlats in (med särskilt beaktande av förhållandet mellan de registrerade och den personuppgiftsansvarige), eventuella konsekvenser för registrerade och förekomsten av lämpliga skyddsåtgärder.

Principerna om laglighet och korrekthet respektive uppgiftsminimering motsvarar brottsdatalagens och finns i artiklarna 5.1 a respektive 5.1 c. Principen om lagringsminimering uttrycks i artikel 5.1 e som att personuppgifter inte får förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas.

Den personuppgiftsansvariges skyldigheter

Principen om ansvarsskyldighet kommer till uttryck i artikel 5.2 i förordningen och innebär att den personuppgiftsansvarige ska ansvara för och kunna visa att bestämmelserna i artikel 5.1 (bl.a. principerna om laglighet, korrekthet, ändmålsbegränsning, uppgifts- och lagringsminimering) efterlevs. 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. Den personuppgiftsansvarige ska även, enligt artikel 32.1, vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken. Den personuppgiftsansvarige ska härvid beakta den senaste utvecklingen, genomförandekostnaderna och behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt riskerna för fysiska personers rättigheter och friheter. Därtill kommer bestämmelserna om inbyggt dataskydd och dataskydd som standard, som i förordningen finns i artiklarna 25.1 och 25.2.

Dataskyddsförordningens bestämmelser om konsekvensbedömningar finns i artikel 35. Av punkten 1 framgår att om 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. 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. 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 förordningen nämns i detta sammanhang särskilt optisk-elektroniska anordningar. Av punkterna 4 och 5 framgår att tillsynsmyndigheten ska upprätta och offentliggöra förteckningar över det slags

behandlingsverksamheter som omfattas respektive inte omfattas av kravet på en konsekvensbedömning.

Artikel 29-gruppen har utarbetat riktlinjer för konsekvensbedömningar (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, fortsättningsvis förkortad WP 248 rev. 01). I dessa riktlinjer uttalar artikel 29-gruppen bl.a. följande. En enda konsekvensbedömning kan användas för att bedöma flera behandlingar som liknar varandra vad gäller art, omfattning, innehåll, ändamål och risker. Syftet med konsekvensbedömningarna är att systematiskt studera nya situationer som kan medföra hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter och det föreligger inte något behov av att utföra en konsekvensbedömning i situationer (dvs. behandlingar som utförs i ett särskilt sammanhang och av en särskild anledning) som redan har studerats. Detta kan vara fallet när liknande teknik används för att samla in samma slags uppgifter för samma ändamål. Till exempel kan en grupp kommunala myndigheter som var och en inför ett liknande övervakningssystem utföra en enda konsekvensbedömning som omfattar behandlingen, eller en järnvägsoperatör kan täcka videoövervakning i samtliga tågstationer med en konsekvensbedömning (WP 248 rev. 01 s. 8).

Den personuppgiftsansvarige ska, enligt artikel 36.1, samråda med tillsynsmyndigheten före 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. Artikel 29-gruppen förtydligar i sina riktlinjer att förhandssamråd krävs när den personuppgiftsansvarige inte kan vidta tillräckliga åtgärder för att minska risken till en godtagbar nivå, dvs. den kvarstående risken är fortfarande hög (WP 248 rev. 01 s. 21). Av artikel 36.5 framgår vidare att det i medlemsstaternas nationella rätt får krävas att personuppgiftsansvariga ska samråda med, och erhålla

förhandstillstånd av, tillsynsmyndigheten när det gäller en personuppgiftsansvarigs behandling för utförandet av en uppgift av allmänt intresse.

Den personuppgiftsansvarige ska slutligen, liksom enligt brottsdatalagen, föra en förteckning över de personuppgiftsbehandlingar som utförs under dess ansvar (artikel 30). Förordningens bestämmelser motsvarar i denna del i huvudsak brottsdatalagens.

Enskildas 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.

Dataskyddsförordningens bestämmelse om registerutdrag finns i artikel 15 och motsvarar i princip brottsdatalagens. Detsamma gäller bestämmelserna i artikel 16 om den registrerades rätt att på begäran få personuppgifter rättade eller kompletterade. I artikel 17 regleras den registrerades rätt att under vissa angivna förutsättningar få sina personuppgifter raderade.

Tillsyn, sanktionsavgifter och skadestånd

Som vi tidigare konstaterat (avsnitt 3.4.1) är Datainspektionen huvudsaklig tillsynsmyndighet enligt den generella dataskyddsregleringen. Tillsynsmyndigheten ska, enligt artikel 57.1 i dataskyddsförordningen, bl.a. övervaka och verkställa tillämpningen av förordningen samt behandla klagomål från registrerade. Myndighetens befogenheter framgår av artikel 58 och motsvarar i princip brottsdatalagens undersöknings-, förebyggande och korrigerande befogenheter.

Möjligheten att ta ut administrativa sanktionsavgifter av en personuppgiftsansvarig vid överträdelse av förordningens bestämmelser regleras i 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, exempelvis laglighet, korrekthet, ändamålsbegränsning, uppgifts- och lagringsminimering. Detsamma gäller för bestämmelserna om rättslig grund och de registrerades rättigheter (exempelvis registerutdrag och radering). Tillsynsmyndigheten får även, enligt punkten 6, ta ut en sanktionsavgift om en personuppgiftsansvarig underlåter att rätta sig efter ett föreläggande från tillsynsmyndigheten.

Av 6 kap. 2 § dataskyddslagen framgår att dataskyddsförordningens bestämmelser om sanktionsavgifter gäller även för myndigheter. Sanktionsavgiften för myndigheter ska enligt samma bestämmelse bestämmas till högst 5 000 000 kronor vid överträdelser som avses i artikel 83.4 och till högst 10 000 000 kronor vid överträdelser som avses i artikel 83.5 och 83.6.

Slutligen finns en bestämmelse om skadestånd även i förordningen. Enligt artikel 82 ska varje person som har lidit materiell eller immateriell skada till följd av en överträdelse av förordningen ha rätt till ersättning från den personuppgiftsansvarige för den uppkomna skadan.

3.4.3 Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter

Nuvarande reglering

Behandling av personuppgifter i Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet regleras för närvarande av 6 kap. polisdatalagen (2010:361). Av 6 kap. 4 § polisdatalagen jämförd med 2 kap. 2 § samma lag framgår att även vissa bestämmelser i personuppgiftslagen (1998:204) gäller för sådan behandling av personuppgifter. Personuppgiftslagen upphävdes genom ikraftträdandet av dataskyddslagen den 25 maj 2018. Av övergångsbestämmelserna till dataskyddslagen framgår emellertid att personuppgiftslagen fortfarande gäller i den utsträckning som det i en annan lag eller förordning finns bestämmelser som innehåller hänvisningar till den lagen.

Förslaget till Säkerhetspolisens datalag

Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv har i sitt slutbetänkande (SOU 2017:74) föreslagit att Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling i huvudsak ska regleras i en ny lag, kallad Säkerhetspolisens datalag. Lagen föreslås kompletteras av en förordning, kallad Säkerhetspolisens dataförordning. Förslaget följer i princip brottsdatalagens systematik och många av de materiella bestämmelserna liknar brottsdatalagens. Av förarbetena till de registerförfattningar som ska komplettera brottsdatalagen (prop. 2017/18:269 s. 285) framgår att förslaget till en anpassad lagstiftning om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter har remitterats och bereds i Regeringskansliet. Vi har i utredningsarbetet därför utgått från att Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling kommer att regleras i en egen lag på det sätt som föreslagits av den nyss nämnda utredningen.

Säkerhetspolisens datalag ska, enligt förslaget till 1 kap. 2 §, gälla 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. Som vi nyss nämnt (avsnitt 3.4.1) rör Säkerhetspolisens verksamhet i princip uteslutande nationell säkerhet. I likhet med brottsdatalagen och dataskyddsförordningen föreslås Säkerhetspolisens datalag gälla bl.a. för sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad (1 kap. 3 §).

Grundläggande krav på personuppgiftsbehandlingen

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, terrorbrott 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 person-

skydd, uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) 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. Därtill regleras i 2 kap. 2 § i vilka situationer personuppgifter får behandlas för att tillhandahålla information till andra myndigheter m.fl. för deras behov.

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 (finalitetsprincipen). 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 §.

Den personuppgiftsansvariges skyldigheter och enskildas rättigheter

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 § Säkerhetspolisens datalag och skyldigheten att upprätta en förteckning över de kategorier av behandlingar m.m. som utförs finns i 4 kap. 4 § Säkerhetspolisens dataförordning.

Av 6 kap. 1 § Säkerhetspolisens datalag 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.

Tillsyn och skadestånd

Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv har i sitt slutbetänkande (SOU 2017:74 s. 711–716) föreslagit att tillsynen över Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling även fortsatt bör utövas av både Datainspektionen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN). Av 1 § första stycket lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet framgår att SIN ska utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel samt kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet. Nyss nämnda utredning har i sitt slutbetänkande föreslagit att det av den bestämmelsens andra stycke ska framgå att SIN även ska utöva tillsyn över Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet i brottsbekämpande och lagförande verksamhet. Tillsynen föreslås särskilt avse sådan behandling som avses i 2 kap. 9 och 10 §§ Säkerhetspolisens datalag (behandling av känsliga personuppgifter).

Av 7 kap. 1 § Säkerhetspolisens datalag 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.

3.5 Kamerabevakningslagen

Kamerabevakningslagen, som trädde i kraft den 1 augusti 2018, reglerar viss kamerabevakning som bedrivs öppet (3–5 §§). Av 2 § framgår att lagens syfte är att tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och att skydda fysiska personer mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning.

Kamerabevakningslagen innehåller endast de bestämmelser som särskilt behövs för kamerabevakning. Enligt 6 § gäller utöver kamerabevakningslagen bl.a. dataskyddsförordningen, dataskyddslagen med tillhörande föreskrifter, brottsdatalagen med tillhörande föreskrifter

och andra föreskrifter som genomför dataskyddsdirektivet. Det samma gäller för föreskrifter om behandling av personuppgifter som inte omfattas av förordningen eller brottsdatalagen.

3.5.1 Tillståndsförfarandet

En central reglering i kamerabevakningslagen är tillståndsförfarandet. Ett tillståndskrav fanns redan i lagen (1977:20) om tv-övervakning och har därmed gällt under lång tid i svensk rätt. Skälen till att ett sådant krav ursprungligen ställdes upp var att den tekniska utvecklingen hade inneburit att användning av kamerautrustning för övervakning blivit allt 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. Vidare uttalades 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 (prop. 1975/76:194 s. 14 och 15).

Av 7 § första stycket 1 kamerabevakningslagen framgår att det krävs tillstånd för bl.a. myndigheters kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde. Till platser dit allmänheten har tillträde räknas exempelvis gator, torg och parker, men också transportmedel som används för allmänna kommunikationer eller evenemang dit vem som helst kan lösa en biljett (se prop. 2017/18:231 s. 59).

Förutsättningarna för tillstånd framgår av 8 §. Enligt första stycket i den 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. överviktsprincipen, i vårt betänkande även benämnd proportionalitetsbedömning med överviktsprincip eller intresseavvägningen).

Överviktsprincipen fanns även i 9 § kameraövervakningslagen (2013:460). Enligt förarbetena till den lagen (prop. 2012/13:115 s. 47) är syftet med bestämmelsen att säkerställa att en proportionalitetsbedömning görs för varje enskilt fall av kameraövervakning.

För att bevakningsintresset ska kunna väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad är en första förutsättning att det finns en rättslig grund för kamerabevakningen i annan tillämplig dataskyddsreglering (prop. 2017/18:231 s. 65). Av 8 § andra stycket framgår vidare 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.

Genom den nyss nämnda bestämmelsen har de ändamål som särskilt ska beaktas vid bedömningen av bevakningsintresset utökats och förtydligats jämfört med kameraövervakningslagens reglering. Av förarbetena framgår att syftet med förändringarna är att generellt förbättra möjligheterna att få tillstånd till kamerabevakning. Regeringen menar att detta är särskilt betydelsefullt för sådan kamerabevakning som används i brottsbekämpande syfte och för att skapa tryggare offentliga miljöer. Regeringen har också principiellt uttalat att kameratekniken inte längre ska ses som en åtgärd som kan tas till först om andra tänkbara åtgärder inte gett resultat, utan som ett naturligt hjälpmedel i det brottsbekämpande arbetet (prop. 2017/18:231 s. 64 och 65).

När det gäller kamerabevakning i brottsbekämpande syfte (punkten 1) har ändamålen utökats genom att den nu även innefattar att förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt att lagföra brott. För att frångå den strikta praxis som krävt att en plats ska vara *särskilt* brottsutsatt för att intresset av brottsbekämpning ska beaktas särskilt, tydliggörs också att den plats som ska bevakas endast behöver vara brottsutsatt (prop. 2017/18:231 s. 66). Nytt är också att det utöver brottsutsatta platser även kan handla om platser där det av något annat skäl finns en särskild risk för angrepp mot människor eller egendom jämfört med andra platser i samhället.

Regeringen har i förarbetena uttalat följande kring förändringarna i punkten 1. En brottsutsatt plats är inte varje plats där det någon gång har inträffat enstaka brott. Däremot bör det inte krävas att brottsligheten är exceptionellt 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. Om inte särskilda integritetsaspekter gör sig gällande bör man kunna utgå från sökandens bedömning av var kamerorna ska placeras och hur de ska riktas inom ett brottsutsatt område. Vissa typer av platser bör vidare på grund av sin karaktär i princip kunna förutsättas vara brottsutsatta utan att det behöver bevisas i det enskilda fallet. Det kan exempelvis handla om vissa knutpunkter för allmänna kommunikationer eller om gränsövergångar där det behövs insatser mot smugglingsbrott. Platser där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet till person eller på egendom kan vara platser där olika typer av brott har begåtts men också platser där det av andra skäl kan konstateras en förhöjd hotbild mot människor som vistas på platsen eller mot egendom som finns där. Som exempel nämns asylboenden eller vissa myndigheters entréer, lokaler och fordon. Även vissa offentliga platser där riskerna för terrorattentat eller andra typer av angrepp mot människor eller egendom av någon anledning är särskilt stora nämns. De brottsbekämpande myndigheternas bedömningar om tillfälliga eller mer bestående förhöjda hotbilder bör vidare i regel utgöra tillräckligt underlag för att konstatera att det föreligger en sådan risk för angrepp som ska beaktas särskilt vid bedömningen av intresset av kamerabevakning (prop. 2017/18:231 s. 66–68).

Att det även särskilt ska beaktas om bevakningen behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller för att begränsa verkningarna av sådana störningar (punkten 2) är också nytt för kamerabevakningslagen. Även syftet att utöva kontrollverksamhet (punkten 3) har tillkommit som ett ändamål som särskilt ska beaktas. Vidare har ändamålet att förhindra olyckor kompletterats så att det nu även innefattar att förebygga eller upptäcka olyckor samt att begränsa verkningarna av inträffade olyckor (punkten 4).

Av förarbetena framgår att det faktum att vissa ändamål särskilt ska beaktas när intresset av kamerabevakning vägs mot integritetsintresset innebär att kamerabevakning för dessa ändamål kan motivera ett större integritetsintrång än när bevakning sker för andra ändamål (prop. 2017/18:231 s. 70). De ändamål som räknas upp i 8 § andra stycket är dock inte uttömmande. Även bevakning för andra ändamål kan komma ifråga, så länge de kan anses vara berättigade och intresset av bevakningen väger tyngre än integritetsintresset i det enskilda fallet (prop. 2017/18:231 s. 70).

När det gäller den enskildes intresse av att inte bli kamerabevakad framgår av 8 § tredje stycket kamerabevakningslagen att det vid denna bedömning särskilt ska beaktas hur bevakningen ska utföras, om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas och vilket område som ska bevakas. Detta utgör ingen förändring gentemot kameraövervakningslagen. I förarbetena påpekas att integritetsvänlig teknik blivit en allt viktigare faktor vid tillståndsprövningen och inneburit att fler tillstånd kunnat meddelas än tidigare. Som exempel på integritetsfrämjande teknik nämns teknik som innebär att personer maskas eller att upptaget bild- och ljudmaterial krypteras. Ett annat exempel som anges är kameror som aktiveras först efter olika typer av larm, såsom inbrottslarm, överfallslarm och larm som reagerar på onormala kroppsrörelser eller aktiveras av ljud som t.ex. skottlossning, glaskross eller människoskrik. Det anges vidare att användning av integritetsfrämjande teknik många gånger kan ha stor betydelse för hur tungt intresset av att inte bli kamerabevakad väger och medföra att intresset av kamerabevakningen väger över (prop. 2017/18:231 s. 70 och 144 och 145).

Av 11 § framgår att en ansökan om tillstånd till kamerabevakning ska göras skriftligen hos tillsynsmyndigheten och innehålla bl.a. uppgifter om bevakningens ändamål och en beskrivning av bevakningen, inkluderat den utrustning som ska användas, var utrustningen ska placeras, det område eller typ av område som ska bevakas och tiderna för bevakningen. En ansökan ska även innehålla uppgifter om vilka bedömningar som gjorts gällande behovet av bevakningen, bevakningens proportionalitet i förhållande till ändamålet och riskerna för intrång i den personliga integriteten. Även de åtgärder som planeras för att hantera riskerna ska beskrivas. 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.

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 (prop. 2017/18:231 s. 149).

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 för tillståndet ska det 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 därför 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 (prop. 2017/18:231 s. 150). Ett tillstånd får meddelas för en begränsad tid.

I 9 och 10 §§ finns undantag från tillståndskravet. Relevanta i sammanhanget är de permanenta undantagen för sådan bevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning (9 § 1) och för bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 4, 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 (9 § 2). Ett annat permanent undantag gäller för bevakning som sker för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön från ett fordon, en maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren (9 § 9).

De tillfälliga undantag som här är av intresse är undantaget för kamerabevakning som bedrivs av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen 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 (10 § första stycket 1). Ett annat tillfälligt undantag som bör nämnas är undantaget för sådan bevakning som bedrivs av Polismyndigheten eller 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 (10 § första stycket 2). Slutligen finns även ett tillfälligt undantag för sådan bevakning som bedrivs under högst en månad av den som är räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor, om bevakningen är av vikt för att efterforska en försvunnen person (10 § första stycket 3).

3.5.2 Övriga bestämmelser

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 detta. Bestämmelser om undantag från upplysningskravet finns i 16–20 §§. 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). Av förarbetena (prop. 2017/18:231 s. 156) framgår att förhandlingsskyldigheten i 11 § MBL normalt får anses gälla inför arbetsgivares beslut om kamerabevakning som innebär att anställda varaktigt eller regelbundet bevakas. För de uppgifter om enskilda personliga förhållanden som inhämtats genom en myndighets kamerabevakning gäller vidare sekretess i den utsträckning som föreskrivs i 32 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En erinran om detta finns i 22 § andra stycket kamerabevakningslagen.

Datainspektionen är ensam tillsynsmyndighet enligt kamerabevakningslagen och ska hantera samtliga tillstånd till kamerabevakning (2 § förordningen [2007:975] med instruktion för Datainspektionen). Av 24 § följer att tillsynsmyndighetens befogenheter enligt dataskyddsförordningen, dataskyddslagen med tillhörande föreskrifter, brottsdatalagen med tillhörande föreskrifter, andra föreskrifter

som genomför dataskyddsdirektivet och föreskrifter om behandling av personuppgifter som inte omfattas av förordningens eller brottsdatalagens tillämpningsområde gäller även vid tillsynen över att kamerabevakningslagen följs.

Sanktionsavgifter kan, enligt 25 §, komma i fråga om den som bedriver bevakning bryter mot tillståndskravet, inte följer villkor i ett beslut om tillstånd, bryter mot upplysningskravet eller inte följer villkor i ett beslut om undantag från upplysningskravet. Enligt 27 § ska avgiftens storlek i de två förstnämnda fallen bestämmas med tillämpning av den lägre avgiftsnivån i 6 kap. 2 § andra stycket dataskyddslagen eller med tillämpning av 6 kap. 3 § första stycket brottsdatalagen (högst 5 000 000 kronor). I de två sistnämnda fallen ska avgiftens storlek bestämmas med tillämpning av den lägre avgiftsnivån i dataskyddslagens bestämmelse eller 6 kap. 3 § andra stycket brottsdatalagen (högst 10 000 000 kronor).

3.6 Internationell utblick

3.6.1 Inledning

I det här avsnittet beskriver vi kortfattat hur regleringen gällande kamerabevakning sett ut i några andra europeiska länder innan den generella dataskyddsregleringen börjat tillämpas. Beskrivningen tar sikte på kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde som bedrivs av polisen i syfte att förebygga, bekämpa och utreda brott. Syftet är främst att ge en bild av hur vanligt det är med ett tillståndsförfarande i Europa. Det kan redan här sägas att det synes vara ovanligt med ett sådant krav även om det förekommer. Huruvida den generella dataskyddsregleringen förväntas påverka regleringen i det här avseendet behandlas i avsnitt 3.6.3.

Vår redogörelse bygger i princip uteslutande på en rapport från Riksdagens utredningstjänst (Rapport från utredningstjänsten, Kameraövervakning, 2017-03-31, Dnr 2017:318, Slutredovisning). I mångt och mycket återges uppgifterna direkt från rapporten men uppgifterna i rapporten är mer utförliga. Rapporten, som omfattar länderna Danmark, Finland, Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland är relativt ny men tar alltså sikte på förhållandena innan den nya generella dataskyddsregleringen börjat tillämpas, vilket måste hållas i minnet.

3.6.2 Regleringen i några europeiska länder

Danmark

Möjligheterna för polisen att bedriva kamerabevakning i egenskap av brottsbekämpande myndighet regleras i tv-övervakningsloven (kameraövervakningslagen) och i persondataloven (persondatalagen). Enligt den danska kameraövervakningslagen får, enligt huvudregeln, endast offentliga myndigheter bedriva kamerabevakning av gator, vägar, platser och liknande områden som nyttjas av allmänheten (1 §). Enligt huvudregeln gäller upplysningsplikt för bevakningen. I kapitel 4 i persondatalagen stadgas ett antal grundläggande villkor för behandling av personuppgifter (vilket t.ex. innefattar bildupptagning av identifierbara personer). Enligt 5 § ska personuppgiftsbehandling ske i enlighet med god sed i fråga om databehandling, vilket bl.a. innebär att ändamålen med uppgiftsinhämtningen ska vara uttryckligt angivna och sakliga och att uppgifterna inte får behandlas för andra ändamål än de som angavs då uppgifterna inhämtades.

I 6 § anges villkor för när personuppgiftsbehandling får ske, vilket bl.a. innefattar situationer då behandlingen är nödvändig för utförandet av en uppgift i allmänhetens intresse eller för att fullgöra sådan myndighetsutövning som åligger den registeransvarige eller den till vilken uppgifterna lämnas vidare.

Polisen i Danmark är, i likhet med andra offentliga myndigheter, skyldig att se till att all myndighetsutövning vilar på saklig grund och att i sin verksamhet beakta den icke-lagstadgade proportionalitetsprincip som innebär att medlen bör stå i proportion till målet. Kapitel 6 a i persondatalagen innehåller särskilda bestämmelser om kamerabevakning. Någon tillståndsplikt synes inte gälla enligt vad som framgår av rapporten.

Finland

Polisens befogenhet att bedriva kamerabevakning, eller s.k. teknisk övervakning, på allmän plats regleras i polislagen (872/2011). Enligt regleringen i den lagen kan polisen, efter att på förhand ha informerat om saken, företa teknisk övervakning 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 (4 kap. 1 § 2 mom.). 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 (4 kap. 1 § 1 mom.). I Finland finns inget tillståndsförfarande för kamerabevakning, utan den ansvariga myndigheten beslutar om användningen av kamerabevakning, administration av systemet och behörighet. Enligt Dataombudsmannens byrå (motsvarar Datainspektionen) ansvarar myndighetens ledning för att behandlingen av personuppgifter och annan verksamhet sker lagenligt.

Den finska personuppgiftslagen (523/1999) tillämpas vid behandling av personuppgifter, då inspelande eller annat upptagande av material med bevakningskamera utförs. Lagen stadgar vissa förpliktelser för den som bedriver kamerabevakning. Den registeransvarige, dvs. den som bedriver kamerabevakning, ansvarar för att bevakningen bedrivs i enlighet med personuppgiftslagen. Det innebär bl.a. att det ska finnas en tydlig handlingsplan för kamerabevakningen, att det bör informeras synligt om kamerabevakningen och att bandinspelningarna ska förstöras så snart de inte längre behövs för ändamålet.

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 fem år 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

Polisens användning av kamerabevakning av allmän plats regleras i kommunallagen (Municipalities Act). Enligt lagen (section 151 c) kan kommunfullmäktige genom en 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. Borgmästaren ska i enlighet med en sådan föreskrift ange det område som kan bli föremål för kamerabevakning samt den tidsperiod under vilken bevakningen ska pågå. Kamerabevakningen utförs av polisen, som är underställd borgmästaren. Om behovet av kamerabevakning av 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 exempelvis 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.

Norge

Kamerabevakning regleras i personopplysningsloven (personoppgiftsloven) och personopplysningsforskriften (personoppgiftsforskriften). Av 2 kap. 8 § personoppgiftsloven framgår vissa allmänna villkor för personoppgiftsbehandling (vilket innefattar upptagning av bilder av identifierbara personer genom kamerabevakning). Av bestämmelserna följer bl.a. att kamerabevakning är tillåtet för att utföra en uppgift av allmänt intresse, för myndighetsutövning, samt då det är nödvändigt för att den som bedriver bevakningen eller den som uppgifterna utlämnas till ska kunna skydda ett legitimt intresse och att integritetsskyddet för den som bevakningen berör inte väger tyngre än detta intresse (2 kap. 8 d–f §). Av bestämmelser i lagen som rör specifikt kamerabevakning framgår vidare att det vid bedömningen av vad som är ett legitimt intresse enligt 2 kap. 8 f § särskilt ska beaktas om bevakningen bidrar till att skydda liv eller hälsa eller förebyggande av upprepade och allvarliga brott (7 kap. 37 §). I nödvändighetskriteriet ligger ett krav på att det måste föreligga proportionalitet mellan mål och medel.

Polisens kamerabevakning är som huvudregel inte tillståndspliktig. Upplýsning om kamerabevakningen ska lämnas genom skyltning eller på annat sätt och det ska framgå vem som bedriver kamerabevakningen (7 kap. 40 §), vilket även gäller polisen.

Storbritannien (England och Wales)

I enlighet med föreskrifter i Protection of Freedoms Act 2012 har det brittiska inrikesdepartementet publicerat en föreskrift i form av en uppförandekod för berörda myndigheter (kommunala organ/myndigheter, inkluderat polisen) i fråga om användning av kamerabevakning (Surveillance Camera Code of Practice). I uppförandekoden anges att användningen av kamerabevakning i England och Wales är omfattande och att regeringen välkomnar kamerabevakning av allmänna platser då det finns ett legitimt syfte och bevakningen sker i enlighet med gällande föreskrifter. Enligt koden ska den som bedriver kamerabevakning följa 12 vägledande principer, som bl.a. gäller hänsyn till den personliga integriteten, transparens, ansvarsförhållanden, gallring av och åtkomst till upptagningar samt revision och granskning av verksamheten. De berörda myndigheterna är

skyldiga att efterleva koden. Respektive princip utvecklas i koden i ett antal artiklar. Bland annat framhålls att kamerabevakning av offentliga platser alltid måste ha ett tydligt definierat syfte att uppnå legitima ändamål och möta angelägna behov, t.ex. nationell säkerhet eller allmän ordning (art. 3.1.1). Något särskilt tillståndsförfarande föreskrivs inte i koden, men berörda myndigheter förutsätts göra en bedömning av inverkan på den personliga integriteten (privacy impact assessment process) i samband med att man överväger att införa eller ser över existerande kamerabevakning. I koden rekommenderas vidare att en sådan bedömning görs enligt ett formellt och dokumenterat förfarande (art. 3.2.4).

Tyskland

Bestämmelser om kamerabevakning av offentliga platser finns i ett stort antal föreskrifter, allmänna och särskilda, på federal nivå och delstatsnivå. Polisens användning av kamerabevakning regleras bl.a. genom lagstiftning om allmänna sammankomster, polislagstiftning och dataskyddslagstiftning. Flera delstater har antagit egna bestämmelser vad gäller kamerabevakning av allmänna sammankomster. Såvida en enskild delstat inte har antagit egna bestämmelser gäller federala bestämmelser på området, enligt vilka polisen endast får ta upp bild- och ljudinspelningar av mötesdeltagare om det finns saklig grund att anta att de utgör betydande risker för den allmänna säkerheten och ordningen. Enligt uppgift till Riksdagens utredningstjänst tillåter nästan samtliga delstatliga polislagar kamerabevakning av offentliga evenemang och sammankomster, såvida de inte avser sådana tilldragelser som träffas av grundläggande bestämmelser om mötes- och föreningsfrihet. Detsamma gäller kamerabevakning av områden, platser, anläggningar och byggnader där utsattheten eller risken för brott är stor. Enligt ett avgörande i den tyska författningsdomstolen från år 2007 krävs särskilt lagstöd för kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde. Av de bestämmelser som ligger till grund för bevakningen ska framgå under vilka omständigheter, i vilket syfte och på vilka villkor bevakningen får bedrivas.

Någon redogörelse för om krav på tillstånds- eller anmälningsförfaranden förekommer i föreskrifter på federal eller delstatlig nivå

har inte lämnats i svaret till utredningstjänsten. Genom våra kontakter (se nedan) har dock framkommit att polisens kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde inte omfattas av ett tillståndskrav.

3.6.3 Påverkan av den nya generella dataskyddsregleringen

I syfte att få en kort uppdatering av hur den nya dataskyddsregleringen påverkar ländernas kamerabevakningsförfarande gällande framför allt förekomsten av en eventuell tillståndsplikt har vi försökt etablera kontakt med de länder som omfattas av rapporten. Riksdagens utredningstjänst har varit oss behjälpliga i det arbetet. Vi har emellertid, i slutet av juni 2018, enbart fått svar från Tyskland i den här delen. Av svaret framgår att dataskyddsregleringen inte påverkar Tysklands reglering i avseendet att en tillståndsplikt inte gäller. Detta är en rimlig hypotes också gällande övriga länder som inte har något tillståndsförfarande. Det är nämligen högst osannolikt att länder som tidigare inte haft någon tillståndsplikt kommer att införa en sådan till följd av den nya dataskyddsregleringen, eftersom den regleringen inte innehåller ett sådant krav. Det är i övrigt inte känt om och hur de regleringar som återgetts ovan ändrats eller kommer att ändras till följd av EU:s nya dataskyddsreglering.

4 Viss forskning om kamerabevakning

4.1 Inledning

Vårt huvudsakliga uppdrag är att föreslå förenklingar för den kamerabevakning som sker i brottsbekämpande syfte. Inom ramen för det uppdraget är det, inte minst ur ett integritetsperspektiv, angeläget att redogöra för vad som är känt om kamerabevakning som brottsbekämpande metod. I detta avsnitt gör vi därför ett nedslag i den forskning som finns på området.

Ur ett integritetsperspektiv är det också av intresse att belysa vilken inställning allmänheten har till bevakning av allmänna platser. Vi redogör därför i detta avsnitt även för några utvalda undersökningar och rapporter som behandlar den frågan.

4.2 Kamerabevakning som brottsbekämpande metod

4.2.1 Allmänt om forskning på kamerabevakningsområdet

Det finns en mängd internationella studier på kamerabevakningsområdet. Dessa studier belyser främst de brottspreventiva effekterna av kamerabevakning. Vilken effekt kamerabevakning kan ha för det operativa arbetet har ännu inte studerats i samma utsträckning. Det finns också begränsad forskning kring trygghetsskapande effekter och kring vilken nytta upptagningar från kamerabevakning kan ha vid lagföring (se dock Brottsförebyggande rådets rapporter Kameraövervakning i Landskrona, 2009:14, och Kameraövervakning på Stureplan och Medborgarplatsen, 2015:21).

Vid nedslag i forskningen på området står det klart att det kan finnas vissa problem vad gäller utvärdering av kamerabevakningens

effekter. Som ett exempel kan nämnas att studier av de brottsförebyggande effekterna tidigare ofta har saknat kontrollområden som de studerade kamerabevakade områdena har kunnat jämföras med. Sådana utvärderingar har mindre värde inom den evidensbaserade kriminologin. Dessutom förefaller det finnas en svårighet i att identifiera kontrollområden som är jämförbara med de områden där kamerabevakning inleds (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).

Ytterligare ett problem finns när det gäller att identifiera kamerabevakningens effekter på en viss plats. Kamerabevakning inleds ofta som en följd av tidigare kriminalitet i ett område. Om kriminalitetens 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 leda till minskad brottslighet. 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 väktare sättas in. I dessa fall kan man bara mäta den totala effekten av samtliga åtgärder och inte isolera effekten av bevakningskamerorna (se Priks, M., *Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan*, ESO 2015:4, s. 37 och 38).

Ett generellt problem med enskilda studier är vidare att de är gjorda i specifika situationer i enskilda länder. Det är därmed inte säkert att det går att överföra resultaten till andra miljöer och länder. Enstaka studier bör därmed användas med försiktighet. För ett bra beslutsunderlag är det viktigt med många studier inom området (ESO 2015:4 s. 66). Detta har även påpekats av Brottsförebyggande rådet (Brå), som i våra kontakter framfört att den mest rättvisande generella bilden av kamerabevakningens effekter nås 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.

4.2.2 Brottsförebyggande rådets rapporter år 2007 och 2018

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 (Brå 2007:29). Av rapporten, som inkluderar 44 studier, framgår att kamerabevakning totalt sett ledde till en viss minskning av antalet anmälda brott (16 procent) i de bevakade områdena jämfört med i de kontrollområden där kameror inte användes. Samtidigt pekar 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 men inte signifikant minskning av brottsligheten. I kollektivtrafiken uppvisades en ganska stor, men inte signifikant minskning av brottsligheten; 23 procent jämfört med kontrollområdena. Slutligen talade studien för att kamerabevakning tycktes fungera bättre mot egendomsbrott och planerade brott än mot mer impulsiva brott.

Brå har nu låtit göra en uppföljning av metaanalysen från år 2007. I juni 2018 presenterades rapporten CCTV and Crime Prevention – A new Systematic Review and Meta-Analysis (Piza, Welsh, Farrington och Thomas). Denna nya metaanalys inkluderar sammanlagt 76 studier av kamerabevakningssystem som installerats i olika länder. Det stora flertalet av studierna är utförda i Storbritannien och USA. Även andra länder, däribland Sverige, finns dock representerade.

Sammanfattningsvis kan följande sägas om de resultat som redovisas i rapporten. Kamerabevakning ledde sammantaget till en liten men signifikant minskning av brottsligheten (13 procent) i försöksområdena jämfört med kontrollområdena. Precis som i rapporten från år 2007 framgår att det finns stora variationer i den brottspreventiva effekten på olika typer av platser. Den största brottspreventiva effekten konstaterades alltså på parkeringsplatser, där bevakningen åstadkom en 37-procentig minskning av antalet brott jämfört med kontrollområdena. Nytt jämfört med den tidigare rapporten är emellertid att en reduktion av brottsligheten till följd av kamerabevakning uppvisades även i bostadsområden (public housing undantaget). I dessa områden minskade brottsligheten med

12 procent jämfört med kontrollområdena. Däremot uppvisades inte några signifikanta effekter av kamerabevakning i t.ex. stadskärnor i städer och större tätorter eller kollektivtrafiken.

I rapporten 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. Däremot uppmättes inga signifikanta effekter vad gällde antalet våldsbrott eller störningar av allmän ordning (disorder).

Störst effekt uppvisades vidare 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.

4.3 Allmänhetens inställning till kamerabevakning

4.3.1 Integritetsskyddskommitténs enkätundersökning 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 behjärtansvärda intressen. Enkäten genomfördes på uppdrag av Integritetsskyddskommittén (SOU 2007:22, bilaga 4).

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 – 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. Därtill ansåg 90 procent av de tillfrågade att kamerabevakning ska tillåtas på allmänna platser om det behövs för att människor ska känna sig tryggare.

4.3.2 Datainspektionens rapport Ungdomar och integritet år 2011

Datainspektionen 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 (Datainspektionens rapport 2011:1).

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 ansåg 85 procent att kamerabevakning kan accepteras, om syftet är att förhindra grova brott. 82 procent ansåg

att kamerabevakning kan accepteras om det förhindrar terroråd. Acceptansen för kamerabevakning för att förhindra mindre allvarliga brott, som klotter och snatteri, var också hög. Vidare accepterade ungdomar i stor utsträckning kamerabevakning på torg, i kollektivtrafiken och i butiker. Hela 72 procent kunde dessutom acceptera kamerabevakning om den får människor att känna sig tryggare.

4.3.3 LUSAX opinionsundersökning år 2018

LUSAX-säkerhetsforskargrupp vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet genomförde i april 2018 en opinionsundersökning om allmänhetens uppfattning kring användandet av bevakningskameror på allmän plats relaterat till den personliga integriteten (Lahtinen, M., Allmänhetens uppfattning kring användandet av bevakningskameror på allmän plats). Undersökningen, som var en uppföljning av en liknande undersökning från augusti 2017, gjordes som en samverkansaktivitet med Securitas Sverige AB och i samarbete med Kantar Sifo.

Inom ramen för undersökningen tillfrågades ett geografiskt och demografiskt representativt urval av allmänheten om sin inställning till bevakningskameror, dels till kamerabevakning i allmänhet, dels till användandet av bevakningskameror kopplat till behovet av personlig integritet. 1 000 personer deltog i undersökningen.

Av de tillfrågade var 90 procent mycket eller ganska positiva till bevakningskameror på allmän plats. 75 procent avvisade (med svaret stämmer ganska dåligt eller mycket dåligt/inte alls) påståendet om att närvaron av bevakningskameror på gator och torg inkräktar på deras personliga integritet. I det egna bostadsområdet var acceptansen för kamerabevakning något mindre; samma påstående avvisades här av 66 procent. Av de tillfrågade hade 82 procent uppfattningen (stämmer mycket eller ganska bra) att närvaron av bevakningskameror verkar avskräckande för potentiella gärningsmän. Lika många hade uppfattningen att materialet från bevakningskameror leder till att begångna brott utreds och klaras upp. 87 procent hade uppfattningen att bevakningskameror är ett stöd i arbetet att upptäcka pågående brott. Av de tillfrågade avvisade 60 procent i någon mån (stämmer ganska dåligt eller mycket dåligt/inte alls) påståendet om att den personliga integriteten kränks om polisen tillåts besluta om behovet av bevakningskameror på egen hand.

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. 38 procent ansåg 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.

4.4 Slutsatser

De undersökningar vi beskrivit i avsnitt 4.3 talar för att allmänheten har en hög acceptans för kamerabevakning på allmän plats om det sker i brottsbekämpande syfte eller för att förhindra terrordåd. Även kamerabevakning vars enda effekt är att människor känner sig tryggare på platsen förefaller ha en bred acceptans bland allmänheten. För det stora flertalet tycks dessutom tydlig skyltning och reglering kring hur upptagningar behandlas vara viktigare för att säkerställa integritetsskyddet än en sträng tillståndsgivning och periodvis avstängda kameror. LUSAX opinionsundersökning från år 2018 pekar på att allmänheten har en hög tilltro till kamerabevakning som brottsförebyggande åtgärd, men också till att bevakningen medför nytta i polisens operativa arbete och i utredningsarbetet vid begångna brott. Det går inte att utesluta att dessa uppfattningar har betydelse för allmänhetens inställning till myndigheters kamerabevakning.

Antalet studier kring kamerabevaknings brottspreventiva effekter har ökat under de senaste åren, vilket har lett till ett bättre forskningsunderlag (Brå:s rapport 2018, s. 32). Den bild som ges i många av de undersökningar vi tagit del av är emellertid att kamerabevakningens effekter inom den brottsbekämpande verksamheten inte är helt lätta att klarlägga. Svårigheter förefaller finnas bl.a. i metodologin och i den allmänna tillämpligheten i enskilda studiers resultat.

Den sammantagna bilden pekar dock på att den brottspreventiva effekt man kan uppnå med kamerabevakning varierar utifrån en mängd olika faktorer. Det handlar dels om vilken typ av brott man avser att bekämpa, eftersom kamerabevakning förefaller fungera bäst för att förhindra planerade brott, såsom egendomsbrott och drog- brottslighet. När det gäller exempelvis våldsbrott, som ofta sker

under alkoholpåverkan och i affekt, talar erfarenheterna för att kamerabevakning inte fungerar avskräckande på samma sätt. Det har också betydelse vilken typ av område man avser att bevaka. De platser där en effekt har kunnat fastställas är parkeringsplatser och bostadsområden (undantaget public housing). Kamerabevakning förefaller vidare ha begränsad effekt när den sätts in som enda brottsförebyggande åtgärd. Däremot kan effekter uppkomma om bevakningen kombineras med flera andra åtgärder, såsom patrullerande polis, fler väktare eller sociala insatser. Det är vidare i de aktiva systemen, där en operatör övervakar upptagningarna i realtid, som en signifikant effekt har kunnat fastställas.

5 Övergripande slutsatser om integritetsskyddet i den generella dataskyddsregleringen

5.1 Inledning

I avsnitt 3 har vi redogjort för den nya generella dataskyddsregleringen. I det här avsnittet presenterar vi våra övergripande slutsatser gällande vilket integritetsskydd som den regleringen förväntas ge i kamerabevakningssammanhang. Vilket integritetsskydd som den generella dataskyddsregleringen förväntas medföra får nämligen stor betydelse för övervägandena gällande en eventuell borttagen tillståndsplikt. Integritetsskyddet har vidare betydelse för hur ett enklare kamerabevakningsförfarande bör utformas. Slutligen är behovet av ytterligare integritetsskyddande åtgärder vid ett enklare förfarande till stor del beroende av vilket integritetsskydd som den generella dataskyddsregleringen förväntas ge. I de kommande avsnitt som berör nu nämnda frågor (avsnitt 8–10) återkommer vi till betydelsen av integritetsskyddet i dataskyddsregleringen. Analyserna som görs i de avsnitten tar ofta sin utgångspunkt i slutsatser som dragits i det här avsnittet.

Som angetts i avsnitt 2.3 handlar det i grunden om ett helt nytt EU-rättsligt regelverk. Hur regleringen kommer att tolkas och tillämpas är givetvis inte möjligt att med säkerhet veta. Våra analyser i den här delen måste ses mot den bakgrunden.

5.2 Integritetsskyddet i den generella dataskyddsregleringen vid kamerabevakning

Vår bedömning: Den generella dataskyddsregleringen ger ett långtgående integritetsskydd vid kamerabevakning. Den intresseavvägning som i dag görs inom ramen för tillståndsförfarandet kommer emellertid inte till tydligt uttryck i den generella dataskyddsregleringen.

5.2.1 Grundläggande förutsättningar för när kamerabevakning över huvud taget är tillåten

Som framgått i avsnitt 3.4 innehåller dataskyddsregleringen bestämmelser om när en kamerabevakning är tillåten. 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. 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.

5.2.2 Behandling för nya ändamål får endast ske under vissa förutsättningar

Den generella dataskyddsregleringen begränsar möjligheterna att använda material från kamerabevakning för andra ändamål än det de ursprungligen samlades in för. Upptagningar från kamerabevakning 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. Hur detta får ske beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.4.1–3.4.3. Något förenklat kan dock sägas att när kamerabevakning bedrivs inom brottsdatalagens (2018:1177) område får upptagningarna behandlas för andra ändamål endast om

detta är nödvändigt och proportionerligt. Dessutom 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 (2 kap. 4 och 22 §§ brottsdatalagen). På det förordningsstyrda området regleras möjligheten att behandla upptagningar från kamerabevakning för andra ändamål av den s.k. finalitetsprincipen. Denna princip, som även fanns i personuppgiftslagen (1998:204), 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 ändamålet, förhållandet mellan de registrerade och den personuppgiftsansvarige och eventuella konsekvenser för den registrerade beaktas. Även för Säkerhetspolisens kamerabevakning kommer, enligt förslaget till Säkerhetspolisens datalag (2 kap. 4), en finalitetsprincip att gälla.

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 på förhand säkerställs att det finns en proportionalitet i hur de aktuella myndigheterna kan komma att använda upptagningarna från kamerabevakning.

5.2.3 Ett utökat skydd finns 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 förhandssamråd då aktualiseras (se avsnitt 3.4.1–3.4.3).

I en konsekvensbedömning ska den planerade bevakningens konsekvenser för skyddet av personuppgifter bedömas. En konsekvensbedömning utförs sannolikt på konceptnivå, där samtliga förutsättningar för bevakningen utgör konceptet (skäl 58 till dataskyddsdirektivet 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, s. 8, nedan förkortad WP 248 rev. 01). 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. Som framgått i avsnitt 3.4.1 har regeringen bedömt att exempelvis Polismyndigheten bör kunna ta fram en konsekvensbedömning som kan användas vid ett stort antal bevakningssituationer (prop. 2017/18:231 s. 73).

Som framgått tidigare (se avsnitt 3.4.2) anges som exempel på behandlingar som kräver en konsekvensbedömning i dataskyddsförordningen bland annat ”systematisk övervakning av en allmän plats i stor omfattning” (artikel 35.3 c). I skäl 91 till förordningen nämns i detta sammanhang särskilt användning av optisk-elektroniska anordningar.

Mot den redovisade bakgrunden bedömer vi att bestämmelserna om konsekvensbedömningar i de flesta fall kommer att aktualiseras vid kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde och som berör fler än ett begränsat antal personer (jfr även prop. 2017/18:231 s. 73). När sådana bedömningar kommer att behöva genomföras för de berörda myndigheternas kamerabevakning är för närvarande dock inte möjligt att säkert säga. De förteckningar som tillsynsmyndigheten ska upprätta över de behandlingsverksamheter som omfattas respektive inte omfattas av kravet på konsekvensbedömning kommer möjligtvis att ge ledning i frågan (artikel 35.4 och 35.5 i dataskyddsförordningen). I övrigt får praxis på området avvaktas.

Efter en genomförd konsekvensbedömning krävs i vissa fall att myndigheterna samråder med och får svar från tillsynsmyndigheten innan en kamerabevakning påbörjas (se avsnitt 3.4.1–3.4.3). På det förordningsstyrda området kommer samråd sannolikt att bli aktuellt om en genomförd konsekvensbedömning visar att risken för de registrerades integritet är fortsatt hög även efter vidtagna säkerhetsåtgärder (skäl 94 till förordningen och WP 248 rev. 01 s. 21). På det direktivstyrda området är det oklart om man ska ha samma synsätt. Som framgått i avsnitt 3.4.1 har regeringen i förarbetena till brottsdatalogen framfört att det kan vara svårt för den personuppgiftsansvarige att på egen hand avgöra vilka åtgärder som är tillräckliga. Regeringen uteslöt dock inte att vidtagna åtgärder från den personuppgiftsansvariges sida kan befria från samrådsskyldighet och menade att det får överlämnas till rättstillämpningen att avgöra i vilken utsträckning samråd inte bör krävas för att den personuppgiftsansvarige har vidtagit åtgärder som minskat risken för intrång

till en godtagbar nivå (prop. 2017/18:232 s. 184). Om det kommer att krävas förhandssamråd i flera situationer på brottsdatalagens tillämpningsområde än på dataskyddsförordningens återstår alltså att se.

Enligt brottsdatalagen ska, som framgått tidigare, samråd även genomföras om typen av behandling i sig innebär särskild risk för intrång i registrerades personliga integritet. När den bedömningen görs ska ny teknik, nya rutiner eller nya förfaranden särskilt beaktas (3 kap. 9 § andra stycket brottsdataförordningen [2018:1202]). I förarbetena till brottsdatalagen konstaterar regeringen att resultatet av en konsekvensbedömning inte är avgörande för om samråd ska äga rum i dessa fall (prop. 2017/18:232 s. 184, se även avsnitt 3.4.1).

Sammantaget bedöms regleringen om konsekvensbedömningar och förhandssamråd ge ett långtgående preventivt skydd i kamerabevakningssammanhang i de fall det är särskilt motiverat med hänsyn till integritetsaspekter. När regleringen om förhandsamråd aktualiseras involveras dessutom tillsynsmyndigheten i arbetet med integritetsrisker redan inför att en kamerabevakning påbörjas. Att tillsynsmyndigheten involveras i myndigheternas preventiva arbete med kamerabevakning bör vidare ge myndigheterna goda förutsättningar för att framöver tillämpa regelverket på ett korrekt sätt, vilket givetvis är positivt ur ett integritetsskyddsperspektiv.

5.2.4 Betydelsen av principen om korrekthet

En central princip i sammanhanget är principen om korrekthet. Principen är viktig eftersom den sannolikt innebär att det inför en personuppgiftsbehandling ska göras en skälighetsbedömning och en avvägning mellan den personuppgiftsansvariges och den registrerades intressen (se prop. 2017/18:232 s. 142 och 143 och prop. 2017/18:105 s. 47, jfr även prop. 2017/18:231 s. 132). Att det görs en sådan avvägning är betydelsefullt när det kommer till myndigheters användning av kamerabevakning på allmän plats.

Datainspektionen har framfört att den generella dataskyddsregleringen saknar en uttrycklig motsvarighet till kamerabevakningens (2018:1200) proportionalitetsbedömning med överviktsprincip, nedan även benämnd intresseavvägning, som görs av tillståndsmyndigheten inom ramen för tillståndsförfarandet (se avsnitt 3.5.1

och avsnitt 6.6). Vi delar den bedömningen. Även om den personuppgiftsansvarige, enligt principen om korrekthet, har ett ansvar att se till att personuppgifter behandlas på ett korrekt sätt är det inte möjligt att i nuläget veta om principen ger samma integritetsskydd och samma möjligheter till kamerabevakning som överviktsprincipen gör. Vi återkommer till betydelsen av avsaknaden av en uttrycklig intresseavvägning motsvarande den som finns i kamerabevakningslagen i avsnitt 8–10.

5.2.5 Regleringen om tekniska och organisatoriska åtgärder m.m.

Som framgått i avsnitt 3 innehåller dataskyddsregleringen bestämmelser som innebär att den som bedriver kamerabevakning måste vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder, 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. På kamerabevakningsområdet skulle man exempelvis kunna tänka sig att det krävs ett starkare skydd om bevakningen bedrivs på en plats där många människor rör sig, jämfört med enligare platser.

Vissa tekniska åtgärder kommer, som angetts i avsnitt 3, till något mer konkret uttryck genom bestämmelserna om s.k. inbyggt dataskydd och dataskydd som standard (3 kap. 3 och 4 §§ brottsdatalagen, förslaget till 5 kap. 2 och 3 §§ Säkerhetspolisens datalag samt artikel 25.1 och 25.2 i dataskyddsförordningen). 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 upptagningar från kamerabevakning, behörighetsstyrning och automatisk gallring. I brottsdatalagen och förslaget till Säkerhetspolisens datalag uppställs dessutom specifika krav på loggning för automatiserade behandlingssystem (3 kap. 5 § respektive 5 kap. 4 §). Av brottsdataförordningen och förslaget till Säkerhetspolisens dataförordning framgår att denna skyldighet kommer att vara långtgående och – förutsatt att man använder sig av automatiserade behandlingssystem – innefatta en mycket stor del av den behandling av inspelat material som kommer

att utföras hos de berörda myndigheterna (3 kap. 4 § respektive 4 kap. 5 §).

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 (jfr prop. 2017/18:232 s. 454). För sådan personuppgiftsbehandling som utförs genom kamerabevakning skulle ett exempel på sådana åtgärder kunna vara användandet av integritetsvänlig teknik som möjliggör exempelvis maskning av privata bostäder, fönster eller portuppgångar, automatisk oidentifiering genom pixling eller att kameror sätts igång först efter ljuddetektion vid t.ex. skottlossning eller glaskross. Även automatiserad bildanalys kan utgöra sådan integritetsvänlig teknik. Exempel på det är att data extraheras ur bildinformationen så att endast uppgifter om antal fordon som passerat en kamera samt deras registreringsnummer behandlas. Ett annat exempel är att programvara för ansiktigenkänning gör ett urval baserat på i förväg utvald referensinformation (biometrisk information), i stället för att en människa okulärt går igenom filmmaterial med en stor mängd personer, varav de flesta är ointressanta för den åtgärd som ska vidtas.

Behörighetsbegränsningar, dvs. anställdas tillgång till personuppgifter, utgör en organisatorisk skyddsåtgärd. I brottsdatalagen och förslaget till Säkerhetspolisens datalag 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 (3 kap. 6 § respektive 5 kap. 5 §). Dataskyddsförordningen innehåller ingen motsvarande bestämmelse. Däremot bör enligt vår mening den personuppgiftsansvariges skyldighet att enligt dataskyddsförordningen vidta lämpliga organisatoriska åtgärder för att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå innefatta sådana behörighetsbegränsningar (artikel 32).

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. Därmed uppnås ett gott integritetsskydd under tiden som en kamerabevakning pågår.

Som framgått i avsnitt 3.4 ska den personuppgiftsansvarige dessutom föra en övergripande förteckning över de kategorier av per-

sonuppgiftsbehandlingar den utför (3 kap. 3 § brottsdataförordningen, förslaget till 4 kap. 4 § Säkerhetspolisens dataförordning samt artikel 30 i förordningen). 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 de berörda myndigheterna, vilket bör vara positivt vid tillsynsarbetet.

5.2.6 Principen om lagringsminimering

Ur ett integritetsskyddsperspektiv är vidare lagringstiden för inspelat material av särskild betydelse. Som framgått i avsnitt 3.4 innehåller dataskyddsregleringen vissa bestämmelser som handlar om hur länge personuppgifter får sparas. Bestämmelserna utgår ifrån principen om lagringsminimering. Som framgått i angivet avsnitt är principen generellt utformad och någon fastställd borte gräns för bevarande finns inte. Den som bedriver kamerabevakning måste i stället avgöra vilken lagringstid som är nödvändig för det specifika ändamålet utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Det kan i detta sammanhang påpekas att om upptagningarna från en myndighets kamerabevakning kommer till användning i någon annan verksamhet hos myndigheten, exempelvis en förundersökning, behandlas de för ett nytt ändamål. Hur länge upptagningarna får bevaras ska i det fallet bedömas utifrån 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.

5.2.7 Principen om ansvarsskyldighet

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 (för en mer utförlig beskrivning av principen, se av-

snitt 3.4). Detta ansvar bör medföra ett starkt incitament för personuppgiftsansvariga att följa regleringen och för att dokumentera de överväganden och de bedömningar som gjorts enligt tillämpliga dataskyddsbestämmelser. Utan dokumentation blir det nämligen svårare att i ett tillsynsärende visa att den bevakning som bedrivs är tillåten. Om en personuppgiftsansvarig inte följer regleringen kan den dessutom drabbas av korrigerande åtgärder och av kostsamma sanktionsavgifter (se nedan).

5.2.8 Tillsynsmyndighetens befogenheter – ett yttersta integritetsskydd

Som ett yttersta skydd för den personliga integriteten finns de befogenheter som tillsynsmyndigheten har enligt dataskyddsregleringen (5 kap. 5–7 §§ brottsdatalagen, förslaget till 7 kap. 3–5 §§ Säkerhetspolisens datalag och artikel 58 i dataskyddsförordningen). De tre regelverken är till allra största delen överensstämmande på detta område. Som framgått i avsnitt 3.4 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 bl.a. lokaler och utrustning. Tillsynsmyndigheten kan vidare utfärda varningar, meddela förelägganden och begränsa eller förbjuda behandling av personuppgifter i korrigerande syfte.

Som framgått tidigare har tillsynsmyndigheten också en ny möjlighet att besluta om administrativa sanktionsavgifter vid vissa överträdelser av brottsdatalagens eller dataskyddsförordningens bestämmelser (6 kap. 1–5 §§ brottsdatalagen respektive artikel 83 i förordningen). Någon möjlighet att besluta om sådana sanktionsavgifter föreslås dock inte för Säkerhetspolisen (Säkerhetspolisens datalag). I princip får sanktionsavgifter beslutas för överträdelser av de flesta bestämmelser i brottsdatalagen och förordningen som har betydelse för den personliga integriteten. Den myndighet som bedriver kamerabevakning kan exempelvis bli föremål för sanktionsavgifter om kamerabevakning bedrivs utan att det finns en rättslig grund för det eller om upptagningar från sådan bevakning behandlas för ett nytt ändamål i strid med brottsdatalagens eller förordningens bestämmelser. 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 myndigheten 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 därmed centrala ur ett integritetsskyddsperspektiv och utgör en yttersta garanti för att regelverket efterlevs. De administrativa sanktionsavgifterna är med sina höga avgiftsnivåer tänkta att verka avskräckande (prop. 2017/18:232 s. 313–317) och förstärker därmed integritetsskyddet ytterligare.

6 Kartläggningen

6.1 Inledning

En av våra huvuduppgifter är att göra en kartläggning av behovet av förenklade regler vid kamerabevakning som sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott samt i syfte att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. I det här avsnittet presenteras vår kartläggning. Inledningsvis redogörs för vilka myndigheter som har ingått i kartläggningen och hur kartläggningen närmare har gått till. Därefter följer en kort beskrivning av myndigheternas respektive verksamhetsområde och tillämplig dataskyddsreglering. Beskrivningen är tänkt att bidra till den större bilden av hur myndigheterna arbetar med kamerabevakning och vilka gränsdragningsproblem som kan uppstå om personuppgiftsbehandlingen bedrivs inom ramen för såväl brottsdatalagens (2018:1177) eller motsvarande reglering för Säkerhetspolisen, som dataskyddsförordningens tillämpningsområde. Därefter följer en beskrivning av hur de brottsbekämpande myndigheterna ser på behovet av förenklade regler vid kamerabevakning, deras tänkbara lösningsmodeller och deras syn på hur integritetsaspekter kan tillgodoses om ett enklare kamerabevakningsförfarande införs. Slutligen redogörs för Datainspektionens synpunkter på bl.a. integritetsaspekter om det blir enklare att kamerabevaka.

Våra slutsatser av kartläggningen presenteras i avsnitt 7. Hur slutsatserna påverkar utformningen av ett enklare kamerabevakningsförfarande återkommer vi till i avsnitten därefter.

6.2 Om kartläggningen

6.2.1 Vilka myndigheter har ingått i kartläggningen?

Kamerabevakning i brottsbekämpande syfte bedrivs inte bara av Polismyndigheten utan även av andra brottsbekämpande myndigheter. De mest centrala myndigheterna, utöver Polismyndigheten, är i sammanhanget Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket. Dessa myndigheter har därför ingått i kartläggningen. Initialt fanns tankar om att även Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Kriminalvården eventuellt skulle kunna ha behov av förenklade regler vid kamerabevakning i brottsbekämpande syfte. Behovet framstod emellertid som tveksamt. Vid inledande kontakter med dessa myndigheter framkom att ingen av myndigheterna har behov av förenklade regler. Detta förklaras av att myndigheterna helt enkelt inte bedriver sådan kamerabevakning, eller att de gör det endast i mycket begränsad omfattning. Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Kriminalvården har därför slutligen inte ingått i kartläggningen.

Datainspektionen är sedan kamerabevakningslagen (2018:1200) trädde i kraft den 1 augusti 2018 såväl central tillstånds- som tillsynsmyndighet för kamerabevakning. Datainspektionen ansvarar därmed i hög grad för att integritetsaspekter tillvaratas vid kamerabevakning. Som kommer framgå nedan intar integritetsaspekter en framträdande roll i kartläggningen. Inom ramen för kartläggningen har vi därför även inhämtat synpunkter från Datainspektionen.

6.2.2 Metod och genomförande

Kartläggningen bygger på en i huvudsak kvalitativ metod. Ett omfattande frågeunderlag har skickats till de brottsbekämpande myndigheterna. Frågeställningarna har diskuterats vid ett möte med varje myndighet. Frågorna har även besvarats skriftligen.

Det primära syftet med kartläggningen har varit att undersöka vilka behov som de brottsbekämpande myndigheterna har av förenklade regler vid kamerabevakning i brottsbekämpande syfte och i syfte att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. De behoven måste givetvis ses i ljuset av myndigheternas erfarenheter av sådan kamerabevakning, t.ex. när det gäller nyttan av bevakningen. Behoven är dessutom nära förknippade

med vilka problem som myndigheterna upplever att tillståndsplikten ger upphov till i verksamheterna. Underlaget har därför innehållit frågeställningar som tar sikte på nyss nämnda aspekter.

Som framgått i avsnitt 2.2 har kameraövervakningslagen (2013:460) nyligen ersatts av kamerabevakningslagen. Den senare lagen innebär vissa lättnader när det gäller möjligheterna att få tillstånd till kamerabevakning i bl.a. brottsbekämpande syfte (se avsnitt 3.5). Med tanke på att kamerabevakningslagen inte hade trätt i kraft när kartläggningen genomfördes har det givetvis inte varit möjligt för myndigheterna att utvärdera konsekvenserna av den nya regleringen. En sådan utvärdering skulle dessutom förutsätta att regelverket hade varit i kraft en viss tid. Frågeställningarna i den här delen har därför tagit sikte på förväntade konsekvenser av den generösare tillståndsplikt som kamerabevakningslagen medför. Syftet har varit att belysa om den nya regleringen på något sätt förväntas påverka behovsbilden.

Våra direktiv ger uttryck för att det finns en vilja att kamerabevakning framöver ska kunna användas på ett flexibelt och verksamhetsanpassat sätt i den brottsbekämpande verksamheten. Det har därför varit viktigt att undersöka hur myndigheterna själva ser på frågan hur ett eventuellt enklare kamerabevakningsförfarande skulle kunna se ut. Underlaget har därför innehållit frågeställningar som inneburit att myndigheterna fått analysera effekterna för verksamheten av olika tänkbara förenklingar, med utgångspunkt i någon form av anmälningsplikt. Myndigheterna har också fått komma med egna förslag på verksamhetsanpassade lösningar.

En viktig aspekt vid ett enklare kamerabevakningsförfarande är hur den nya EU-rättsliga dataskyddsregleringen förväntas påverka myndigheternas verksamhet med kamerabevakning. Underlaget har i den här delen bl.a. innehållit frågor om potentiella gränsdragningsproblem. Syftet har varit att belysa om, och i så fall i vilken utsträckning, myndigheternas personuppgiftsbehandling vid kamerabevakning rör sig inom såväl brottsdatalagens som dataskyddsförordningens tillämpningsområde, eller faller utanför den EU-rättsliga regleringen. Frågan har betydelse för hur ett enklare förfarande bör utformas. Vi återkommer i avsnitt 7.3 och 8.3 till den problematik som kan uppstå om tillståndsplikten tas bort endast när det gäller kamerabevakning som bedrivs i brottsbekämpande syfte.

Kamerabevakning innebär ett intrång i den personliga integriteten. Kamerabevakning betraktas dessutom som en särskilt integritetskänslig åtgärd (se våra direktiv). Om det blir enklare att kamerabevaka ställs integritetsaspekter onekligen i ett helt nytt ljus. Det är en given utgångspunkt att integritetsskyddet för personer som blir kamerabevakade kan garanteras även vid förenklade möjligheter till kamerabevakning. Mot den bakgrunden har integritetsaspekter genomgående haft en framträdande roll i kartläggningen. Underlaget har bl.a. innehållit frågeställningar som tar sikte på myndigheternas arbete med integritetsaspekter vid kamerabevakning, vilken betydelse den nya EU-rättsliga dataskyddsregleringen får för integritetsaspekter och hur integritetsaspekter kan tillvaratas på bästa sätt om det blir enklare att kamerabevaka. I den här delen av kartläggningen har även Datainspektionen haft en framträdande roll. Ett frågeunderlag som i huvudsak tagit sikte på integritets- och tillsynsaspekter har skickats till Datainspektionen. Frågeställningarna har diskuterats vid ett möte och besvarats skriftligen.

Under utredningens gång har utredningen även fört en löpande diskussion med berörda myndigheter, främst genom experterna. Uppgifter som framkommit under sådana diskussioner återges oftast löpande i övervägandena.

6.3 Verksamhetsbeskrivningar

6.3.1 Polismyndigheten

Polismyndighetens verksamhet regleras i polislagen (1984:387). I 1 § anges polisverksamhetens ändamål. Där sägs att polisens 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 polisens verksamhet för att hindra brott och andra störningar utan också på exempelvis den brottsutredande verksamheten.

Polismyndighetens uppgifter regleras närmare i 2 § polislagen. Uppräkningen av uppgifter i bestämmelsen är inte uttömmande. Av bestämmelsen framgår att till Polismyndighetens uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet (punkten 1).

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.

Av 2 § polislagen följer vidare att Polismyndigheten ska övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat (punkten 2). Uppgiften tar sikte på polisens övervakningsverksamhet. Denna brukar indelas 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 kunna ingripa när sådana störningar eller angrepp ändå sker. Verksamheten syftar slutligen 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 syftar till 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 lagöverträdelser och andra ordningsstörningar. Speciell övervakning omfattar bl.a. gränsövervakning samt tillsyn av skydds- och kontrollområden.

I Polismyndighetens uppgifter ingår vidare 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 göra detta. Den sistnämnda verksamheten är i huvudsak oreglerad medan förundersökningen regleras i 23 kap. rättegångsbalken (RB).

Så snart det finns anledning att anta att ett brott har begåtts ska förundersökning inledas (23 kap. 1 § RB). 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. I det andra steget handlar det 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 (23 kap. 3 § RB).

Av 2 § polislagen följer vidare att hjälpande verksamhet hör till polisens 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. Polisen har t.ex. att beakta anspråken på allmän ordning och säkerhet vid offentliga tillställningar samt vid nyttjandet av allmän plats m.m.

(Ovanstående text bygger till stor del på Berggren och Munck, Polislagen. En kommentar, Zeteo, version den 1 juni 2017, kommentaren till 2 §, se även där angiven litteratur och anmärkta rättsfall.)

Som kommer framgå nedan är det Polismyndigheten som bedriver tillståndspliktig kamerabevakning i störst utsträckning. Kamera-bevakning används i den brottsförebyggande verksamheten men även inom andra delar av myndighetens verksamhet, t.ex. vid gräns- och kontrollverksamhet och på olycksdrabbade platser. Det kan, som kommer framgå, vara svårt att dra en gräns mellan Polismyndighetens olika verksamhetsdelar, eftersom myndighetens uppgifter ofta har ett nära samband med varandra.

6.3.2 Kustbevakningen

Kustbevakningen har, enligt förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen (förordningen), till uppgift att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss. Kustbevakningen ska också ha förmåga att förebygga, motstå och hantera krissituationer inom sitt ansvarsområde. Verksamheten bedrivs inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt på land i anslutning till dessa vatten. Vad gäller sjöar, kanaler och vattendrag omfattar verksamheten enbart Vänern och Mälaren samt i fråga om miljöräddningstjänst också Vättern. Kustbevakningen får med stöd av särskilda föreskrifter eller beslut bedriva verksamhet även utanför dessa områden. Kustbevakningen har också till uppgift att samordna

civila behov av sjöövervakning och förmedla civil sjöinformation till berörda myndigheter.

I Kustbevakningens uppgift att bedriva sjöövervakning ingår bl.a. att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning, brottsbekämpande verksamhet samt kontroll och tillsyn. Kustbevakningen ska genom sjöövervakning förebygga och ingripa mot störningar av ordningen i sjötrafiken. Kustbevakningen ska vidare i enlighet med särskilda föreskrifter förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, ingripa vid misstanke om brott samt utreda och beivra brott eller bistå med utredningen av brott.

Kustbevakningens befogenheter inom det polisiära och brottsbekämpande området regleras i en mängd olika författningar. Kustbevakningen har i sin självständiga verksamhet vissa egna befogenheter. Myndigheten kan t.ex. i vissa fall inleda förundersökning (t.ex. vid ratt- och sjöfylleri) och kan även utfärda ordningsbot för vissa sjötrafikförseelser och för förseelser vid transport av farligt gods. Även om Kustbevakningen har vissa egna befogenheter inom det brottsbekämpande området ligger dock huvudansvaret för att utreda och beivra brott på polisen och åklagarväsendet. Kustbevakningen samarbetar med polisen i den verksamheten. Samarbetet bygger till största delen på lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning som dels ger en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot vissa typer av brott, dels ger sådana tjänstemän rätt att ingripa mot ordningsstörningar i vissa fall.

I Kustbevakningens verksamhetsområde ingår också att utreda och besluta i ärenden om vattenföroreningsavgift samt ta emot sådana avgifter. Kustbevakningen ska vidare i den utsträckning som följer av föreskrifter, och i förekommande fall efter överenskommelse med annan myndighet, bedriva tillsyns- och kontrollverksamhet i fråga om bl.a. sjötrafik, sjösäkerhet och transport av farligt gods, fartygs registrering och identifiering, personers inresa i, utresa från och vistelse i Sverige, in- och utförelse av varor, fiske och därtill anknuten verksamhet, jakt och annat ianspråktagande av naturresurser, skydd av miljö- och naturvårdsintressen, skyddsobjekt och tillträde för utländska statsfartyg. I sjötrafikövervakningen ingår även att kontrollera att gällande fartbegränsningar inte överträds, att andra sjötrafikregler följs och nykterheten ombord. Kustbevakningen kontrollerar även fordonsförarens nykterhet i hamnområden.

En särskild uppgift som Kustbevakningen har är att medverka i internationellt samarbete för att utveckla gränskontroll, brottsbekämpning till sjöss, annan sjöövervakning och miljöräddningstjänst. Kustbevakningen ska vidare samverka med andra myndigheter för att främja svenskt deltagande i internationellt samarbete inom sitt verksamhetsområde.

Det regelverk som reglerar Kustbevakningens befogenheter är svåröverskådligt. År 2007 tillsattes en statlig utredning med uppgift att se över Kustbevakningens befogenheter i den brottsbekämpande och ordningshållande verksamheten samt lämna förslag till en modernare och mer ändamålsenlig författningsreglering (dir. 2007:5). Utredningen, som antog namnet Utredningen om Kustbevakningens befogenheter, har föreslagit att Kustbevakningen ska få en tydligare roll som brottsbekämpande och ordningshållande myndighet till sjöss och ett ökat eget ansvar för brottsutredande åtgärder. Kustbevakningen får enligt förslaget bl.a. en ökad möjlighet att biträda andra myndigheter (se SOU 2008:55). Förslaget bereds inom Regeringskansliet.

Sammantaget har alltså Kustbevakningen ett brett verksamhetsområde. Det centrala området för den här utredningen är den brottsbekämpande verksamheten. En brottsbekämpande åtgärd har dock inte sällan ett nära samband med en kontroll- eller tillsynsuppgift. Det är inte alltid klart i vilket skede en tillsyn eller en kontroll övergår till brottsbekämpande verksamhet, se mer om den problematiken nedan.

Kameror används i dag i olika syften och på olika sätt i Kustbevakningens verksamhet, det rör sig dock enligt Kustbevakningen uteslutande om sådana kameror som faller utanför kamerabevakningslagen, se mer om detta nedan. Behovet av tillståndspliktig kamerabevakning finns dock och är växande, se nedan.

6.3.3 Säkerhetspolisen

Polisverksamhet bedrivs inte bara av Polismyndigheten utan även av Säkerhetspolisen (1 § polislagen). Till Säkerhetspolisens huvuduppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet och terrorbrott och att utreda

och beivra sådana brott. Säkerhetspolisen ansvarar vidare för personskyddet av den centrala statsledningen (3 § polislagen). Nu nämnda uppgifter hör till nationell säkerhet. Säkerhetspolisen har även andra uppgifter som hör till nationell säkerhet eller har ett mycket nära samband med sådan verksamhet. Viss verksamhet ligger dock utanför nationell säkerhet, det kan t.ex. vara fallet när Säkerhetspolisen bistår Polismyndigheten enligt 13 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen (se prop. 2017/18:232 s. 103 och 104).

Som kommer framgå nedan bedriver Säkerhetspolisen i dag ingen tillståndspliktig kamerabevakning men behovet finns och är ökande.

6.3.4 Tullverket

Tullverkets uppgifter framgår av ett flertal författningar, bland annat EU:s tullagstiftning, tullagen (2016:253) och förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket, här förkortad instruktionen. Av instruktionen framgår bl.a. att Tullverket ska fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas (1 §). Vidare ska Tullverket övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs (2 §). Tullverket ska dessutom förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor (3 §). Det kan handla om smuggling av narkotika och vapen. Tullverket ska vidare förhindra storskalig eller frekvent illegal införsel av alkohol och tobak. Till Tullverkets uppgifter hör också att bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförsel av varor (4 §). Tullverket ska även bedriva viss verksamhet gällande rattfylleribrott (5 §). Tullverket är även behörig myndighet enligt lagen (2017:244) om kontroller och inspektioner på plats av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, vid kontroller och inspektioner avseende den del av den svenska avgiften till Europeiska unionen som härrör från tullmedel (8 a §).

Tullverkets uppgift är sammanfattningsvis att se till att in- och utförselrestriktioner efterlevs inom alla områden och varuflöden. Tullverkets strategi avseende gränsskydd är dels att genom sin närvaro, övervakning och kontroll vid gränsen bidra till brottsprevention, dels att ingripa vid tillfällen då ett ingripande bedöms leda till bekämpning av brottslig verksamhet. Misstänkta smugglingsbrott

utreds av specialutbildade tulltjänstemän. Utredningarna leds av allmän åklagare eller, i enklare fall, av Tullverkets egna förundersökningsledare eller tullåklagare som också kan besluta om bötesstraff (www.tullverket.se, hämtat den 11 juni 2018).

Som kommer framgå nedan bedriver Tullverket i dag tillståndspliktig kamerabevakning i begränsad omfattning. Behovet är emellertid växande.

6.4 Kort om tillämplig dataskyddsreglering

Av verksamhetsbeskrivningarna har framgått att berörda myndigheter bedriver olika typer av verksamhet (t.ex. brottsbekämpande verksamhet och gräns- och kontrollverksamhet). Som en följd av den nya EU-rättsliga dataskyddsregleringen aktualiseras gränsdragningsproblem i fråga om vilken reglering som gäller för den personuppgiftsbehandling som kamerabevakning ger upphov till inom berörda myndigheters olika verksamhetsgrenar. Olika regelverk tillämpas nämligen beroende på syftet med personuppgiftsbehandlingen. Är syftet med kamerabevakningen att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, att utreda eller lagföra brott eller att upprätthålla allmän ordning och säkerhet är brottsdatalagen och kompletterande registerförfattningar tillämpliga för personuppgiftsbehandlingen. Om syftet med bevakningen faller utanför brottsdatalagens tillämpningsområde, vilket t.ex. bevakning i gräns- och kontrollverksamhet gör, tillämpas oftast i stället dataskyddsförordningen med kompletterande nationell reglering för Polismyndighetens, Kustbevakningens eller Tullverkets personuppgiftsbehandling. För en mer utförlig beskrivning av bestämmelserna i den generella dataskyddsregleringen se avsnitt 3.4.

Säkerhetspolisens verksamhet rör i princip uteslutande nationell säkerhet, vilket medför att den i allt väsentligt ligger utanför dataskyddsdirektivets tillämpningsområde (SOU 2017:74 s. 593 och prop. 2017/18:232 s. 103). Av 1 kap. 4 § brottsdatalagen framgår följaktligen att Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet undantas från lagens tillämpningsområde. Viss personuppgiftsbehandling omfattas dock av lagen. Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling kommer dock inte att lämnas oreglerad

inom området nationell säkerhet. Utredningen om 2016 års data-skyddsdirektiv föreslår i slutbetänkandet Brottssdatalag – kompletterande lagstiftning en ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter (SOU 2017:74 s. 597 f.). Den av utredningen föreslagna lagen följer i princip brottssdatalagens systematik och innehåll. Förslaget kommer att behandlas i en senare proposition (se prop. 2017/18:232 s. 104). I den brottsbekämpande verksamheten tillämpar Säkerhetspolisen för närvarande polisdatalagen (2010:361) i fråga om personuppgiftsbehandling inom området nationell säkerhet och brottssdatalagen när det gäller personuppgiftsbehandling utanför området nationell säkerhet. Se mer om regleringen för Säkerhetspolisen i avsnitt 3.4.3.

Det kan redan här sägas att det givetvis är eftersträvansvärt att eventuella förenklingar i kamerabevakningslagen utformas på ett så enhetligt sätt som möjligt även om myndigheterna därutöver kan behöva tillämpa skilda regelverk för personuppgiftsbehandlingen.

6.5 De brottsbekämpande myndigheternas behovsbeskrivningar m.m.

6.5.1 Polismyndigheten

Behovsbilden

Polismyndighetens behov av kamerabevakning tar sikte på platser där det finns en temporär eller mer varaktig risk för att brott, störningar av allmän ordning eller olyckor sker. Det kan t.ex. röra sig om områden som identifierats som brottsutsatta av polisen, platser av strategisk betydelse eller platser som 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 använder sig av kamerabevakning i sin verksamhet på olika sätt, bl.a. i den brottsförebyggande verksamheten, det operativa arbetet och den utredande verksamheten.

Kamerabevakning i brottsförebyggande syfte ger polisen en lägesbild över ett visst område. Därmed kan polisen bilda sig en uppfattning om var folkmassor finns och var de yrkeskriminella befinner sig.

När yrkeskriminella befinner sig på olika centrala platser begås det ofta brott som t.ex. skadegörelse, hot, misshandel och narkotikaförsäljning. Kamerabevakning möjliggör att polisen kan åka till platsen när det behövs och ”störa” de kriminella genom polisiär närvaro. De kriminella avlägsnar sig då ofta från platsen. Med hjälp av kameror kan brottslighet därmed till viss del förebyggas i områden där kriminaliteten stör allmänhet och enskilda.

Polisen har även 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 polisen nämligen 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 akutsjukvård) och vittnen fångas på bild innan de hinner lämna platsen.

I det operativa arbetet bör också effekterna av kamerabevakning i fråga om pågående terrorattacker framhållas. Kamerabevakning avhåller knappast terrorister från terrorbrott men metoden är effektiv i det operativa arbetet. Erfarenhetsmässigt fortsätter terrorister många gånger att attackera till dess att de blir stoppade. Att snabbt få information om en terrorattack (t.ex. i fråga om hur många gärningspersonerna är, exakta positioner, beväpning, flyktvägar och skadeläge) är avgörande för en polisinsats och för att rädda liv. I det arbetet är kameror och ljuddetektorer ett mycket viktigt verktyg. I attentatet på Drottninggatan i Stockholm år 2017 var det avgörande att polisen snabbt fick kamerabilder. I de flesta andra fall av terrorism har kamerabevakning också varit en mycket viktig faktor för att hitta och identifiera terroristerna.

Kameror har vidare stor betydelse i det utredande arbetet. Om ett brott har fångats på bild ger detta många gånger en god bild av hur brottet gick till, hur många gärningsmän som var inblandade, vilka vapen som användes, flyktväg etc. Slutligen ger kamerabevakning polisen ovärderlig underrättelseinformation.

Polismyndigheten upplever den största nyttan av kamerabevakning i det operativa och utredande arbetet. Kamerabevakning är till stor nytta vid i princip all brottslighet som sker på allmän plats, t.ex.

misshandel, personrån, stöld, skadegörelse, narkotikabrott, våldtäkter, andra sexualbrott, våldsamt upplopp och terroristbrott. Kamerateor kan även vara till stor nytta när det kommer till brott som begåtts inomhus. Det kan t.ex. handla om gärningsmän som lämnar lägenheter där brott begåtts och som därefter kan spåras med hjälp av bilder som visar t.ex. vilken bil de kliver in i. Kamerabevakning kan också vara effektiv för att kartlägga vid vilka tider gärningsmän anlant och lämnat en brottsplats. Polismyndigheten vill inte stänga dörren för att behandla inspelat material för utredning av mer ringa brott eller liknande men menar att en bedömning måste göras i det enskilda fallet i så fall.

Även vid händelser som inte utgör brott, t.ex. självmord eller olyckor, är kamerabevakning ett viktigt verktyg i den polisiära verksamheten. För att snabbt kunna bringa klarhet i vad som hänt, vilka som varit involverade eller inte haft med saken att göra, tillvägagångssätt etc. ger kamerabevakning ovärderlig information. Förutom att spara mycket resurser för Polismyndigheten 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.

Något om omfattningen av Polismyndighetens tillståndspliktiga kamerabevakning

Det finns än så länge ingen nationell sammanställning kring Polismyndighetens kamerabevakning. En sådan kommer att tas fram. Polismyndighetens kamerabevakning omfattar dock uppskattningsvis totalt mellan 300 och 400 kamerapunkter. Omkring 100–150 av dessa avser bevakning hänförlig till polishus. Resterande kamerapunkter, som uppskattas till mellan 200 och 250, avser primärt bevakning av brottsutsatta platser. I sistnämnda fall kan en kamerapunkt bestå av fler katedralinser. På en bevakad plats finns ofta flera kamerapunkter.

Polismyndigheten har påbörjat fast kamerabevakning på exempelvis följande platser under år 2017 och 2018.

- Öresundsbron (våren 2017)
- Stadsparken i Helsingborg (våren 2017)
- Rinkeby, Tensta och Husby i Stockholm (våren 2017)
- Lindängen i Malmö (sommaren 2017)
- Möllevångstorget och Folkets park i Malmö (sommaren 2017)
- Hjällbo, Bergsjön och Biskopsgården i Göteborg (vintern 2017/2018)
- Rosengård i Malmö (vintern 2018)
- Porsön i Luleå (vintern 2018).

Ytterligare tillståndsansökningar har getts in och planeras att ges in under år 2018.

Under utredningstiden har utvecklingen av Polismyndighetens nationella kameraplattform pågått. Planen är att kameraplattformen ska innehålla bildströmmar från fast, både permanent och tidsbegränsad, kamerabevakning på allmän plats samt bildströmmar från kameror på flygfarkoster och kroppskameror.

Tillståndsförfarandets effekter

Ordningen med ett tillståndsförfarande innebär en omfattande administration för att Polismyndigheten ska visa behovet av kamerabevakning och i övrigt uppfylla lagkraven för att beviljas tillstånd. Administrationen kring en tillståndsansökan tar orimligt mycket resurser från det lokalpolisområde som upprättar en ansökan. Det ligger utanför polisernas normala arbetsuppgifter och tar direkt resurser från det normala polisarbetet. Det kan ta flera månader att ta fram en komplett ansökan med bilagor. Att ta fram en ansökan involverar ett stort antal anställda med olika kompetenser. I många fall är dessutom själva ansökningsprocessen långdragen. Det är inte ovanligt att beslut gällande en större ansökan meddelas först flera månader efter ansökan getts in. Problemen har dock upplevts som olika stora beroende på var i landet en ansökan lämnats in. I yttersta fall kan en ansökan ta flera år att slutligt avgöra p.g.a. en utdragen

överklagandeprocess. Behovet av kamerabevakning kan då se helt annorlunda ut.

Tillståndsförfarandet medför att Polismyndigheten inte kan agera snabbt på uppkomna behov av kamerabevakning. Behoven kan dessutom förändras över tid. Möjligheterna att besluta om tillfälliga undantag är inte tillräckliga för att tillgodose polisens behov. Ett annat problem är att det är förenat med stora kostnader och en omfattande planering att sätta upp bevakningskameror. Eftersom tillståndsansökningarna har varit resurskrävande och möjligheterna att beviljas tillstånd begränsade (enligt kameraövervakningslagen) har lokalpolisområdena löst situationen med att fatta så kallade 30-dagars beslut (enligt kameraövervakningslagen). Sådana temporära lösningar innebär dock att kamerorna måste monteras ned efter 30 dagar, vilket har varit förenat med stora kostnader.

Tillståndsplikten innebär att Polismyndigheten i Sverige får sämre förutsättningar än polisen i de flesta övriga europeiska länder (vilka som regel inte har tillståndsplikt) att använda sig av kamerabevakning när behov finns. Tillståndsplikten försvårar dessutom det brottsbekämpande samarbetet såväl nationellt som internationellt. Brottsligheten är i stor utsträckning gränsöverskridande. Utbytet av information kring brottslighet eller misstänkta gärningsmän försvåras naturligtvis av det faktum att Sverige endast undantagsvis kan bidra med inspelat material från kamerabevakning. Därtill kommer att utbyte av inspelat material medför effektivitetsvinster på så sätt att materialet utgör själva källan och därmed till stor del kan ersätta muntlig eller skriftlig information.

Vilka förenklingar bör införas?

Polismyndigheten vill få möjlighet att själv bedöma på vilket sätt brottsbekämpning lämpligen sker och därmed själv ha möjlighet att bedöma när så sker med hjälp av kamerabevakning. Det primära är därför att tillståndsplikten tas bort. På så sätt blir den administrativa bördan mindre och kamerabevakning kan användas på ett mer flexibelt och verksamhetsanpassat sätt. En borttagen tillståndsplikt innebär att Polismyndigheten får större möjligheter att använda kamerabevakning när behov uppstår. En annan positiv effekt av att tillståndsplikten tas bort är att Polismyndighetens möjligheter att

samverka gällande kamerabevakning då underlättas. Behov finns i första hand av samverkan med andra myndigheter eller aktörer som har fastigheter/anläggningar på platser där det typiskt sett finns risk för brottslighet eller ordningsstörningar. Polismyndighetens möjlighet att ta del av kameramaterial från en annan aktör är i stor utsträckning beroende av kamerainnehavarens goda vilja. Polismyndigheten har anfört att tillståndsplikten medför hinder för samverkan och att en borttagen tillståndsplikt skulle medföra utökade möjligheter att samverka.

Om tillståndsplikten tas bort skapas bättre förutsättningar för att utreda brott, ökade möjligheter för lagföring och tryggheten för medborgarna kan öka. För att undvika gränsdragningsproblem bör tillståndsplikten tas bort för all kamerabevakning och inte bara den som bedrivs i brottsbekämpande syfte. Polismyndighetens uppdrag är brett och omfattande, situationer är ibland svåra att överblicka. Vad som initialt kan tänkas vara ett brott kan snabbt visa sig vara en olycka och vice versa. När det kommer till kamerabevakning är det knappast möjligt att ha snävt definierade syften eller ändamål. Det är snarast så att polisen använder kameror för att vid ett tillfälle lösa brott, vid ett annat för att utreda en olycka, inhämta underrättelseuppgifter eller för att användas som sällningsverktyg vid en gränspassage.

Polismyndigheten menar att även andra brottsbekämpande myndigheter – primärt Kustbevakningen, Tullverket och Säkerhetspolisen – bör undantas från tillståndsplikten för att brottsbekämpningen ska kunna bli så effektiv som möjligt.

Polismyndigheten anser inte att en anmälningsplikt bör införas om tillståndsplikten tas bort. De administrativa vinsterna med att ta bort tillståndsplikten riskerar att gå förlorade om en anmälningsplikt införs. Polismyndigheten anser vidare att en anmälningsplikt inte kommer att leda till några integritetsvinster då det i praktiken kommer innebära att både Polismyndigheten (enligt 3 kap. 3 § brottsdataförordningen [2018:1202]) och Datainspektionen kommer att föra parallella förteckningar över polisens kamerabevakning. Polismyndigheten står dessutom under Datainspektionens tillsyn. Tillsynsmyndigheten har rätt att få tillgång till de personuppgifter som behandlas av myndigheten. Tillsynsmyndigheten har även befogenhet att vidta korrigerande åtgärder om det vid tillsyn framkommer att Polismyndigheten behandlar personuppgifter på ett felaktigt sätt.

Tillsynsmyndigheten har dessutom möjlighet att besluta om sanktionsavgifter. Om tillståndsplikten tas bort och Polismyndigheten själv får bedöma när och var kamerabevakning behövs för att utföra sitt myndighetsuppdrag innebär det i praktiken ett ökat ansvarstagande för Polismyndigheten.

Om det ändå blir aktuellt med en anmälningsplikt är det viktigt att den inte ställer upp ytterligare krav än de som följer av den generella dataskyddsregleringen eller krav som innebär att polisen inte kan påbörja den tänkta kamerabevakningen utan att invänta tillsynsmyndighetens bedömning av bevakningens tillåtlighet.

Behovet av integritetsskyddande åtgärder

Polismyndigheten anser att den nya generella dataskyddsregleringen innebär ett mycket gott integritetsskydd. Polismyndigheten menar därför att den generella dataskyddsregleringen så långt möjligt bör vara direkt styrande om tillståndsplikten tas bort. Polismyndigheten är dock positiv till en integritetsstärkande reglering i kamerabevakningslagen med innebörd att Polismyndigheten ska göra en intresseavvägning motsvarande den som i dag görs av Datainspektionen inom ramen för tillståndsförfarandet (se avsnitt 3.5.1 och 10.6). Polismyndigheten menar att det därutöver inte finns behov av författningskrav som reglerar vilka specifika åtgärder som ska vidtas för att skydda de registrerades personliga integritet (t.ex. särskilda villkor för ljudupptagning, tidsfrister för lagring av upptagningarna, åtkomstbegränsningar etc.).

I sammanhanget kan skyddsåtgärderna kring materialet i Polismyndighetens kameraplattform i korthet beskrivas. Plattformen utgör ett stöd för att samla in kamerabevakningsmaterial till en gemensam server inom Polismyndigheten. I kameraplattformen mellanlagras inspelat material. Inspelat material kan överföras till ett ärende eller motsvarande, t.ex. en brottsutredning, vid behov. Inspelat material i kameraplattformen gallras löpande. Polismyndigheten har en restriktiv tilldelning av behörigheter, loggning och tekniska begränsningar i it-system (jfr kraven i 3 kap. brottsdatalagen). Innan en anställd får behörighet till kameraplattformen ska han eller hon dessutom ha genomgått en introduktion i kameraplattformens

funktionalitet. En användares aktiviteter i kameraplattformen loggas. I övrigt gäller Polismyndighetens riktlinjer för säkerhet avseende informationsbehandling med stöd av it även för den behandling som sker i kameraplattformen.

Övriga synpunkter

Polismyndigheten har också framfört att myndigheten i grunden ser ett behov av en teknikneutral reglering eftersom det inom kamerabevakningsområdet sker en snabb utveckling. Behov av ännu oförutsedd teknik kommer därmed att uppstå. Det kan som exempel nämnas att utvecklingen inom biometrisk igenkänning via videoanalysverktyg sker i snabb takt. Kamerabevakningslagen omfattar inte all kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver, trots att all behandling av inspelat material sker i enlighet med den generella dataskyddsregleringen.

6.5.2 Kustbevakningen

Omfattning och behov av tillståndspliktig kamerabevakning

I Kustbevakningens verksamhet används kameror på både fartyg och flygplan. Kamerorna, som i vissa fall saknar inspelningsfunktion (företrädesvis kameror som används vid fartygsmanövrering) och som i vissa fall har inspelningsfunktion (företrädesvis kameror på flygplan som används vid dokumentation), manövreras av kustbevakarna på fartyget respektive flygplanet och används primärt för trafiksäkerhetsändamål. En kamera på ett fartyg kan t.ex. förhindra att kustbevakaren backar in i en kaj eller kolliderar med andra fartyg. Kamerorna bidrar därmed även till en trygg och säker arbetsmiljö för kustbevakarna.

Kustbevakningen använder sig även av kameror i sin självständiga brottsbekämpande verksamhet. I dessa fall är syftet med bevakningen brottsbekämpning, t.ex. dokumentation av yrkesfiske på otillåten plats eller sätt, framförande av fartyg i strid mot trafiksepareringsbestämmelser, olagliga utsläpp samt eventuella misstänkta fartyg, otillåten vistelse i naturskyddsområden (t.ex. landstigningsförbud under fågelhäckning) och dykbåtar i anslutning till vrak

med dykförbud. Det förekommer dessutom att andra brottsbekämpande myndigheter, framför allt Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, begär biträde med dokumentation i brottsbekämpande syfte av Kustbevakningen. Sådant biträde begärs främst i fråga om grövre brottslighet, t.ex. grova smuglingsbrott och narkotikabrott, rån och grova stölder. Förutom brottsutredning kan samarbetet röra spaningsinsatser. När Kustbevakningen använder sig av kameror i brottsbekämpande syfte används uteslutande kameror som manövreras på platsen. Kamerorna har inspelningsfunktion.

Kustbevakningen bedömer att samtliga kameror som de i dag använder sig av i verksamheten faller utanför tillståndsplikten och övrig reglering i kamerabevakningslagen. Kustbevakningen ser dock, i takt med att metoden kamerabevakning och den tekniska kompetensen kring densamma utvecklas inom myndigheten, ett potentiellt behov av sådan bevakning. Behovet tar framför allt sikte på Kustbevakningens operativa verksamhet, t.ex. tull- och gränskontroll samt nykterhetskontroller vid kajer. Sådana kontroller har ett nära samband med den brottsbekämpande verksamheten eftersom misstankar om brott, t.ex. rattfylleri eller smuglingsbrott, kan uppstå i samband med kontrollverksamheten.

Kustbevakningen ser framöver även klara fördelar med fast monterade kameror på fartyg och flygplan. De fast monterade kamerorna som används är viktiga hjälpmedel för såväl ett säkert framförande av fartyg som för en effektiv och tydlig dokumentation av misstänkta brottsliga gärningar. En avsaknad av möjligheten att använda kamera skulle innebära en försämrad sjösäkerhet och en mer tidsödande och även kvalitetsmässigt sämre dokumentation av brottsliga gärningar. Platsmonterade bevakningskameror skulle också vara effektiva i naturvårdande syfte, t.ex. i vikar där fiskeförbud råder. Även i sådana fall gränsar verksamheten till den brottsbekämpande. Om en person skulle fiska på en sådan plats skulle nämligen misstanke om brott uppkomma. Oavsett i vilket syfte kamerabevakning kan tänkas komma att användas i framtiden förutspås tydliga gränsdragningsproblem. Den personuppgiftsbehandling som kamerabevakning innebär kan nämligen många gånger komma att röra sig inom såväl brottsdatalagens som dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

Effekter av tillståndsförfarandet

Kustbevakningens användning av kameror bedömdes av myndigheten även falla utanför den tidigare kameraövervakningslagens tillämpningsområde. Några problem med tillståndsplikten har Kustbevakningen därför inte upplevt, bortsett från att myndigheten i något fall har avstått från tillståndspliktig kamerabevakning med hänvisning till den administration som ett sådant förfarande skulle innebära.

Även om Kustbevakningen hittills endast har begränsad erfarenhet av tillståndsförfarandets negativa effekter ser myndigheten – i takt med att behovet av tillståndspliktig kamerabevakning ökar – en klar risk för sådana negativa effekter i framtiden. Som framgått samverkar Kustbevakningen även med bl.a. Polismyndigheten i den brottsbekämpande verksamheten. Det är viktigt att samma förfarande kring kamerabevakning gäller för att samverkan ska fungera så effektivt som möjligt. Mot den beskrivna bakgrunden menar Kustbevakningen att ett tillståndskrav framöver kommer att medföra en administrativ börda och motverka effektiviteten i myndighetens verksamhet.

Vilka förenklingar bör införas?

Kustbevakningen menar att tillståndskravet bör tas bort. För att undvika gränsdragningsproblem bör tillståndsplikten tas bort för all kamerabevakning som Kustbevakningen kan bedriva och inte bara sådan som kan bedrivas i brottsbekämpande syfte.

Kustbevakningen menar att någon form av anmälningsplikt inte bör gälla. En anmälningsplikt skulle innebära onödig administration och inte stå i proportion till vinsterna ur ett integritetsperspektiv.

Behovet av integritetsskyddande åtgärder

När det gäller integritetsaspekter framhåller Kustbevakningen att regleringen i den nya generella dataskyddsregleringen innebär ett starkt integritetsskydd, t.ex. genom regleringen om konsekvensbedömningar och förhandssamråd. Den nya dataskyddsregleringen innebär också långtgående krav på dokumentation, vilket i sig utgör ett starkt skydd för den personliga integriteten. Kustbevakningen är dock positiv till en reglering i kamerabevakningslagen som innebär

att myndigheten inför att en kamerabevakning påbörjas är skyldig att göra en intresseavvägning (se avsnitt 10.6). På så sätt tydliggörs vikten av integritetsaspekterna vid kamerabevakning i myndighetens arbete.

När det gäller integritetsaspekter framhåller Kustbevakningen vidare att Kustbevakningen för närvarande (våren 2018) genomför ett bredare projekt som syftar till att förbereda verksamheten för den nya dataskyddsregleringen. I detta ingår översyn av att utveckla it-system för kamerabevakning som innebär att integritetsaspekter garanteras, t.ex. i fråga om behörighet, loggar och hur länge materialet sparas.

Kustbevakningen kommer att vidta de åtgärder som krävs för att tillsynsverksamheten ska kunna bedrivas på ett så effektivt sätt som möjligt.

6.5.3 Säkerhetspolisen

Omfattning och behov av tillståndspliktig kamerabevakning

Säkerhetspolisen bedriver för närvarande ingen tillståndspliktig kamerabevakning. Den administration som dagens tillståndsförfarande medför har hämmat användningen av metoden. Säkerhetspolisen ser dock ett behov av att bedriva tillståndspliktig bevakning. I Säkerhetspolisens verksamhet uppstår behov av kamerabevakning ofta med kort varsel och tillståndsförfarandet är inte ändamålsenligt för dessa situationer. Förutsättningarna för ett tillfälligt undantag är dessutom inte alltid uppfyllda i Säkerhetspolisens verksamhet. Detta har medfört att Säkerhetspolisen i många fall fått koncentrera sig på att använda andra för ändamålet mindre lämpliga bevakningsmetoder, t.ex. kameror som manövreras på platsen.

Säkerhetspolisens behov av ett enklare kamerabevakningsförfarande tar primärt sikte på den brottsbekämpande verksamheten. Behovet finns bl.a. inom personskyddsverksamheten. Kamerabevakning kan exempelvis behövas inför planerade evenemang där skydds personer ska delta. Behovet kan då bestå i att förebygga och utreda eventuella brottsliga angrepp på platsen. Kamerabevakning kan även behövas för att upprätthålla säkerheten på en viss plats. Om bombsökning genomförs på en viss plats inför ett evenemang kan kamerabevakning av platsen behövas därefter för att säkerställa att

inget har hänt på platsen efter genomsökningen. Det finns vidare behov av kamerabevakning i spaningsverksamheten och för att upprätthålla skydd mot sabotage, terroristbrott, spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret enligt skyddslagen (2010:305). Behovet kan många gånger uppstå med kort varsel.

Säkerhetspolisen bedömer att kamerabevakning kan verka förebyggande då en eventuell gärningsperson på grund av vetskapen om kamerabevakning kan komma att avhålla sig från att utföra brott om det finns en risk för att brottet upptäcks eller att hans eller hennes identitet röjs. Kamerabevakning kan också vara trygghetsskapande för både skyddspersoner och personal. Genom kamerabevakning i brottsförebyggande syfte kan Säkerhetspolisen dessutom få en tidig indikation på förestående hot eller angrepp. I utredande syfte ger bilder från kamerabevakning även möjligheter att identifiera händelseförlopp och gärningspersoner. Vidare kan kamerabevakning ge möjlighet till en utvecklad lägesbild för minutoperativ ledning vid Säkerhetspolisens ledningscentral. Kamerabevakning kan också utgöra ett stöd till uppföljning och planering av fältoperativ verksamhet. Metoden kan ge effektivare spaningsinsatser, vilket är resursbesparande och ökar uthålligheten.

Vilka förenklingar bör införas?

Även om Säkerhetspolisens behov av kamerabevakning primärt tar sikte på bevakning i brottsbekämpande syfte kan det inte uteslutas att det i enstaka fall kan uppstå behov av kamerabevakning även i andra syften. En eventuell förenkling bör därför enligt Säkerhetspolisen ta sikte på all kamerabevakning som kan bedrivas.

I fråga om förenklingar kan en anmälningsplikt vara en lösning om den inte innebär en alltför betungande administration. Om en anmälningsplikt i praktiken innebär samma förfarande som en tillståndsansökan är det inte ett önskvärt alternativ. Säkerhetspolisen ser särskilt positivt på en lösning som innebär att personuppgiftsbehandlingen regleras så enhetligt som möjligt, oavsett vilken metod för inhämtning av personuppgifter som används. Säkerhetspolisen ser mot den bakgrunden enbart fördelar med en lösning som innebär att tillståndsförfarandet tas bort utan att ersättas med ett anmälningsförfarande.

Alla förenklingar som görs för Polismyndigheten är viktiga även för Säkerhetspolisen, eftersom Polismyndighetens kamerabevakning kan komma till nytta i Säkerhetspolisens verksamhet (inom ramen för samverkan). Dessutom är Säkerhetspolisen en polismyndighet och bör ha samma befogenheter i den brottsbekämpande verksamheten som Polismyndigheten. När det gäller den nya dataskyddsregleringen har Säkerhetspolisen förhoppningar om att den ska bidra till förbättrade samverkansmöjligheter, t.ex. genom möjligheter att medge andra myndigheter direktåtkomst.

Behov av ytterligare integritetsskyddande åtgärder

Den nya generella dataskyddsregleringen medför ett förstärkt skydd för den personliga integriteten i förhållande till tidigare reglering. I brottsbekämpande verksamhet görs dessutom bedömningar av behov och proportionalitet kontinuerligt, vilket även gäller för kamerabevakning. En sådan bedömning, och dokumentation av denna, kan göras även av myndigheten som utför bevakning. Om tillståndsförfarandet tas bort ser Säkerhetspolisen därför inte något behov av ytterligare integritetsstärkande reglering, t.ex. gällande åtkomst, säkerhet och gallring. Myndigheten anser i stället att befintlig och kommande dataskyddsreglering så långt möjligt ska vara styrande. Säkerhetspolisen är dock positiv till att myndigheten inför en bevakning påbörjas ska göra en intresseavvägning motsvarande den som tillståndsmyndigheten i dag gör inom ramen för tillståndsförfarandet (se avsnitt 10.6).

Övriga synpunkter

Säkerhetspolisen har slutligen framfört synpunkter på regleringen om kamerabevakning, främst gällande upplysningsplikten. Dessa frågor ligger inte inom uppdraget för den här utredningen och det redogörs därför inte närmare för dessa.

6.5.4 Tullverket

Behovsbilden

Tullverkets behov av kamerabevakning tar sikte på brottsbekämpning och kontrollverksamhet. Tullverkets kontroller syftar bl.a. till att förhindra smuggling av narkotika och vapen, liksom att förhindra storskalig eller frekvent illegal införsel av alkohol och tobak. Tullverket ser mycket positivt på de utökade möjligheter till kamerabevakning som den nya kamerabevakningslagen ger i den brottsbekämpande verksamheten och i kontrollverksamheten.

Kamerabevakning kan ge värdefull information om personer, fordon och företeelser vid gränspassager, såväl vid landgräns som vid färjelägen och flygplatser. Exempelvis överlämnande av smuggelgods till mottagare, byte av transportfordon eller ompackning av gods. Kamerabevakning kan vidare bidra till en brottsavhållande effekt, särskilt gällande organiserad brottslighet. Kamerabevakning kan även medföra ökad säkerhet och minskade risker för Tullverkets personal. Vidare kan bevakning leda till effektivitetsvinster genom att Tullverket inte behöver ha personal på plats för bevakning av t.ex. en containerhamn, en mindre flygplats eller en otillgänglig väg mot Norge. Kamerabevakning är också ett verktyg som kan leda till ett mer effektivt operativt arbete.

Tullverket överväger att kamerabevaka på mindre flygplatser och hamnar eftersom personer kan ta med gods via privatplan eller mindre båtar. Det är angeläget för Tullverket att kunna använda kamerabevakning vid vissa tider när tullpersonal inte finns på plats. Vidare ser Tullverket behov av kamerabevakning vid kontroller på s.k. tullvägar och i gränsnära områden. Utifrån den tekniska utvecklingen som sker beträffande kamerabevakning och system för artificiell intelligens ser Tullverket också framtida möjligheter och effektiviseringsvinster av kamerasystem med ”smarta kameror” som med funktioner för ansiktsgenkänning och andra i förväg givna parametrar kan generera underlag för insatser i myndighetens kontroll- och brottsbekämpande verksamhet. Tullverket ser en tydlig nytta och ett behov av att matcha information från kamerabevakning mot exempelvis tulldatasystem (uppgifter om varuflöden).

Omfattningen av Tullverkets tillståndspliktiga kamerabevakning

Tullverket bedriver tillståndspliktig kamerabevakning i begränsad omfattning. Tullverket har, i juni 2018, 18 aktuella tillstånd för mobila kameror gällande lika många platser. Kompetenscenter Gränsskydd Göteborg har dessutom tillstånd till kamerabevakning på Landvetter flygplats.

Tullverket har enbart tillstånd i brottsbekämpande syfte (ej hot mot allmän säkerhet). En del tillstånd har sökts i samband med det s.k. Kameraselekteringsprojektet i vilket Tullverket testat ett kamerasystem som automatiskt läser av registreringsskyltar på fordon och jämför dessa med uppgifter om misstänkta fordon kopplat till grov brottslighet. I projektet ansökte Tullverket på grunden att gränsovergångarna är särskilt brottsutsatta. Ansökningarna var alltså inte kopplade till den fiskala kontrollen. Behov av bevakning finns dock även i kontrollverksamheten.

Effekter av tillståndsförfarandet

Att söka tillstånd är en administrativt betungande process. Därtill kommer att handläggningstiden kan vara lång (tre till sex månader). Möjligheterna att få tillstånd har dessutom varit begränsade enligt kameraövervakningslagen. Länsstyrelserna har även gjort olika bedömningar i likartade fall och det har varit svårt att förutse i vilka fall ett tillstånd kommer att ges. Ett stort problem med tillståndsförfarandet är vidare att Tullverket många gånger har behov av att använda kamerabevakning över större geografiska områden, t.ex. vid Norgegränsen. Vilka platser som är brottsutsatta ändras dessutom ofta, eftersom brottsligheten förflyttar sig mellan olika platser. Det kan t.ex. handla om olika trafikplatser eller industriområden där överlämningar av punktskattepliktiga varor görs. Beviljade tillstånd riskerar därmed många gånger att inte möta aktuella behov och då måste tillstånd sökas på nytt. Som en följd av de negativa effekter som tillståndsförfarandet medför använder Tullverket sig ibland av handmanövrerade kameror, trots att tillståndspliktig kamerabevakning hade varit att föredra.

Ett annat problem som är kopplat till tillståndsplikten är att Tullverket inte omfattas av möjligheten till tillfälligt undantag från

tillståndsplikten, som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen gör, vid risk för allvarlig brottslighet. Tullverket har redan i remissvaret till betänkandet En ny kamerabevakningslag (SOU 2017:55) anförts att myndigheten önskar omfattas av denna möjlighet till tillfälligt undantag. Detta då Tullverket inte sällan hanterar organiserad brottslighet med bl.a. grov narkotikasmuggling. Motsvarande möjligheter som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i detta avseende skulle vidare underlätta samarbetet mellan myndigheterna i arbetet mot den organiserade brottsligheten. I propositionen till kamerabevakningslagen anfördes att frågan bör övervägas inom ramen för den här utredningens uppdrag (prop. 2017/18:231 s. 84).

Vilka förenklingar bör införas?

Tullverket menar att tillståndsplikten bör avskaffas. På så sätt blir den administrativa bördan mindre betungande. Myndigheten får vidare bättre möjligheter att använda sig av kamerabevakning motsvarande aktuella behov. För att undvika eventuella gränsdragningsproblem bör tillståndsplikten tas bort för all kamerabevakning och inte bara sådan som bedrivs i brottsbekämpande syfte. Om tillståndsplikten tas bort leder det förhoppningsvis till brottspreventiva effekter och en effektivare brottsbekämpning. Tullverkets resurser kan också användas på ett mer effektivt sätt än i dag.

Tullverket har svårt att se att en anmälningsplikt kommer att leda till integritetsvinster. Tullverket förespråkar därför inte en sådan plikt.

Behovet av integritetsskyddande åtgärder

Tullverket anser att den nya generella dataskyddsregleringen medför ett mycket gott integritetsskydd. Tullverket har interna rutiner som innebär att reglerna efterföljs. Den generella dataskyddsregleringen bör därför så långt möjligt vara direkt styrande om tillståndsplikten tas bort. Tullverket är dock positiv till en integritetsstärkande reglering i kamerabevakningslagen med innebörd att Tullverket inför en kamerabevakning påbörjas ska göra en intresseavvägning motsvarande den som i dag görs av tillsynsmyndigheten inom ramen för tillståndsförfarandet (se avsnitt 10.6). Tullverket menar att det inte

finns behov av ytterligare lagstiftning för att skydda de registrerades personliga integritet, t.ex. i fråga om särskilda villkor för ljudupptagning, tidsfrister för lagring av upptagningarna eller åtkomstbegränsningar.

Övrigt

Tullverket samverkar om kamerabevakning framför allt med Polismyndigheten, Trafikverket och Skatteverket genom att begära ut bilder. Tullverket samverkar, genom att begära ut bilder eller titta på bildupptagningar, även med privata aktörer såsom Västtrafik, Arlanda express, Öresundskonsortiet, Swedavia, hamnar etc. Tullverket anser, utan att peka på var svårigheterna finns, att samverkansmöjligheterna är mindre bra.

6.6 Datainspektionen

Datainspektionen menar att tillståndsplikten har flera positiva effekter. Bedömningen av om en bevakning är laglig görs på förhand av en utomstående myndighet med särskild kompetens på området. Tillståndsförfarandet medför därmed att allmänheten kan förlita sig på att de kamerabevakningar som bedrivs är rättsenliga och att vederbörlig hänsyn har tagits till integritetsaspekter, förutsatt att tillståndsvillkoren jämte reglerna i dataskyddsförordningen respektive brottsdatalagen följs. Tillståndsplikten bidrar vidare till en enhetlig tillämpning av regelverket. Tillståndsförfarandet kan även vara positivt ur de bevakande myndigheternas perspektiv. Myndigheterna behöver inte på egen hand bedöma om en bevakning är laglig, något som kan vara mycket svårt att avgöra. Risker för att drabbas av korrigerande åtgärder är dessutom i princip obefintliga när villkoren i ett utfärdat tillstånd följs.

Datainspektionen anser att starka skäl talar för att behålla tillståndsplikten (Datainspektionen hänvisar till resonemang i betänkandet En ny kamerabevakningslag, SOU 2017:55, och till inspektionens remissvar gällande det betänkandet). Om tillståndsplikten tas bort kan det medföra integritetsförluster för enskilda. Datainspektionen understryker att det tidigare har funnits brister i Polismyndighetens kamerabevakning. Den nya generella dataskyddsregleringen, som

lägger ett stort ansvar på de bevakande myndigheterna, ger emellertid ett gott integritetsskydd. Kamerabevakningslagen ger dock, genom kravet på tillstånd, ett starkare skydd för den personliga integriteten än den generella dataskyddsregleringen. Den generella dataskyddsregleringen saknar dessutom en motsvarighet till den intresseavvägning som i dag görs inom ramen för tillståndsförfarandet och som innebär att intresset av att kamerabevaka vägs mot enskildas intresse av att inte bli bevakade. Om tillståndsplikten tas bort måste det därför införas en kompletterande integritetshöjande reglering i nationell rätt. I annat fall riskerar integritetsskyddet i samband med kamerabevakning att försämrats.

Datainspektionen anser att en kompletterande reglering måste innehålla ett krav på att myndigheterna ska göra en intresseavvägning, motsvarande den som i dag görs inom ramen för tillståndsförfarandet, inför att en kamerabevakning påbörjas. Avvägningen bör dokumenteras. Något ytterligare integritetsskydd, t.ex. i fråga om intern kontroll, säkerhet och gallring eller bevarande av inspelat material, behövs inte. Den generella dataskyddsregleringen innehåller nämligen ett gott skydd i övriga avseenden. De administrativa sanktionsavgifterna medför troligen ett incitament att följa reglerna i den nya dataskyddsregleringen.

Om tillståndsplikten tas bort menar Datainspektionen att den bör tas bort för all kamerabevakning som berörda myndigheter bedriver. Att ta bort tillståndskravet enbart för sådan bevakning som bedrivs inom det direktivstyrda området riskerar att skapa gränsdragningsproblem. Datainspektionen menar vidare att det inte finns skäl för att behålla tillståndskravet för andra myndigheter och aktörer som omfattas av tillståndskravet om kravet tas bort för Polismyndigheten. Att ta bort tillståndskravet för enbart vissa myndigheter leder till ett mer komplext regelverk. Datainspektionen ser klara fördelar med att så långt möjligt ha ett enhetligt kamerabevakningsförfarande.

Om tillståndsplikten försvinner kommer vikten av en effektiv tillsyn att öka. Datainspektionen ser dock inga större vinster med att införa en anmälningsplikt. En anmälningsplikt kommer att leda till betydande administration för såväl berörda myndigheter som Datainspektionen. Samtidigt kommer integritetsvinsterna att vara mycket begränsade eftersom en anmälningsplikt inte medför en prövning av bevakningen som sådan. Däremot kan en anmälningsplikt leda till att

Datainspektionen får en god överblick över vilken bevakning som bedrivs. Den överblicken kan dock Datainspektionen enkelt få genom att vända sig till berörda myndigheter. Datainspektionen motsätter sig att en anmälningssplikt införs.

Datainspektionens synpunkter gällande hur tillsynsverksamheten kommer att bedrivas vid ett enklare kamerabevakningsförfarande återges i avsnitt 11.4.

7 Reformbehovet

7.1 Inledning

Vi ska utifrån kartläggningen föreslå förenklade regler för kamera-bevakning som bedrivs i bl.a. brottsbekämpande syfte. I det här avsnittet redogör vi för våra slutsatser i fråga om hur reformbehovet närmare ser ut. Till grund för slutsatserna ligger i huvudsak vår kartläggning, se avsnitt 6. I avsnitt 8, som behandlar frågan om tillståndsplikten bör tas bort, beskrivs de positiva effekter som tillståndsplikten medför. I det avsnittet viktas vidare de problem som tillståndsförfarandet medför i berörda verksamheter mot de positiva effekter som förfarandet ger.

7.2 Vilka problem medför tillståndsförfarandet för den brottsbekämpande verksamheten?

Vår bedömning: Tillståndsförfarandet medför flera problem i den brottsbekämpande verksamheten, framför allt hos Polismyndigheten men även hos Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket. De största problemen är att förfarandet medför en betydande administrativ börda, att användningen av kamera-bevakning i brottsbekämpande syfte hämmas och att effektiviteten i den brottsbekämpande verksamheten motverkas, såväl nationellt som i det internationella samarbetet.

Direktiven ger uttryck för viljan att avskaffa tillståndsplikten för vissa brottsbekämpande myndigheters verksamheter som i huvudsak faller inom brottsdatalagens (2018:1177) tillämpningsområde och i stället ersätta den med någon form av anmälningsplikt.

Den mest centrala myndigheten i sammanhanget är Polismyndigheten. Genom kartläggningen har det framkommit att det ur Polismyndighetens perspektiv finns flera problem med tillståndsplikten. Problemen tar sin utgångspunkt i det tidskrävande administrativa förfarande som tillståndsplikten i många fall innebär. Tillståndsplikten medför att Polismyndigheten får ägna sig åt omfattande administration före, under och ibland även efter att ett tillstånd meddelats. Det har visat sig att arbetet med att ta fram en komplett ansökan med bilagor kan ta flera månader och involverar ett stort antal anställda med olika kompetenser. Att upprätta ansökningar tar resurser från det brottsutredande arbetet.

Kartläggningen visar dessutom att det inte har varit ovanligt att ett beslut om att bevilja eller avslå en större ansökan om tillstånd meddelas först flera månader efter en ansökan getts in. Polismyndigheten har dock, innan kamerabevakningslagen (2018:1200) trätt i kraft, upplevt problemen som olika stora beroende på var i landet en ansökan lämnats in. På vissa håll i landet har det gått tämligen snabbt att få ett tillstånd, medan handläggningstiden varit flera månader på andra håll i landet. I en del fall har det tagit flera år innan en ansökan slutligen beviljats efter prövning i domstol, vilket även det har tagit resurser från det brottsutredande arbetet.

Det har blivit tydligt att den tids- och resurskrävande process som tillståndsförfarandet innebär hämmar användningen av kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten. Polismyndigheten kan t.ex. inte snabbt agera på uppkomna behov av kamerabevakning. Det har vidare framkommit att de möjligheter till tillfälliga undantag från tillståndsplikten som finns inte motsvarar de behov av kamerabevakning som Polismyndigheten har i sin verksamhet. Förutsättningarna för kamerabevakningen kan också ha ändrats under den tid som en ansökan prövas. Trögheten i tillståndsförfarandet har resulterat i att Polismyndigheten över huvud taget är restriktiv med att ansöka om tillstånd till kamerabevakning, trots att behov finns.

En slutsats som kan dras av kartläggningen är att tillståndsförfarandet medför att Polismyndigheten inte kan dra nytta av kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten i den utsträckning som är befogad. Tillgången till information från kamerabevakning kan vara avgörande för Polismyndighetens möjlighet att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott.

Kamerabevakning kan vidare ha en positiv inverkan på allmänhetens trygghetskänsla och därmed leda till att fler människor vistas på offentliga platser.

Nyttan av kamerabevakning är i och för sig omdiskuterad. Området är svårt att forska inom, bl.a. av metodologiska skäl (se avsnitt 4). 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. Forskning visar vidare att kamerabevakning kan ha positiva brottspreventiva effekter i bostadsområden. En annan slutsats som kan dras av forskning på området är att kamerabevakning måste användas tillsammans med andra metoder, t.ex. patrullerande poliser eller annat brottspreventivt arbete, för att kunna ge positiva effekter på brottslighet.

Vår kartläggning visar att Polismyndighetens nytta av metoden inte är begränsad till brottsavhållande och trygghetsskapande effekter. Polismyndigheten upplever i stället den största nyttan i det operativa och utredande arbetet. Få utvärderingar har uppmärksammat de aspekterna. De få svenska utvärderingar som gjorts på området har dock inte visat på särskilt positiva resultat (för aktuell forskning se hänvisningar i avsnitt 4.2.1). Det bör emellertid hållas i minnet att utvärderingarna har gjorts i ett skede då Polismyndigheten inte haft någon större erfarenhet av metoden. Polismyndigheten har sedan utvärderingarna gjorts arbetat aktivt med metoden, vilket rimligen påverkar nyttan av densamma i positiv riktning.

Polismyndigheten menar att i det operativa arbetet ger kamerabevakning, när kamerabilder övervakas i realtid, goda möjligheter för Polismyndigheten att ingripa för att avstyra förestående eller avbryta pågående brottslighet. När Polismyndigheten kan följa utvecklingen på utsatta platser på distans kan insatser vidare förberedas på ett bättre sätt och på så sätt anpassas till den rådande situationen. Att ingripanden i förväg kan anpassas till aktuella förhållanden på platsen kan, som Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd framhållit, bidra både till minskad risk för hot

och våld mot polismän och till minskat behov av polisiär våldsanvändning (SOU 2017:55 s. 62). På så sätt leder kamerabevakning dels till ökad säkerhet, dels till en större precision i resursarbetet, eftersom Polismyndigheten kan styra och rikta insatserna bättre.

När det gäller det utredande arbetet har Polismyndigheten framhållit kamerabevakningens nytta vid i princip all typ av brottslighet som sker på bevakade platser, t.ex. misshandel, personrån, stölder, skadegörelse, narkotikabrott, våldtäkter, andra sexualbrott och våldsam upplöpp. Under utredningens gång har det framkommit att Polismyndigheten upplever kamerabevakning som en särskilt effektiv metod på särskilt utsatta platser där brott är svårutredda till följd av den tystnadskultur som många gånger råder.

Kamerabevakning medför också positiva effekter ur ett rätts-säkerhetsperspektiv. Genom kontakter med Polismyndigheten har det framkommit att tillgången till material från bevakningskameror i flera fall lett till att felaktigt misstänkta gärningspersoner kunnat avföras från utredningar. Polismyndigheten har också gett flera exempel på hur gärningspersoner kunnat lagföras som en direkt följd av att händelseförloppet fångats på bild. Inspelat material tillmäts erfarenhetsmässigt dessutom ett högt bevisvärde i rättegångar och kamerabevakning bidrar på så sätt i förlängningen till ökad rätts-säkerhet vid lagföring av brott. Effekterna av kamerabevakning för att kunna klara upp brott synes onekligen vara positiva (se även delbetänkande av Blåljusutredningen, SOU 2018:2 s. 118, som kommit till samma slutsats).

Genom Polismyndighetens uppgifter har det sammantaget blivit tydligt att nyttan av kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten upplevs som stor i det dagliga polisiära arbetet. Dessa praktiska erfarenheter av metoden ska inte underskattas. Det är vidare, som Polismyndigheten framhållit, rimligt att tro att nyttan i den brottsbekämpande verksamheten framöver generellt kommer att öka i takt med att metoden fortsätter att utvecklas inom verksamheten.

Kartläggningen visar vidare att behovet av kamerabevakning har ökat på senare år, bl.a. till följd av terrorhot och som en konsekvens av kriminalitet och otrygghet på särskilt utsatta platser.

Som Polismyndigheten påpekat avhåller knappast kamerabevakning terrorister från att begå terrorbrott, men metoden är effektiv för att snabbt få polis på plats och för att förhindra verkningarna av

en pågående attack (jfr Förebygga, förhindra, försvåra. Den svenska strategin mot terrorism, regeringens skrivelse 2014/15:146, s. 28). I strategin anges att om ett terroristattentat inträffar är det av avgörande betydelse att så snart som möjligt få kvalificerade polisiära resurser på plats för att avbryta attentatet eller i vart fall störa eventuella gärningspersoner så att de inte kan genomföra sin plan fullt ut (s. 28). Erfarenheter visar att kamerabevakning är en effektiv metod vid utredning av terrorbrott och vid lagföring. Vid terrorattentatet på Drottninggatan i Stockholm år 2017 var enligt Polismyndigheten den snabba tillgången till kamerabilder avgörande för det polisiära arbetet. Kamerabevakning är också en viktig faktor i det förebyggande arbetet för att hitta och identifiera personer i terrorrelaterade nätverk.

En annan slutsats som kan dras av kartläggningen är att det utdragna tillståndsförfarandet innebär att Polismyndigheten i Sverige får mer begränsade möjligheter till kamerabevakning i brottsbekämpande syfte jämfört med polismyndigheter i flera andra EU-länder. Som framgått i avsnitt 3.6 synes det ur ett europeiskt perspektiv vara ovanligt med ett tillståndskrav. Det är som Polismyndigheten framhållit, rimligt att Polismyndigheten själv (som i flera andra EU-länder) får avgöra vilka polisiära metoder som är de mest lämpade i det enskilda fallet, om inte starka skäl talar för en annan ordning. Sådana skäl kan utgöras av integritetsaspekter. Vi återkommer till betydelsen av integritetsaspekter i avsnitt 8–10.

Att den svenska Polismyndigheten ges sämre förutsättningar att kamerabevaka i brottsbekämpande syfte än polisen i flera andra europeiska länder påverkar i sin tur det internationella brottsbekämpande samarbetet negativt. Detta är allvarligt inte minst med tanke på de gränsöverskridande utmaningar som samhället står inför när det gäller allvarlig brottslighet som t.ex. terrorism. Vi menar, i likhet med Polismyndigheten, att tillståndskravet inte bidrar till att öka det gränsöverskridande arbete som angetts i strategin mot terrorism (s. 35 f.).

Som Polismyndigheten framhållit syftar den nya dataskyddsregleringen bl.a. till att säkerställa att sådant informationsutbyte mellan behöriga myndigheter som är nödvändigt enligt unionsrätten eller nationell rätt inte ska begränsas. Vi delar Polismyndighetens uppfattning att tillståndsförfarandet i vissa fall kan innebära en sådan begränsning.

Utöver Polismyndigheten har Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket ingått i vår kartläggning. Som framgått i avsnitt 6 är det i dag endast Tullverket som i begränsad omfattning har tillstånd att bedriva viss kamerabevakning i brottsbekämpande syfte. Tullverket har bekräftat bilden av ett tids- och resurskrävande ansökningsförfarande. Säkerhetspolisen och Kustbevakningen har inte några direkta erfarenheter av tillståndsförfarandet. Att även dessa myndigheter avstått från att bedriva tillståndspliktig kamerabevakning med hänvisning till bl.a. den omfattande administration ett sådant förfarande medför visar dock att problemen med tillståndsförfarandet är reella även i dessa verksamheter. Att myndigheterna dessutom som framkommit, i flera fall, väljer att använda kameror som manövreras på platsen, när tillståndspliktiga kameror hade varit mer ändamålsenliga, visar också att problemen inte ska underskattas. Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket samarbetar också i en inte obetydlig utsträckning med Polismyndigheten och med varandra i den brottsbekämpande verksamheten. Samtliga myndigheter har angett att det är viktigt att samma förfarande gäller för kamerabevakning hos myndigheterna för att samarbetet ska bli så effektivt och ändamålsenligt som möjligt. Vi delar den bedömningen.

Enligt vår mening visar kontakterna med myndigheterna vidare att tillståndsförfarandet i sig verkat hämmande för utvecklingen av kamerabevakning som metod i de brottsbekämpande myndigheternas verksamheter. Myndigheterna har helt enkelt inte använt sig av metoden, eller endast gjort detta i begränsad omfattning, eftersom den administrativa tillståndprocessen är tids- och resurskrävande. Möjligheterna att få tillstånd i brottsbekämpande syfte har dessutom varit begränsade.

Sammanfattningsvis medför tillståndsförfarandet att de brottsbekämpande myndigheterna inte ges de bästa förutsättningarna för att utföra sina uppdrag på ett så effektivt sätt som möjligt. Tillståndsförfarandet kan dessutom hämma både det nationella och internationella brottsbekämpande samarbetet. Det är givetvis angeläget att svenska brottsbekämpande myndigheter har ändamålsenliga verktyg för att fullgöra sina uppdrag. Det är vidare viktigt att de inte har sämre förutsättningar att använda tekniska hjälpmedel vid brottsbekämpning och gränsöverskridande samarbete än motsvarande myndigheter i andra EU-länder.

Avslutningsvis ska framhållas att tillståndsförfarandets negativa effekter i förlängningen drabbar samhället i stort, eftersom en effektiv brottsbekämpning bidrar till ett tryggare samhälle.

7.3 Vilken kamerabevakning tar reformbehovet sikte på?

Vår bedömning: Reformbehovet tar primärt sikte på kamerabevakning som sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott samt i syfte att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. Gränsdragningen mellan brottsbekämpande och annan verksamhet är dock många gånger flytande. Behovet tar därför även sikte på kamerabevakning som bedrivs i andra syften, t.ex. vid gräns- och kontrollverksamhet.

Inledningsvis bör nämnas att det inte har varit möjligt att särskilja berörda myndigheters behov av förenklade regler i fråga om sådan kamerabevakning som bedrivs i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott från sådan som bedrivs i syfte att förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten (jfr våra direktiv s. 1 där dessa syften anges under två skilda punkter). Genom kontakterna med myndigheterna har det nämligen blivit tydligt att dessa syften ofta är överlappande. Kamerabevakning vid exempelvis ett torg eller en demonstration bedrivs ofta i samtliga ovan nämnda syften.

Genom kontakterna med myndigheterna står klart att behovet av förenklade regler primärt tar sikte på sådan kamerabevakning som i huvudsak ryms inom det direktivstyrda området, genomfört genom brottsdatalagen (eller motsvarande reglering som gäller för Säkerhetspolisens kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten).

En brottsbekämpande myndighet kan även kamerabevaka utanför det direktivstyrda området, t.ex. för att förhindra eller begränsa verkningarna av olyckor eller i kontrollverksamhet. Vid sådan kamerabevakning är i många fall dataskyddsförordningen tillämplig. En slutsats som kan dras av kartläggningen är att en brottsbekämpande åtgärd inte sällan har sin upprinnelse i utövandet av en annan

uppgift, t.ex. en kontroll- eller tillsynsuppgift. Det är inte alltid klart i vilket skede en tillsyn, kontroll eller annan verksamhet övergår till brottsbekämpande verksamhet. Det motsatta förhållandet gäller också. De brottsbekämpande myndigheterna förutspår klara tillämpningssvårigheter om förenklade regler endast införs för kamerabevakning som bedrivs inom ramen för brottsdatalagens tillämpningsområde eller motsvarande reglering för Säkerhetspolisen. Vi delar den bedömningen. Behovet av förenklade regler tar därmed sikte på all kamerabevakning som kan bedrivas av de brottsbekämpande myndigheter som ingått i kartläggningen.

7.4 Påverkar den nya kamerabevakningslagen behovsbilden?

Vår bedömning: Den nya kamerabevakningslagen ger större möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att få tillstånd till kamerabevakning och medför vissa administrativa lättnader. Grundproblematiken som tillståndsförfarandet står för, finns dock kvar. De ökade möjligheterna att få tillstånd, tillsammans med det växande behovet av kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten, förväntas leda till fler ansökningar om tillstånd. Negativa effekter till följd av tillståndsförfarandet kommer därmed sannolikt att aktualiseras i fler ärenden framöver. Den administrativa bördan bedöms dessutom även framöver vara betydande. Behovet av förenklade regler kvarstår därmed.

Under arbetets gång har det blivit tydligt att berörda myndigheters problem med tillståndsförfarandet hängt nära samman med hur möjligheterna att få tillstånd har utvecklats i praxis under den tid som kameraövervakningslagen (2013:460) gällt. Möjligheterna att få tillstånd till kamerabevakning i bl.a. brottsbekämpande syfte har varit alltför begränsade (se prop. 2017/18:231 s. 27 och 64).

Den nya kamerabevakningslagen innebär utökade möjligheter för bl.a. brottsbekämpande myndigheter att kamerabevaka. Avsikten är att det ska bli enklare för myndigheter att få tillstånd till kamerabevakning i bl.a. brottsbekämpande syfte (se prop. 2017/18:231 s. 63 f.). Möjligheterna att tillfälligt få använda kamerabevakning i

brottsbekämpande syfte utan att ansöka om tillstånd har också utökats (prop. 2017/18:231 s. 83 och 84).

Att kamerabevakningslagen ger ökade möjligheter till kamerabevakning för de brottsbekämpande myndigheterna utgör dock ingen lösning på de problem som tillståndsförfarandet i sig medför (se ovan). Berörda brottsbekämpande myndigheter ges därmed fortfarande inte de bästa förutsättningarna för att utföra sina uppdrag på ett så flexibelt och effektivt sätt som möjligt. Vidare försvåras det brottsbekämpande samarbetet.

Det har under arbetets gång blivit tydligt att behovet av tillståndspliktig kamerabevakning är växande hos samtliga myndigheter som ingått i kartläggningen. Detta i kombination med att möjligheterna till att få tillstånd utökats kommer sannolikt leda till fler ansökningar om tillstånd. Negativa effekter till följd av tillståndsförfarandet kommer därmed sannolikt att aktualiseras i fler ärenden framöver. Att kamerabevakningslagen innebär vissa lättnader i fråga om administration (se prop. 2017/18:231 s. 73 och 74) och att tillståndsförfarandet sannolikt kommer att bli mer enhetligt till följd av att Datainspektionen prövar samtliga tillståndsansökningar är givetvis positivt. Dessa förändringar löser dock inte problemen som tillståndsförfarandet i sig medför i den brottsbekämpande verksamheten. I fråga om administration kan nämnas att en ansökan om kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen ska innehålla i princip motsvarande uppgifter som tidigare följde av kameraövervakningslagen (se 11 § kamerabevakningslagen och 17 § kameraövervakningslagen samt prop. 2017/18:231 s. 72). Den administrativa bördan bedöms därmed även framöver vara betydande.

Mot bakgrund av ovanstående kvarstår behovet av förenklade regler för berörda myndigheter även efter kamerabevakningslagens ikraftträdande.

8 Bör tillståndsplikten tas bort för berörda myndigheter?

8.1 Inledning

Utgångspunkten för vårt uppdrag är att tillståndsplikten ska tas bort. Ordningen med ett tillståndskrav för kamerabevakning i de verksamheter och syften som avses i det nya dataskyddsdirektivet har funnits länge och är avsedd att garantera ett starkt skydd mot bevakning av enskilda och samtidigt ge ändamålsenliga möjligheter till kamerabevakning (se t.ex. prop. 2017/18:231 s. 58). Frågan om ett tillstånd bör gälla för kamerabevakning är dock inte en gång för alla given, utan är beroende av flera faktorer. Samhället förändras, liksom behoven av kamerabevakning och synen på integritetsaspekter. Skälen för ett tillstånd kan därmed över tid bli mer eller mindre starka. I föregående avsnitt har konstaterats att tillståndskravet medför flera problem i den brottsbekämpande verksamheten hos framför allt Polismyndigheten, men även hos Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket. Det finns alltså behov av förenklade regler. Behovet av förenklade regler tar primärt sikte på kamerabevakning i myndigheternas brottsbekämpande verksamhet (se avsnitt 7.3). Sådan kamerabevakning tillhör den mest angelägna i samhället (se prop. 2017/18:231 s. 74) och det är viktigt att den inte försvåras om inte starka integritetsskäl talar för detta.

I det här avsnittet övervägs frågan om tillståndskravet bör tas bort.

8.2 Bör tillståndsplikten tas bort?

Vår bedömning: Tillståndsförfarandet medför flera negativa effekter för den brottsbekämpande verksamheten, vilket i förlängningen drabbar samhället i stort.

Sedan tillståndskravet tillkom har behoven av kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten ökat. Nyttan av bevakning upplevs vidare som växande. Skyddet för den personliga integriteten har efterhand också stärkts, senast genom den nya EU-rättsliga dataskyddsregleringen. Vidare står intresset av att skydda den personliga integriteten inte alltid i motsats till intresset av kamerabevakning utan kan tvärtom förstärka detta. Det finns dessutom ett stort stöd hos allmänheten för att använda kamerabevakning i brottsbekämpande syfte.

Vid en helhetsbedömning väger nu skälen mot ett tillståndsförfarande för sådan kamerabevakning som framför allt Polismyndigheten, men även Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket, bedriver i den brottsbekämpande verksamheten tyngre än skälen för ett sådant förfarande.

8.2.1 Tillståndsplikten medför i huvudsak negativa effekter för den brottsbekämpande verksamheten

Inledningsvis ska något sägas om de positiva effekter som tillståndsplikten medför ur ett verksamhetsperspektiv. I propositionen till den nya kamerabevakningslagen (2018:1200) uttalade regeringen att utöver att garantera ett starkt integritetsskydd underlättar ett tillståndskrav för tillsynsarbetet och ger goda förutsättningar för tillsynsmyndigheten att i förväg göra bedömningar av kamerabevakningens tillåtlighet. När ett tillstånd väl har meddelats får den som bedriver kamerabevakningen ett klart besked att rätta sig efter i stället för att riskera invändningar och tillsynsprocesser efter det att kamerabevakningen har kommit igång (prop. 2017/18:231 s. 55). Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket har bekräftat att tillståndsförfarandet i och för sig kan medföra dessa positiva effekter i verksamheterna.

Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd ansåg att det, bortsett från att dåvarande tillståndsförfarande innebar för begränsade möjligheter till tillstånd, inte hade framkommit några grundläggande problem med ett tillståndsförfarande (SOU 2017:55 s. 244). Det bör dock tilläggas att utredningen inte hade i uppdrag att ta bort tillståndsplikten. I propositionen till kamerabevakningslagen intog regeringen en annan ståndpunkt i frågan. Regeringen menade att det hade framkommit att ett tillståndsförfarande kan innebära tidsödande administration och minskad flexibilitet i det brottsbekämpande arbetet. Frågan behövde utredas närmare (prop. 2017/18:231 s. 58 och 59).

Den kartläggning som vi har gjort bekräftar och förstärker regeringens bild av de problem som tillståndsförfarandet medför i den brottsbekämpande verksamheten. Problemen finns framför allt hos Polismyndigheten men även hos Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket. Det har blivit tydligt att de negativa konsekvenserna av tillståndsförfarandet klart överväger de positiva effekterna i dessa myndigheters verksamheter. För en fullständig beskrivning av problembilden hänvisas till avsnitt 6 och 7. Här ska bara framhållas att tillståndsförfarandet medför en betydande administrativ börda i dessa verksamheter och hämmar användningen av kamerabevakning i brottsbekämpande syfte. Vidare motverkar förfarandet effektiviteten i den brottsbekämpande verksamheten, såväl nationellt som i det internationella samarbetet. Att möjligheterna att få tillstånd enligt tidigare reglering i kameraövervakningslagen (2013:460) dessutom varit alltför begränsade har ytterligare försvårat samarbetet. Att tillståndsförfarandet försvårar för samarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter och motverkar en effektiv brottsbekämpning drabbar i förlängningen samhället i stort, eftersom en effektiv brottsbekämpning leder till ett tryggare samhälle.

Frågan om den nya kamerabevakningslagen påverkar behovsbilden har behandlats i avsnitt 7.4. Även om regleringen i kamerabevakningslagen medför vissa lättnader för brottsbekämpande myndigheters möjligheter att få tillstånd till kamerabevakning och i administration, har konstaterats att regleringen inte utgör en lösning på de problem som tillståndsförfarandet i sig medför. I nyss angivet avsnitt har vidare konstaterats att behovet av tillståndspliktig kamerabevakning är växande hos samtliga myndigheter som ingått i kartläggningen. Detta i kombination med att möjligheterna att få

tillstånd utökats förväntas leda till fler ansökningar om tillstånd. Bedömningen har därför gjorts att negativa effekter till följd av tillståndsförfarandet kommer att aktualiseras i fler ärenden framöver. Den administrativa bördan har därför bedömts vara betydande även framöver.

8.2.2 Behoven och nyttan av kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten ökar

Skälen till att en tillståndsplikt ursprungligen infördes var att den tekniska utvecklingen hade inneburit att användning av kamerautrustning för övervakning blivit allt 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 i tunnelbanan i Stockholm (prop. 1975/76:194 s. 14 och 15).

Behoven av kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten har förändrats över tid. Avsnitt 6 och 7 innehåller beskrivningar av hur behoven av kamerabevakning i den brottsbekämpande verksamheten ser ut i dag. Här ska bara kort framhållas att behovsbilden inte är jämförbar med den som ursprungligen motiverade tillståndsplikten. Behovet av kamerabevakning har ökat på senare år, bl.a. till följd av terrorhot och som en konsekvens av kriminalitet och otrygghet på särskilt utsatta platser. I sammanhanget bör också nämnas att teknikutvecklingen har lett till ökade möjligheter att använda metoden. Metoden har blivit mindre kostsam. Den integritetsskyddande tekniken har också utvecklats, vilket ger ökade möjligheter till bevakning eftersom integritetsintrånget minskar genom sådan teknik. Som exempel på sådan teknik kan nämnas teknik som innebär att upptaget bild- och ljudmaterial krypteras. Ett annat exempel är kameror som aktiveras först efter olika typer av larm, såsom inbrottslarm, överfallslarm och larm som reagerar på onormala kroppsrörelser eller aktiveras av ljud som t.ex. skottlossning, glas-kross eller människoskrik.

Nyttan av metoden, som inte begränsas till brottspreventiva och trygghetsskapande effekter, upplevs vidare som stor i det brottsbekämpande arbetet (se avsnitt 7.2).

Som Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd konstaterade är det av grundläggande betydelse för samhället att brottslighet kan bekämpas och lagföras (SOU 2017:55 s. 187). Kamerabevakning har blivit ett allt viktigare verktyg i den verksamheten. Den nya kamerabevakningslagen speglar den bilden. I förarbetena till kamerabevakningslagen uttalas att kameratekniken numera ska ses som ett naturligt hjälpmedel i det brottsbekämpande arbetet och inte som tidigare, som en åtgärd som kan tas till först om andra tänkbara åtgärder inte gett resultat (prop. 2017/18:231 s. 65).

Mot bakgrund av de behov som numera finns i den brottsbekämpande verksamheten präglas kamerabevakningslagen dessutom av en mer generös inställning till kamerabevakning i brottsbekämpande och trygghetsskapande syfte än som tidigare varit fallet i rättstillämpningen. Möjligheterna för brottsbekämpande myndigheter att få tillstånd till kamerabevakning i sådana syften har förbättrats (prop. 2017/18:231 s. 64 f.). Av förarbetsuttalanden kan dessutom slutsatsen dras att Polismyndighetens och andra brottsbekämpande myndigheters egna bedömningar, t.ex. i fråga om tillfälliga eller mer bestående förhöjda hotbilder eller placering av kameror, får allt större betydelse vid tillståndsmyndighetens prövning (se prop. 2017/18:231 s. 66–68, jfr även s. 143 och 144). Vidare har Polismyndigheten och Säkerhetspolisen fått utökade möjligheter att tillfälligt använda kamerabevakning utan tillstånd vid risk för allvarlig brottslighet. Därmed har en förskjutning av ansvaret i viss mån redan skett.

Sammanfattningsvis kan konstateras att tillståndsplikten i huvudsak leder till negativa effekter för den brottsbekämpande verksamheten samtidigt som behoven och nyttan av metoden ökar. Intresset av att kunna använda kamerabevakning på ett mer flexibelt och verksamhetsanpassat sätt i syfte att kunna uppnå en effektivare brottsbekämpning och ett tryggare samhälle måste väga tungt när det övervägs att avskaffa tillståndsplikten. Frågan blir då om en tillståndsplikt fortfarande kan motiveras med hänsyn till integritetsaspekter. Vi behandlar den frågan nedan.

8.2.3 Kan tillståndsplikten fortfarande motiveras av integritetsskäl?

Ett långtgående integritetsskydd är en förutsättning för en borttagen tillståndsplikt

Kamerabevakning utgör som utgångspunkt ett intrång i den personliga integriteten. Sådan kamerabevakning som berörda myndigheter bedriver har till direkt syfte att kontrollera människors förehavanden. Myndigheterna har dessutom stora möjligheter att ingripa mot eller annars utöva kontroll över enskilda. Enskilda är enligt bl.a. Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och regeringsformen garanterade ett starkt skydd mot intrång i den personliga integriteten från det allmänna sidan (se avsnitt 3). Samtidigt är det angeläget att det finns ändamålsenliga möjligheter till bevakning av enskilda på allmänna platser i brottsbekämpande och trygghetsskapande syften, eller för andra berättigade ändamål. Regleringen måste utformas så att en rimlig balans uppnås mellan dessa delvis konkurrerande intressen.

Tillståndskravet syftar till att garantera ett starkt skydd mot bevakning av enskilda på allmänna platser och samtidigt ge ändamålsenliga möjligheter till kamerabevakning (jfr 2 § kamerabevakningslagen, prop. 2017/18:232 s. 55 f., se även prop. 1975/76:194 s. 14 f.). En förutsättning för att tillståndskravet ska kunna tas bort är att det även framöver finns en stark integritetsskyddande reglering i samband med kamerabevakning.

Skyddet för den personliga integriteten har efterhand stärkts

Tillståndsförfarandet motiverades ursprungligen delvis av integritetsaspekter (se ovan). Sedan tillståndsförfarandet tillkom har skyddet för den personliga integriteten i samband med kamerabevakning successivt stärkts, senast genom den nya EU-rättsliga dataskyddsregleringen. Syftet med dataskyddsregleringen är att skydda grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till skydd av personuppgifter (artikel 1.2 i dataskyddsdirektivet och artikel 1.2 i dataskyddsförordningen). Dataskyddsregleringen innehåller en mängd bestämmelser som utgör ett starkt skydd för den personliga integriteten inför, under och efter en bevakning, se avsnitt 3.4 och 5. Dataskyddsregleringen gäller utöver regleringen i kamerabevakningslagen (6 § kamerabevakningslagen).

Att så är fallet innebär att en stor del av integritetsskyddet i samband med kamerabevakning redan finns i annan dataskyddsreglering än kamerabevakningslagen.

Det finns dock inget krav på förhandstillstånd i den generella dataskyddsregleringen. Tillståndsplikten ger på så sätt ett mer långtgående integritetsskydd än det som den nya EU-rättsliga dataskyddsregleringen kräver. Tillståndsförfarandet har dock utformats i nära linje med dataskyddsregleringen och det integritetsskydd som tillståndsförfarandet syftar till att upprätthålla har därför i hög grad sin motsvarighet i dataskyddsregleringen.

Det finns numera ett preventivt integritetsskydd oberoende av ett tillståndsförfarande

Frågan är då vad ett tillståndsförfarande medför för vinster ur ett integritetsperspektiv i jämförelse med vad som hade gällt oberoende av en tillståndsplikt. Den stora skillnaden ligger givetvis i det preventiva integritetsskydd som ett tillståndsförfarande medför. Tillståndsplikten innebär att tillståndsmyndigheten på förhand gör bedömningen om en bevakning är tillåten eller inte medan dataskyddsregleringen i huvudsak överlämnar den bedömningen åt den personuppgiftsansvariga myndigheten. Genom tillståndsförfarandet hindras att sådan kamerabevakning som inte tillgodoser integritetsaspekter i tillräckligt hög grad, ens kommer till stånd. Om tillstånd beviljas förenas det vidare regelmässigt med villkor. Sådana villkor ger ett ytterligare skydd för integriteten under den tid som en bevakning pågår. Betydelsen av att en utomstående myndighet prövar integritetsaspekter i samband med kamerabevakning och sätter upp villkor för bevakningen ska inte underskattas. Samtidigt innebär även dataskyddsregleringen att tillsynsmyndigheten är involverad inför en kamerabevakning i de fall det är särskilt motiverat med hänsyn till integritetsaspekter (se nedan).

Om tillståndsplikten tas bort kommer som framgått bedömningen av om en kamerabevakning är förenlig med den generella dataskyddsregleringen i huvudsak överlämnas åt myndigheterna själva. Dataskyddsregleringen innebär att myndigheterna på förhand måste överväga bevakningens förenlighet med regleringen. De allmänna bestämmelserna om när en personuppgiftsbehandling över huvud taget får ske, vad som måste iakttas under den tid den pågår (t.ex. i fråga om inbyggt dataskydd och hur länge material får sparas)

innebär, tillsammans med bestämmelserna om den personuppgiftsansvariges skyldigheter och enskildas rättigheter, ett långtgående integritetsskydd vid kamerabevakning (se avsnitt 5).

Som framgått i avsnitt 5 ger dataskyddsregleringen dessutom ett särskilt starkt förebyggande skydd i de fall en planerad kamerabevakning kan antas leda till hög risk för personers rättigheter och friheter (se även avsnitt 3.4). I sådana fall aktualiseras nämligen regleringen om konsekvensbedömning och förhandssamråd. En konsekvensbedömning görs på egen hand av myndigheten innan bevakningen påbörjas. Något förenklat kan sägas att om en konsekvensbedömning visar på särskilda integritetsrisker aktualiseras regleringen om samråd. Förhandssamråd inkluderar 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 tillståndsförfarandet fyller sin största integritetsskyddande funktion. Även om tillståndsförfarandet tas bort kommer alltså Datainspektionen att 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 myndigheter ska kunna visa att regleringen följs. Om Datainspektionen skulle finna att en bevakning inte är förenlig med dataskyddsregleringen har den långtgående befogenheter gentemot den personuppgiftsansvariga myndigheten. Datainspektionen kan genom råd, rekommendationer eller påpekanden försöka förmå myndigheten att vidta korrigerande åtgärder. Datainspektionen kan även förelägga den personuppgiftsansvarige att vidta åtgärder för att bevakningen ska bli författningsenlig eller förbjuda fortsatt bevakning om bristen är allvarlig. Datainspektionen har även, i vissa fall, möjlighet att besluta om administrativa sanktionsavgifter (se avsnitt 3.4 och 5.2.8). En felaktig kamerabevakning kan därmed bli kostsam för en myndighet. Om tillståndsplikten tas bort medför regleringen om möjligheterna till en effektiv tillsyn

tydliga incitament för myndigheterna att agera korrekt, vilket i sig medför ett starkt preventivt skydd mot felaktig kamerabevakning.

Det finns alltså numera, oberoende av ett tillståndsförfarande, ett långtgående integritetsskydd vid kamerabevakning genom den nya generella dataskyddsregleringen. Regleringen innehåller dessutom ett starkt och ändamålsenligt preventivt integritetsskydd.

Som framgått i avsnitt 5.2 finns dock inte någon uttrycklig motsvarighet till överviktsprincipen i 8 § kamerabevakningslagen om tillståndsplikten tas bort. Överviktsprincipen syftar till att säkerställa att kamerabevakning används på ett balanserat sätt. Enligt principen ska tillstånd till kamerabevakning ges om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Vid intresseavvägningen ska vissa specificerade kriterier ges särskild tyngd (se andra och tredje styckena i paragrafen). Principen medför ett förstärkt integritetsskydd i förhållande till dataskyddsregleringen. Därmed inte sagt att principen måste komma till uttryck inom ramen för ett tillståndsförfarande. Vi återkommer i avsnitt 10 till frågan om ett förstärkt integritetsskydd när tillståndsplikten tas bort. I det avsnittet behandlas bl.a. frågan om en bibehållen överviktsprincip närmare.

Kamerabevakning kan dessutom innebära ett förstärkt integritetsskydd

Det finns alltså numera ett starkt integritetsskydd vid kamerabevakning i den nya generella dataskyddsregleringen. Att bli utsatt för ett brott är dessutom i sig ofta 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 också negativt ur ett integritetsperspektiv. I den mån kamerabevakning leder till minskad brottslighet och ökad trygghet medför därför metoden ett förstärkt skydd för den personliga integriteten.

Allmänhetens inställning till kamerabevakning är betydelsefull i diskussionen om kamerabevakning som ett integritetsskyddande medel. Undersökningar visar att de flesta svenskar är positiva till kamerabevakning i brottsförebyggande syfte på offentliga platser såsom torg, parkeringar och butiker men mindre positiva när det gäller mer personliga och integritetskänsliga platser. En nyligen genomförd opinionsundersökning talar vidare för att en majoritet av

allmänheten anser att deras integritet inte påverkas nämnvärt om Polismyndigheten får möjlighet att själv besluta om kamerabevakning (se avsnitt 4.3). Det är dock viktigt att poängtera att synen på kamerabevakning snabbt kan ändras. Allmänhetens inställning är sannolikt beroende av flera faktorer, inte minst samhällsutvecklingen som sådan. Att kamerabevakning används på ett välbalanserat sätt i den brottsbekämpande verksamheten har vidare rimligen stor betydelse i fråga om allmänhetens stöd för metoden, liksom nyttan och effekterna av metoden.

8.2.4 Slutsats

Sammantaget kan ett tillståndsförfarande för sådan kamerabevakning som framför allt Polismyndigheten men även Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket bedriver i brottsbekämpande syfte inte längre motiveras av integritetsskäl.

8.3 Tillståndsplikten tas bort för vissa brottsbekämpande myndigheter

Vårt förslag: Tillståndsplikten tas bort i fråga om sådan kamerabevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Vår bedömning: En borttagen tillståndsplikt utgör en förenkling för berörda myndigheter. En sådan förenkling, eventuellt i kombination med en anmälningsplikt eller annan integritetsskyddande reglering, bör gälla för all kamerabevakning som i dag omfattas av tillståndsplikt. Att ha olika regler beroende på syftet med kamerabevakningen skulle nämligen riskera att leda till gränsdragnings- och tillämpningsproblem.

8.3.1 Bör samma lösning gälla för all kamerabevakning?

Slutsatsen av tidigare resonemang är alltså att ett tillståndskrav för berörda myndigheter inte längre är motiverat i den brottsbekämpande verksamheten. Som framgått i avsnitt 7.3 kan kamerabevakning som bedrivs i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott i den praktiska tillämpningen ofta inte särskiljas från sådan bevakning som bedrivs i syfte att förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten (jfr 1 kap. 2 § brottsdatalagen). Dessa syften är nämligen ofta överlappande när kamerabevakning används i verksamheten. Som exempel kan nämnas att kamerabevakning vid ett torg eller en demonstration ofta bedrivs i samtliga ovan nämnda syften. Att ha olika regleringar i fråga om kamerabevakning som bedrivs i dessa skilda syften, som alla ryms inom brottsdatalagens tillämpningsområde, framstår redan mot den bakgrunden som utslutet.

Motsvarande problematik gör sig gällande i fråga om sådan bevakning som bedrivs inom det förordningsstyrda området. Som exempel kan nämnas att en bevakning som bedrivs i kontrollsyfte kan övergå till att bedrivas i brottsbekämpande syfte. Det har blivit tydligt att en borttagen tillståndsplikt, eventuellt i kombination med en anmälningsplikt eller någon annan form av integritetsskyddande reglering, bör utformas på samma sätt så att regleringen kan gälla oavsett om det är fråga om kamerabevakning som omfattas av dataskyddsförordningen, brottsdatalagen eller motsvarande reglering för Säkerhetspolisen. Att förenklingar i kamerabevakningslagen utformas på ett så enhetligt sätt som möjligt är dessutom i sig eftersträvansvärt. Detta för att bestämmelserna ska bli så förutsebara och enkla att tillämpa som möjligt (se avsnitt 6.4, 7.3 och jfr prop. 2017/18:231 s. 30).

Att tillståndsplikten tas bort innebär att berörda myndigheters kamerabevakning i större utsträckning kommer att regleras direkt av den nya generella dataskyddsregleringen (se ovan). Det finns dock även framöver vissa bestämmelser i kamerabevakningslagen som måste iaktas, t.ex. i fråga om skyltning. Som kommer framgå i avsnitt 10 föreslår vi dessutom en bibehållen överviktsprincip för de berörda myndigheternas kamerabevakning. Det finns också andra bestämmelser, t.ex. i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), som måste iaktas.

8.3.2 Den lagtekniska lösningen

Vi har föreslagit att tillståndsplikten tas bort. Detta bör lagtekniskt komma till uttryck genom att ett generellt undantag från tillståndskravet införs i 9 § 1 kamerabevakningslagen i fråga om kamerabevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Specifika undantag från tillståndsplikten som gäller för berörda myndigheter kommer inte längre att behövas och bör därför utgå. Nuvarande bestämmelse i 9 § 1 kamerabevakningslagen, som tar sikte på undantag från tillståndsplikten i fråga om bevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning, kan därmed utgå.

Vidare bör bestämmelsen i 10 § första stycket 1 kamerabevakningslagen utgå. Bestämmelsen avser undantag från tillståndsplikten under högst tre månader gällande bevakning som bedrivs av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet. Eftersom undantaget bör utgå är det inte längre aktuellt att överväga om Tullverket ska omfattas av detsamma (se avsnitt 6.5.4 och prop. 2017/18:231 s. 84). Slutligen bör ordet Polismyndigheten utmönstras ur punkten 2 i nyss nämnda paragraf. Den bestämmelsen tar sikte på viss bevakning som bedrivs under högst en månad av bl.a. Polismyndigheten vid olyckor.

Att övriga undantag i 9 och 10 §§ kamerabevakningslagen kvarstår medför viss dubbelreglering, t.ex. i fråga om undantaget i 9 § 2 som gäller bevakning av skyddsobjekt. Det undantaget, liksom vissa andra undantag, tillämpas i dag av bl.a. Polismyndigheten. Eftersom kvarstående undantag gäller även för andra myndigheter än de som nu undantas helt från tillståndsplikten måste dock undantagen finnas kvar. En viss dubbelreglering är alltså befogad.

8.4 Kommunernas rätt att yttra sig

Vår bedömning: När tillståndsplikten tas bort kommer bestämmelsen i kamerabevakningslagen om yttrande av kommunen inte längre att vara tillämplig för kamerabevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Kommunernas möjlighet att bidra med information och

lämna synpunkter kan emellertid tillgodoses på ett tillfredsställande sätt genom redan etablerade samverkansformer. Någon ytterligare reglering kring kommunernas möjlighet till yttrande vid berörda myndigheters kamerabevakning behövs därför inte.

Bestämmelsen om yttrande av kommunen har generell räckvidd och ska därför inte upphöra att gälla när tillståndsplikten tas bort för vissa brottsbekämpande myndigheter.

8.4.1 Kommunernas rätt att yttra sig i tillståndsärenden

Avslutningsvis ska något sägas om hur en borttagen tillståndsplikt påverkar kommunernas möjligheter att yttra sig i frågor som rör kamerabevakning.

I kameraövervakningslagen fanns en bestämmelse om att länsstyrelsen, innan den beslutade om ett tillstånd till kameraövervakning, skulle lämna kommunen där övervakningen skulle ske rätt att yttra sig om det inte var onödigt (18 § kameraövervakningslagen). 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 (SOU 2017:55 s. 290).

Genom regleringen i kamerabevakningslagen har möjligheten för kommunen att yttra sig inskränkts. Av 12 § kamerabevakningslagen 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 (prop. 2017/18:231 s. 74).

När tillståndskravet tas bort kommer bestämmelsen om yttrande av kommunen inte att vara tillämplig i fråga om bevakning som ska bedrivas av berörda myndigheter. Frågan är därför om det finns skäl att införa en skyldighet för de berörda myndigheterna att i vissa fall inhämta en kommuns synpunkter, eller om kommunernas inflytande kan tillgodoses på annat sätt. Mot bakgrund av ovan redovisade

förarbetsuttalanden kan slutsatsen dras att bestämmelsen främst bör aktualiseras när det gäller sådan kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver. Berörda myndigheter har bekräftat den bilden. Det är därmed av särskilt intresse att titta närmare på hur Polismyndigheten och kommunerna samverkar.

8.4.2 Hur samverkar Polismyndigheten och kommunerna?

I dag organiserar de flesta kommuner det lokala brottsförebyggande arbetet i lokala råd, där Polismyndigheten oftast är representerad. Polismyndigheten har, tillsammans med Sveriges kommuner och landsting och Brottsförebyggande rådet, utarbetat en modell för samverkan mellan Polismyndigheten och kommunerna. Syftet är att genom ett strukturerat och systematiskt arbetssätt, utifrån lokala behov och förutsättningar, säkra kvaliteten på det brottsförebyggande arbetet och utveckla samverkan mellan kommun och polis. Mycket kort kan sägas att man inom samverkansprocessen utarbetar en samverkansöverenskommelse mellan Polismyndigheten och respektive kommun. Denna kompletteras därefter med åtgärdsplaner och medborgarlöften. I dag har mer än 80 procent av landets kommuner en överenskommelse med Polismyndigheten om samverkan i det brottsförebyggande arbetet. Den tidigare modellen för samverkan utifrån samverkansöverenskommelser har dessutom förstärkts genom den nya polisorganisationen. Beslut och resurser förs ut till lokalpolisområdena och myndighetens samverkan med kommunerna leds och drivs av s.k. kommunpoliser, som utgår från dessa områden. Medborgarna involveras i större utsträckning i utformningen av arbetet med hjälp av dialoger (Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Sveriges kommuner och landsting, Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete, 2016, s. 6 f.).

När det gäller samverkan mer specifikt kring kamerabevakning har Polismyndigheten uppgett följande. Eftersom omfattningen av myndighetens kamerabevakning är relativt liten har endast ett fåtal kommuner i landet någon egentlig samverkan med Polismyndigheten i dessa frågor. I exempelvis polisregion Syds 58 kommuner, finns det endast i fem ett gemensamt arbete med kamerabevakning. I dessa områden sker detta inom ramen för redan etablerad sam-

verkan och oftast genom kommunpoliserna. Som ett konkret exempel nämner Polismyndigheten en tillståndsansökan gällande en omfattande kamerabevakning i ett särskilt utsatt område inom polisområde Malmö (Rosengård). Där har Polismyndigheten och Malmö stad samverkat från projektets början. Från kommunens sida har representanter från både det kommunala bostadsbolaget och från kommunens enhet för trygghets- och säkerhetsfrågor varit involverade. Syftet med samverkan har varit att Polismyndigheten ska få en heltäckande bild av problematiken i området. Kamerorna har där efter placeras på platser som Polismyndigheten bedömt som lämpliga utifrån lägesbilden.

8.4.3 Kommunernas inflytande tillgodoses genom etablerade samverkansformer

Som framgått har kommunerna sällan yttrat sig inom ramen för tillståndsförfarandet när de fått möjlighet till detta. Detta talar mot en motsvarande reglering när tillståndsförfarandet försvinner. Samtidigt är en samverkan med kommunerna viktig i de fall det finns särskilda skäl för detta. Polismyndigheten har också betonat vikten av att det förs en dialog med berörda parter, t.ex. kommun och fastighetsägare, inför en ny kamerabevakning. Att berörd kommun som huvudregel är delaktig inför en kamerabevakning ligger alltså inte bara i kommunens intresse utan även i Polismyndighetens.

Polismyndigheten och flertalet av Sveriges kommuner samverkar i organiserade former kring det brottsförebyggande arbetet. Även om kommuner sällan yttrar sig i tillståndsärenden finns alltså en kommunikation med kommunerna inom ramen för denna etablerade samverkan. Det förs även en dialog med kommunerna som går utöver de mer formaliserade samverkansformerna, t.ex. inför den kamerabevakning som numera bedrivs i Rosengård, Malmö (se ovan). Det finns alltså redan i dag en kommunikation mellan Polismyndigheten och kommuner inför kamerabevakningar. Kommunerna bör inom ramen för denna samverkan kunna framföra den typ av synpunkter som annars skulle ha framförts under tillståndsförfarandet. Någon bestämmelse som reglerar kommunernas möjlighet till yttrande inför kamerabevakning som bedrivs av Polismyndigheten behövs därför inte när tillståndsplikten tas bort.

Bestämmelsen om yttrande av kommunen synes, som framgått ovan, inte primärt ta sikte på sådan bevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Säkerhetspolisen eller Tullverket. Dessa myndigheter har dock bekräftat att i den mån det skulle bli aktuellt kan en dialog föras direkt med kommunerna.

Avslutningsvis bör sägas att eftersom bestämmelsen om yttrande av kommunen har generell räckvidd bör den inte upphöra att gälla när tillståndsplikten tas bort för vissa brottsbekämpande myndigheter.

9 En eventuell anmälningssplikt

9.1 Vårt uppdrag

Utgångspunkten för vårt uppdrag är att tillståndsplikten i första hand ska ersättas med en anmälningssplikt. I det här avsnittet överväger vi frågan om någon form av anmälningssplikt bör införas.

9.2 Är en anmälningssplikt förenlig med den EU-rättsliga dataskyddsregleringen?

Vår bedömning: Den EU-rättsliga dataskyddsregleringen hindrar inte att en anmälningssplikt införs i nationell rätt för berörda myndigheters kamerabevakning. En anmälningssplikt måste dock utformas på ett sådant sätt att den inte strider mot regleringen i dataskyddsdirektivet, genomfört i huvudsak genom brottsdatalagen (2018:1177), och dataskyddsförordningen.

9.2.1 En anmälningssplikt måste vara förenlig med den EU-rättsliga dataskyddsregleringen

Vårt uppdrag innebär att vi i första hand ska ersätta tillståndsplikten med någon form av anmälningssplikt. Som framgått omfattas merparten av den personuppgiftsbehandling som berörda myndigheter (bortsett från Säkerhetspolisen) bedriver genom kamerabevakning av den nya EU-rättsliga dataskyddsregleringens tillämpningsområde. En svensk reglering om anmälningssplikt är endast möjlig om den är förenlig med denna EU-reglering. Varken dataskyddsdirektivet eller dataskyddsförordningen innehåller några allmänna bestämmelser om ett anmälningsförfarande för behandling av personuppgifter. Detta

utesluter dock inte att ett sådant förfarande kan vara möjligt att införa i nationell rätt såväl inom det direktivstyrda som inom det förordningsstyrda området. Avgörande är vilket utrymme som direktivet och förordningen ger för nationella bestämmelser på området. Nedan analyseras dessa aspekter.

9.2.2 Utrymmet för en anmälningsplikt på det direktivstyrda området

På det direktivstyrda området är artikel 1.3 av intresse. Av artikeln följer att direktivet inte hindrar medlemsstaterna från att föreskriva starkare skyddsåtgärder än de som fastställs i direktivet för skyddet av den registrerades rättigheter och friheter. I kamerabevakningslagen (2018:1200) har en sådan starkare skyddsåtgärd införts genom tillståndskravet (7 §). En annan form av starkare skyddsåtgärd skulle kunna vara någon form av anmälningsplikt (se prop. 2017/18:231 s. 58). Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd konstaterade att det är tveksamt om en ren anmälningsplikt är möjlig enligt direktivet (SOU 2017:55 s. 239). Vi delar den bedömningen. En anmälningsplikt måste givetvis utformas på ett sätt som gör att regleringen i direktivet inte åsidosätts. En anmälningsplikt kan t.ex. inte ersätta kraven på konsekvensbedömningar och förhandssamråd (artiklarna 27 och 28 i direktivet, genomförda genom 3 kap. 7 § brottsdatalagen). Något hinder i sig för en anmälningsplikt uppställer däremot inte direktivet.

9.2.3 Utrymmet för en anmälningsplikt på det förordningsstyrda området

Frågan är då om det är möjligt att införa en anmälningsplikt även på det förordningsstyrda området. Det är endast möjligt att frångå dataskyddsförordningens bestämmelser om förordningen ger utrymme för det. Av artikel 6.2 i förordningen följer bl.a. att medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen med hänsyn till behandling för att efterleva bl.a. punkt 1 e genom att närmare fastställa specifika krav för uppgiftsbehandlingen och andra åtgärder för att

säkerställa en laglig och rättvis behandling, inbegripet för andra specifika situationer då uppgifter behandlas i enlighet med kapitel IX. I nyss angivet kapitel finns bestämmelser om särskilda behandlingssituationer. Artikel 6.1 e tar sikte på behandling som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Regleringen är tillämplig på den kamerabevakning som berörda myndigheter bedriver inom det förordningsstyrda området (jfr prop. 2017/18:231 s. 55).

Inom det förordningsstyrda området finns alltså, när det handlar om bl.a. myndigheters kamerabevakning, i och för sig ett visst utrymme för nationell reglering. Som exempel på nationell reglering kan nämnas det svenska tillståndskravet för viss kamerabevakning. Tillståndskravet utgör en precisering av den skyldighet att göra en konsekvensbedömning som i många fall hade gällt ändå enligt EU-regleringen (prop. 2017/18:231 s. 73).

Någon form av anmälningsplikt bör närmast vara att betrakta som en sådan nationell specificering som anpassar tillämpningen av förordningens bestämmelser i syfte att säkerställa en laglig och rättvis behandling av personuppgifter enligt artikel 6.2 i förordningen (jfr prop. 2017/18:231 s. 65).

Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd har menat att förordningen inte kan anses lämna utrymme för en ren anmälningskyldighet (SOU 2017:55 s. 238 f.). Vi delar den bedömningen. Liksom direktivet innehåller förordningen reglering om konsekvensbedömningar och förhandssamråd med tillsynsmyndigheten (se artikel 35 och 36 samt avsnitt 3.4 och 5.2.3). Den regleringen medför ett preventivt skydd vid höga risker för fysiska personers fri- och rättigheter. Regleringen kan givetvis inte ersättas av en ren anmälningsplikt.

Regleringen om förhandssamråd är i sammanhanget av särskilt intresse även ur ett annat perspektiv. Av artikel 36.1 framgår att den personuppgiftsansvarige ska samråda med tillsynsmyndigheten före behandling om en konsekvensbedömning avseende dataskydd enligt artikel 35 visar att behandlingen skulle leda till en hög risk om inte den personuppgiftsansvarige vidtar åtgärder för att minska risken. Av artikel 36.5 följer vidare att trots vad som sägs i punkt 1 får det i medlemsstaternas nationella rätt krävas att personuppgiftsansvariga ska samråda med, och erhålla förhandstillstånd av, tillsynsmyndig-

heten när det gäller en personuppgiftsansvarigs behandling för utförandet av en uppgift som den personuppgiftsansvarige utför av allmänt intresse. Frågan är om den bestämmelsen ska tolkas som att ett till samråd tillkommande krav i nationell rätt kan avse endast krav på förhandstillstånd, vilket skulle utesluta ett anmälningsförfarande.

Mot en sådan tolkning talar den inledande regleringen som ger ett mer generellt utrymme för olika former av preciseringar (se artikel 6.2). Vidare skulle en sådan tolkning innebära att mindre långtgående tillkommande nationella krav än förhandstillstånd skulle vara otillåtna (jfr SOU 2017:55 s. 239). En sådan tolkning framstår inte som ändamålsenlig mot bakgrund av förordningens syfte att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter (artikel 1.2 i förordningen).

Slutsatsen är därmed att inte heller förordningen ställer upp något hinder mot en anmälningsplikt. En anmälningsplikt måste dock utformas på ett sådant sätt att den inte står i strid med regleringen i förordningen.

9.3 Bör någon form av anmälningsplikt införas?

9.3.1 Vilket syfte skulle en anmälningsplikt tjäna?

Vår bedömning: Ett viktigt syfte med tillståndskravet är att garantera ett starkt integritetsskydd vid kamerabevakning. När tillståndskravet tas bort kan det medföra vissa risker ur ett integritetsperspektiv. Syftet med att ersätta tillståndsförfarandet med någon form av anmälningsplikt bör därmed vara att väga upp och i förlängningen minimera dessa integritetsrisker genom en effektiv tillsyn.

Som framgått syftar tillståndskravet till att garantera ett starkt integritetsskydd vid kamerabevakning (se t.ex. prop. 2017/18:231 s. 55). Tillståndsförfarandet medför att den myndighet som avser kamerabevaka på förhand får besked av tillståndsmyndigheten om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad (den s.k. överviktsprincipen, se 8 § kamerabevakningslagen, se även avsnitt 3.5.1). För att bevakningsintresset ska kunna väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad är en första

förutsättning att det finns en rättslig grund för kamerabevakningen i tillämplig dataskyddsreglering (för berörda myndigheter dataskyddsförordningen, brottsdatalagen eller motsvarande reglering för Säkerhetspolisen). Under förutsättning att sådan rättslig grund finns ska sedan en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet göras. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska det särskilt beaktas hur bevakningen ska utföras, om integritetsfrämjande teknik ska användas och vilket område som ska bevakas (8 § kamerabevakningslagen). Att ett tillstånd kan förenas med villkor om upplysning om bevakningen, bevarande eller annan behandling av bilder eller ljud och andra förhållanden som har betydelse för att skydda enskildas personliga integritet (13 § andra stycket 4 kamerabevakningslagen) innebär ytterligare integritetsskydd.

När tillståndsförfarandet tas bort kommer förhandsprövningen av integritetsaspekter vid kamerabevakning inte längre att göras av en utomstående tillståndsmyndighet. I stället kommer det i huvudsak att vara de berörda myndigheternas eget ansvar att bedöma om kamerabevakningen är förenlig med dataskyddsregleringen. Att förhandsprövningen inte längre görs av en tillståndsmyndighet kan medföra vissa risker ur ett integritetsperspektiv. Syftet med att ersätta tillståndsplikten med någon form av anmälningsplikt måste därmed primärt vara att väga upp och i förlängningen minimera dessa risker genom en effektiv tillsyn.

Som framgått tidigare medför övrig dataskyddsreglering i sig ett långtgående skydd för integritetsaspekter vid kamerabevakning (se avsnitt 5.2). Behovet av ytterligare integritetsskyddande åtgärder – i form av t.ex. en anmälningsplikt – måste därför ses i ljuset av den regleringen. I följande avsnitt behandlar vi den frågan.

9.3.2 Vilket integritetsskydd kan en anmälningsplikt tillföra utöver det skydd som övrig dataskyddsreglering ger?

Vår bedömning: Dataskyddsregleringen ger ett långtgående preventivt och korrigerande skydd för den personliga integriteten. Dataskyddsregleringen ger dessutom ett starkt skydd under tiden som bevakningen pågår. Att komplettera dataskyddsregleringen med någon form av anmälningsplikt skulle kunna medföra vissa

yttre positiva integritetseffekter. Den viktigaste är att tillsynsmyndigheten skulle kunna få goda möjligheter att snabbt agera i tillsynsverksamheten.

I avsnitt 3 och 5 har integritetsskyddet i dataskyddsregleringen beskrivits relativt ingående. I det här avsnittet ska vi därför bara kort uppehålla oss 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 Datainspektionen, i de fall det är motiverat med hänsyn till särskilda integritetsrisker, kommer att vara involverad i myndigheternas 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 (här kan t.ex. nämnas regleringen som tar sikte på behörighet, loggning och hur länge uppgifter får sparas). Slutligen ger dataskyddsregleringen goda möjligheter för en effektiv tillsyn. Personuppgiftsansvariga 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 myndighet att vidta vissa åtgärder, förbjuda behandlingen eller utfärda sanktionsavgifter. Att en felaktig behandling av personuppgifter i slutänden kan bli mycket kostsam för den myndighet som bedriver kamerabevakning bedöms innebära ett ytterligare skydd för integriteten.

Frågan är då vad ett anmälningsförfarande skulle kunna tillföra utöver det integritetsskydd som den generella dataskyddsregleringen ger. En anmälningsplikt skulle ge tillsynsmyndigheten en god helhetsbild över vilken kamerabevakning som bedrivs. Den starkaste integritetsvinsten med ett anmälningsförfarande skulle dock sannolikt vara att tillsynsmyndigheten direkt skulle uppmärksammas på vilken

kamerabevakning som påbörjas. Om en kamerabevakning skulle framstå som tveksam skulle tillsynsmyndigheten därmed snabbt kunna inleda ett tillsynsärende och vidta behövliga korrigerande åtgärder.

9.3.3 Hur bör en anmälningsplikt utformas för att den ska möjliggöra en mer effektiv tillsyn?

Vår bedömning: För att en anmälningsplikt ska kunna fylla sitt syfte fullt ut behöver en anmälan innehålla i princip motsvarande information som en tillståndsansökan.

Våra direktiv ger uttryck för att en anmälningsplikt ska erbjuda en flexibel och verksamhetsanpassad lösning för de brottsbekämpande myndigheterna. Om en anmälningsplikt gör det är beroende av flera faktorer, inte minst själva utformningen av anmälningsplikten. Mot bakgrund av den problembild som framkommit vid vår kartläggning kan det t.ex. ifrågasättas om en anmälningsplikt som ställer krav på omfattande administration skulle erbjuda en verksamhetsanpassad lösning. En anmälningsplikt måste dock, för att över huvud taget vara meningsfull, utformas på ett sätt som gör att syftet med densamma kan uppnås. Av tidigare resonemang följer att syftet med en anmälningsplikt bör vara att ge tillsynsmyndigheten möjlighet att, i den korrigerande tillsynsverksamheten, tillvarata integritetsintresset. En anmälningsplikt skulle komplettera dataskyddsregleringen på så sätt att tillsynsmyndigheten direkt skulle få kännedom om en påbörjad bevakning. Därmed skulle eventuella korrigerande åtgärder kunna vidtas i ett tidigare skede än annars.

Datainspektionen har dock framhållit att en anmälan skulle behöva innehålla utförlig information om kamerabevakningen som sådan för att denna effekt skulle vara möjlig att uppnå i praktiken. Enligt Datainspektionen skulle en anmälan behöva innehålla i princip motsvarande information som en tillståndsansökan för att myndigheten i varje enskilt fall skulle kunna avgöra om en tillsyn skulle vara behövlig eller inte. Vi har inte anledning att göra en annan bedömning än Datainspektionen i den delen.

9.3.4 Bör en anmälningsplikt som medför lika höga dokumentationskrav som en tillståndsansökan införas?

Vår bedömning: En anmälningsplikt som innebär att det ställs lika höga krav på innehållet i en anmälan som i en tillståndsansökan utgör, ur ett administrativt perspektiv, inte en förenkling i förhållande till dagens tillståndsförfarande. Vidare erbjuder en sådan form av anmälningsplikt inte en verksamhetsanpassad lösning. Slutligen löser anmälningsplikten inte problemet med avsaknaden av en tydlig överviktsprincip när tillståndsplikten tas bort. En sådan anmälningsplikt bör därför inte införas.

Det finns flera argumentet mot att införa en anmälningsplikt som ställer lika höga krav på innehåll som en tillståndsansökan (det maximalistiska alternativet). Det kanske starkaste argumentet har de brottsbekämpande myndigheterna själva gett uttryck för, nämligen att en sådan anmälningsplikt – i likhet med tillståndsförfarandet – skulle medföra långtgående administration med de negativa effekter som detta medför för verksamheten (se mer om dessa negativa effekter i avsnitt 7.2). Ur en administrativ synvinkel utgör en sådan form av anmälningsplikt inte en förenkling i förhållande till tillståndsförfarandet. Dataskyddsregleringen medför dessutom i sig en betydande administration mot bakgrund av att den personuppgiftsansvariga myndigheten ska kunna visa att regleringen följs. Myndigheterna ska t.ex. upprätta en förteckning över den personuppgiftsbehandling som de bedriver och konsekvensbedömningar ska dessutom dokumenteras relativt ingående (se bl.a. 3 kap. 8 § brottsdataförordningen [2018:1202]). Att därutöver införa ett anmälningsförfarande som ställer krav på ytterligare dokumentation utgör inte, vilket de brottsbekämpande myndigheterna poängterat, en verksamhetsanpassad lösning på de problem som finns i dag. En sådan form av anmälningsplikt skulle dessutom vara resurskrävande för såväl de brottsbekämpande myndigheterna som Datainspektionen, vilket dessa myndigheter understrukt.

För att en sådan form av anmälningsplikt ska vara motiverad måste det rimligen röra sig om stora integritetsvinster. De brottsbekämpande myndigheterna och Datainspektionen har, mot bakgrund av det integritetsskydd som redan finns i dataskyddsregleringen, menat att en sådan form av anmälningsplikt inte kan anses

vara motiverad av integritetsvinster. Vi delar den bedömningen. Utöver vad som tidigare sagts om de möjligheter som dataskyddsregleringen ger till en effektiv tillsyn kan nämnas att det nu rör sig om fyra centrala myndigheter. Datainspektionen kan, även utan en anmälningsplikt, på ett enkelt sätt vända sig till dessa myndigheter och begära ut de uppgifter som myndigheten behöver vid tillsynen av den kamerabevakning som bedrivs. Datainspektionen har dessutom angett att myndigheten kommer att bedriva en regelbunden tillsyn i fråga om dessa myndigheters kamerabevakning (se avsnitt 11.4). De integritetsvinster som ett anmälningsförfarande skulle kunna leda till får ur ett sådant perspektiv ses som relativt begränsade.

Avslutningsvis ska nämnas att ett anmälningsförfarande inte löser den kanske viktigaste bristen ur ett integritetsperspektiv när tillståndsplikten försvinner, nämligen avsaknaden av en tydlig överviktsprincip.

En anmälningsplikt som ställer långtgående krav på dokumentation bör alltså inte införas.

9.3.5 Bör någon form av anmälningsplikt som ställer mindre långtgående krav på dokumentation införas?

Vår bedömning: En anmälningsplikt som endast innehåller få uppgifter om den kamerabevakning som ska påbörjas kan medföra vissa positiva effekter, t.ex. i fråga om överblick av pågående bevakningar. En sådan anmälningsplikt kommer dock, i de flesta fall, inte att möjliggöra att Datainspektionen snabbt kan agera i tillsynsverksamheten. Vidare löser inte heller denna form av anmälningsplikt problemet med avsaknaden av en tydlig överviktsprincip när tillståndsplikten tas bort. Integritetsvinsterna med en sådan form av anmälningsplikt är därmed begränsade. Vidare medför även en enklare form av anmälningsplikt en inte obetydlig administration för berörda brottsbekämpande myndigheter och Datainspektionen. En enklare form av anmälningsplikt bör därför inte införas.

Frågan är då om en enklare form av anmälningsplikt trots allt bör införas. En sådan skulle kunna utformas på ett sätt som innebär att endast få uppgifter skulle krävas i en anmälan (det minimalistiska alternativet). På så sätt skulle den administrativa bördan minska. En

anmälan skulle då i huvudsak behöva innehålla uppgifter om bevakande myndighet samt begränsade uppgifter om själva bevakningen. Datainspektionen har menat att en sådan form av anmälningsplikt i de allra flesta fall inte skulle ge myndigheten tillräckligt underlag för om en tillsyn behövs eller inte. Att så är fallet talar med styrka mot att införa en sådan anmälningsplikt. Vidare löser inte heller en anmälningsplikt enligt det minimalistiska alternativet problemet med avsaknaden av en tydlig överviktsprincip när tillståndsplikten tas bort.

En enklare form av anmälningsplikt skulle dock kunna medföra vissa positiva integritetseffekter. Eventuella grova överträdelser av dataskyddsregleringen skulle möjligen uppmärksammas i ett tidigt skede och Datainspektionen skulle få en god överblick över den kamerabevakning som bedrivs av berörda myndigheter. Även om den administrativa bördan skulle minska i förhållande till en anmälningsplikt enligt det maximalistiska alternativet, skulle den dock medföra en inte oväsentlig administration för såväl berörda myndigheter som Datainspektionen. Att införa en sådan form av anmälningsplikt när integritetsvinsterna är begränsade framstår som mycket tveksamt.

Trots att vissa positiva effekter skulle kunna uppnås genom en enklare form av anmälningsplikt framstår, vid en helhetsbedömning, en sådan form av anmälningsplikt inte som ändamålsenlig, vilket även Datainspektionen instämmer i. Inte heller en enklare form av anmälningsplikt bör alltså införas.

9.4 Hur en eventuell anmälningsplikt hade kunnat utformas

9.4.1 En anmälningsplikt trots allt

Vi föreslår alltså inte att någon form av anmälningsplikt införs. Om en anmälningsplikt ändå skulle anses som ett rimligt alternativ skulle den, som framgått ovan, kunna utformas på olika sätt. I det här avsnittet redogör vi för var i regelverket en eventuell anmälningsplikt borde införas, hur den skulle förhålla sig till annan dataskyddsreglering och för hur en anmälningsplikt närmare borde utformas om en sådan lösning, trots allt, skulle väljas.

9.4.2 Var i regelverket bör en anmälningsplikt införas?

I kamerabevakningslagen finns bestämmelser om kamerabevakning som kompletterar dataskyddsförordningens reglering om personuppgiftsbehandling och som genomför dataskyddsdirektivet. I lagen finns också bestämmelser om sådan kamerabevakning som inte omfattas av förordningen eller direktivet (1 § kamerabevakningslagen). En anmälningsplikt skulle komplettera och genomföra EU:s dataskyddsreglering på kamerabevakningsområdet. En anmälningsplikt skulle också reglera sådan bevakning som inte omfattas av den EU-rättsliga dataskyddsregleringen (i fråga om Säkerhetspolisens kamerabevakning). En anmälningsplikt skulle därmed införas i kamerabevakningslagen.

9.4.3 Förhållandet mellan en anmälningsplikt och annan dataskyddsreglering

En anmälningsplikt skulle, som framgått ovan, inte kunna utformas på ett sätt som gör att den skulle stå i strid med den EU-rättsliga dataskyddsregleringen utan hade behövt gälla utöver den regleringen. En anmälningsplikt skulle t.ex. inte kunna ersätta kraven på konsekvensbedömning och förhandssamråd.

I 6 § kamerabevakningslagen regleras hur lagen förhåller sig till annan dataskyddsreglering. Av den paragrafen följer att utöver vad som föreskrivs i lagen gäller i tillämpliga delar bestämmelser i annan dataskyddsreglering. Av förarbetsuttalanden framgår att de bestämmelser i andra regelverk som gäller vid kamerabevakning enligt 6 § kamerabevakningslagen avser sådant som inte är reglerat i kamerabevakningslagen, exempelvis kraven på laglig behandling av personuppgifter, lagringstid och andra allmänna principer för behandling av personuppgifter. Vidare framgår att regleringen i kamerabevakningslagen får ställning som *lex specialis* i förhållande till annan nationell personuppgiftsreglering (prop. 2017/18:231 s. 139 och 140).

På det förordningsstyrda området gäller bl.a. dataskyddsförordningen (6 § 1 kamerabevakningslagen). I fråga om sådan kamerabevakning som omfattas av direktivet gäller bl.a. brottsdatalagen (6 § 2 kamerabevakningslagen). När det gäller sådan kamerabevakning som inte omfattas av dataskyddsförordningens eller brottsdatalagens tillämpningsområde, gäller föreskrifter om personuppgiftsbehandling

på detta område (6 § 3 kamerabevakningslagen). Vad som avses med den bestämmelsen är personuppgiftsbehandling inom områden som inte omfattas av unionsrätten, t.ex. nationell säkerhet (prop. 2017/18:231 s. 140).

Om en anmälningsplikt skulle införas hade det redan av innehållet i 6 § kamerabevakningslagen följt att den EU-rättsliga data-skyddsregleringen, brottsdatalagen inkluderad, samt motsvarande reglering för Säkerhetspolisen, skulle gälla utöver regleringen om en anmälningsplikt. Någon ytterligare koppling till annan personuppgiftsreglering skulle därför inte behövas.

9.4.4 Närmare om utformningen av en anmälningsplikt

Nya bestämmelser om anmälningsplikt för berörda myndigheters kamerabevakning

En anmälningsplikt skulle, liksom vårt förslag i avsnitt 10.6, bygga på att det införs ett generellt undantag från tillståndsplikten för berörda myndigheters kamerabevakning (se avsnitt 8.3). Utöver de förslag som framgår i avsnitt 8.3 skulle nya bestämmelser om själva anmälningsplikten behöva införas. Dessa hade lämpligen införts under en ny rubrik, placerad efter 14 § kamerabevakningslagen, med lydelsen Kamerabevakning efter anmälan. Därefter hade en underrubrik med lydelsen Krav på anmälan kunnat införas. Under den rubriken hade en bestämmelse behövt införas som skulle slå fast att en anmälan krävs för att berörda myndigheter ska få påbörja en kamerabevakning av en allmän plats. Bestämmelsen skulle kunna lyda enligt följande.

§ Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket får efter anmälan bedriva bevakning av en plats dit allmänheten har tillträde.

Efter den bestämmelsen hade lämpligen ytterligare en underrubrik med lydelsen Anmälan införts. Därunder hade en paragraf som i huvudsak skulle reglera innehållet i en anmälan behövt införas. Inledningsvis skulle det behöva framgå att en anmälan ska göras skriftligen till tillsynsmyndigheten. Därefter skulle själva innehållet i en anmälan regleras. Frågan är om regleringen skulle utformas enligt det maximalistiska eller minimalistiska alternativet.

Datainspektionen och berörda myndigheter har menat att en anmälningsplikt rimligen inte kan utformas på ett sätt som innebär att den i praktiken blir lika betungande som ett tillståndskrav. En sådan anmälningsplikt är inte verksamhetsanpassad. Mot den bakgrunden har Datainspektionen och berörda myndigheter förespråkat det minimalistiska alternativet om en anmälningsplikt trots allt införs. Vi delar den bedömningen. Även om integritetsvinsterna med en sådan anmälningsplikt är begränsade medför den sannolikt vissa positiva integritetseffekter. En sådan form av anmälningsplikt ger också en god överblick över den kamerabevakning som berörda myndigheter bedriver.

Bestämmelsen skulle kunna lyda enligt följande.

§ En anmälan om kamerabevakning ska göras skriftligen hos tillsynsmyndigheten. Anmälan ska innehålla

1. uppgift om den som ska bedriva bevakningen och i förekommande fall den som ska ha hand om bevakningen för anmälares/den personuppgiftsansvariges räkning,
2. uppgift om bevakningens ändamål,
3. en beskrivning av bevakningen, särskilt den typ av utrustning som ska användas, vilket område som ska kamerabevakas, den typ av område som ska bevakas och de tider då bevakning ska ske,
4. om ljudupptagning sker, och
5. uppgift om lagringstid.

I syfte att ge tillsynsmyndigheten möjlighet att se vilka kamerabevakningar som är aktuella hade en bestämmelse om avanmälan behövt införas. Bestämmelsen hade kunnat införas efter bestämmelsen om anmälan och under rubriken Avanmälan. Paragrafen skulle kunna ha följande lydelse.

§ När en kamerabevakning upphör ska det skriftligen rapporteras till tillsynsmyndigheten.

Undantag från anmälningsplikten

En tanke med en eventuell anmälningsplikt är att den ska leda till förenklingar för berörda myndigheters arbete med kamerabevakning. Om en anmälningsplikt enligt ovan skulle införas skulle den gälla även för Polismyndighetens kamerabevakning vid automatisk hastighetskontroll, för berörda myndigheters bevakning av skyddsobjekt och för deras användning av kameror för säkerheten i trafiken eller

arbetsmiljön. En anmälningsplikt för sådana former av bevakning skulle inte innebära förenklingar för berörda myndigheter. Sådana former av bevakning är nämligen i dagsläget helt undantagna från tillstånd (9 § 1, 2 och 9 kamerabevakningslagen). För att inte försämra möjligheterna för dessa former av bevakning skulle det därför behöva införas en ny bestämmelse som tar sikte på undantag från anmälningsplikten. En sådan bestämmelse skulle kunna införas under en underrubrik med lydelsen Undantag från anmälningsplikten. Bestämmelsen skulle kunna lyda enligt följande.

§ Anmälan krävs inte vid

1. bevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,
2. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 4, 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, eller
3. bevakning som sker för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön från ett fordon, en maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren.

Vidare skulle sådana former av bevakning som i dag kan bedrivas under en begränsad tid utan en föregående tillståndsansökan (se 10 § första stycket 1, 2 och 3 kamerabevakningslagen) träffas av en anmälningsplikt. För att inte försämra möjligheterna för dessa former av bevakning, som ofta tar sikte på brådskande situationer, skulle det därför behöva införas ytterligare bestämmelser om undantag. En ny paragraf hade lämpligen kunnat införas under en underrubrik med lydelsen Tillfälliga undantag från anmälningsplikten. Bestämmelsen skulle kunna lyda enligt följande.

§ Kamerabevakning får ske utan att en anmälan har gjorts

1. under högst tre månader, vid bevakning som bedrivs 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,
2. under högst en månad, vid bevakning som bedrivs av Polismyndigheten eller 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

3. 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.

För tydlighetens skull ska avslutningsvis framhållas att vi alltså inte föreslår någon form av anmälningsplikt.

10 Ett förstärkt integritetsskydd när tillståndskravet tas bort

10.1 Vårt uppdrag

Vårt uppdrag går ut på att föreslå förenklade regler vid kamerabevakning i bl.a. brottsbekämpande syfte. En sådan förenkling uppnås genom att tillståndsplikten tas bort för berörda myndigheter. I uppdraget ingår även att analysera behovet av integritetsskyddande åtgärder när det blir enklare att använda kamerabevakning. Vi har i avsnitt 9 kommit fram till att en anmälningsplikt inte bör införas. I detta avsnitt analyserar vi hur integritetsaspekter fortsatt kan tas tillvara utan att införa en anmälningsplikt när tillståndsförfarandet tas bort.

I våra direktiv framhålls dessutom vissa integritetsskyddande åtgärder som ska analyseras särskilt. Vi ska analysera behovet av att begränsa åtkomsten till och användningen av material som inhämtats vid kamerabevakning. Vi ska också analysera behovet av skärpta regler om säkerhet och gallring vid hantering av material som inhämtats vid kamerabevakning. Vidare ska vi överväga andra åtgärder för att säkerställa att informationssäkerheten och den interna kontrollen av hur inspelat material hanteras är tillräcklig. De sista delarna i avsnittet ägnas åt dessa frågor.

10.2 Kamerabevakningslagens överviktsprincip

Som framgått i avsnitt 3.5.1 har tillståndsgivningen för kamerabevakning länge skett utifrån en proportionalitetsbedömning med överviktsprincip. Även enligt kamerabevakningslagen (2018:1200) ska tillståndsgivningen innefatta en bedömning enligt denna princip

(8 §). Tillstånd till kamerabevakning för myndigheter kommer därmed endast i fråga om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.

Överviktsprincipen är vidare utformad så att de ändamål och omständigheter som särskilt ska beaktas vid intresseavvägningen framgår av lagstiftningen. Exempelvis ska det särskilt beaktas om kamerabevakningen ska ske i brottsbekämpande syfte på vissa typer av platser eller för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Även ändamålen kontrollverksamhet och om kamerabevakning behövs i samband med olyckor ska beaktas särskilt. De ändamål 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 8 § kamerabevakningslagen får dock en särskild tyngd och kan motivera ett större integritetsintrång än när bevakning sker för andra ändamål (se prop. 2017/18:231 s. 70). När det gäller den enskildes intresse 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. För en utförligare beskrivning av överviktsprincipen, se avsnitt 3.5.1.

Syftet med överviktsprincipen är att säkerställa att en proportionalitetsbedömning görs för varje enskilt fall av kamerabevakning (se prop. 2012/13:115 s. 47). Principen tydliggör att integritetsaspekter är en självklar del av bedömningen av en kamerabevaknings tillåtlighet. Den garanterar vidare att det har gjorts en avvägning mellan bevakningsintresset och medborgarnas integritetsintresse för den kamerabevakning som bedrivs av bl.a. myndigheter.

Att de ändamål och omständigheter som särskilt ska beaktas vid tillståndsgivningen framgår av bestämmelsen skapar vidare en förutsägbarhet kring vad som krävs för att kamerabevakning ska vara tillåten. Förutsatt att de omständigheter som ska beaktas är väl avvägda bör detta utgöra en fördel även för de kamerabevakande myndigheterna.

10.3 En tydlig överviktsprincip saknas i den generella dataskyddsregleringen

Som framgår av avsnitt 3 och 5 innehåller den generella dataskyddsregleringen en mängd bestämmelser som skyddar den personliga integriteten. En utgångspunkt i dataskyddsregleringen är att överväganden kring en kamerabevaknings tillåtlighet, exempelvis vad gäller den rättsliga grunden och det specifika ändamålet för bevakningen, har gjorts innan bevakningen påbörjas. Detsamma gäller för hur bevakningen ska ske, exempelvis vilken teknik som ska användas och vilket område som ska omfattas av bevakningen. För särskilt riskfyllda kamerabevakningar finns dessutom kravet på konsekvensbedömningar – och i vissa fall förhandssamråd – som ger ett förstärkt skydd. Dessutom åläggs den kamerabevakande myndigheten en mängd skyldigheter, exempelvis att se till att personuppgifter får ett adekvat skydd genom dataskydd som standard och inbyggt dataskydd. Dataskyddsregleringen säkerställer vidare att tillgången till upptagningarna begränsas och att de inte bevaras längre än nödvändigt. Tillsynsmyndighetens befogenheter blir en yttersta garanti för att regelverket följs.

Sammantaget innebär den generella dataskyddsregleringen ett förstärkt integritetsskydd vid kamerabevakning jämfört med tidigare (jfr prop. 2017/18:231 s. 104). Som Datainspektionen framfört saknar den generella dataskyddsregleringen emellertid en uttrycklig motsvarighet till den överviktsprincip som i dag gäller inom ramen för tillståndsförfarandet enligt kamerabevakningslagen.

Den bestämmelse i den generella dataskyddsregleringen som står närmast överviktsprincipen är enligt vår mening principen om korrekthet (se avsnitt 5.2.4). Denna princip är dock vag; det som framgår är endast att *personuppgifter ska behandlas på ett korrekt sätt* (2 kap. 6 § brottsdatalagen [2018:1177], förslaget till 2 kap. 6 § Säkerhetspolisens datalag och artikel 5.1 a i dataskyddsförordningen). Hur bestämmelsen är utformad har naturligtvis sin förklaring bl.a. i att den ska kunna tillämpas på alla typer av personuppgiftsbehandlingar. Som vi tidigare nämnt finns det omständigheter som tyder på att principen om korrekthet innefattar en skälighetsbedömning och en intresseavvägning (se avsnitt 5.2.4 samt prop. 2017/18:232 s. 142 och 143 och prop. 2017/18:105 s. 47). I förarbetena till kamerabevakningslagen intog regeringen vidare ståndpunkten att dataskyddsförordningens

bestämmelser innebär att den som vill bedriva kamerabevakning måste göra en avvägning mellan det egna intresset av kamerabevakning på platsen och de registrerades intresse av skydd för den personliga integriteten (prop. 2017/18:231 s. 132). Vi anser dock att det finns ett problem i att det inte framgår tydligt av den generella dataskyddsregleringen att det ska göras en sådan intresseavvägning och att principen om proportionalitet ska iakttas. Den generella dataskyddsregleringen ger inte heller någon ledning om hur de olika intressena ska vägas mot varandra. De fördelar som kamerabevakningslagens överviktsprincip medför i form av en tydliggjord intresseavvägning och förutsägbarhet saknas därmed i den generella dataskyddsregleringen.

10.4 Proportionalitetsbestämmelser i övrig lagstiftning

Ytterst skyddas rätten till respekt för den personliga integriteten av bl.a. Europakonventionen och regeringsformen (RF). Vid kamerabevakning är det främst Europakonventionens bestämmelse om den enskildes rätt till respekt för privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens som är aktuell (artikel 8), eftersom skyddet för den personliga integriteten ingår som en del av den rättigheten. Denna rättighet får endast inskränkas med stöd av lag om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till vissa angivna intressen. Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med konventionen (2 kap. 19 § RF).

I regeringsformen fastställs bl.a. att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv (1 kap. 2 §). Var och en är också gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket). Begränsningar i denna rättighet får endast göras i lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 21 och 22 §§).

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 (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2015, s. 57 och 58). Regeringsformens skydd för enskilda mot 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. Som vi tidigare konstaterat (avsnitt 6.2.2) utgör kamerabevakning som utgångspunkt ett intrång i den personliga integriteten. Redan därav följer enligt vår mening att proportionalitetsprincipen bör beaktas i denna verksamhet.

Som framgår av avsnitt 6 och 7.2 bedrivs den stora merparten av de berörda myndigheternas kamerabevakning av Polismyndigheten, som ska förhålla sig till den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i polislagen (1984:387). Av polislagen följer att en generell ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprincip gäller när en polisman vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen verkställer en tjänsteuppgift (8 § första stycket). I det sammanhanget innebär proportionalitetsprincipen att de skador och olägenheter som ingripandet kan medföra för ett motstående intresse inte får stå i missförhållande till syftet med ingripandet (jfr. Berggren och Munck, Polislagen. En kommentar, Zeteo, version den 1 juni 2017, kommentaren till 8 §). En generell proportionalitetsprincip gäller dessutom för all brottsbekämpande verksamhet som myndigheter bedriver.

Frågan är då om den övergripande reglering om proportionalitet som vi nu redogjort för kan uppväga det faktum att proportionalitetsprincipen och överviktsprincipens intresseavvägning inte kommer till klart uttryck i den generella dataskyddsregleringen. Eftersom det rör sig om allmänt hållna principer måste de tolkas för att ge konkret ledning gällande de berörda myndigheternas kamerabevakning. Detta medför inte samma förutsägbarhet som kamerabevakningslagens överviktsprincip, där de ändamål och omständigheter som särskilt ska beaktas i intresseavvägningen klart framgår.

10.5 Myndigheternas kamerabevakning ska inte regleras enbart utifrån den generella dataskyddsregleringen

Vår bedömning: En lösning där tillåtligheten för de berörda myndigheternas kamerabevakning endast bedöms utifrån den generella dataskyddsregleringen skulle kunna medföra en osäkerhet kring under vilka förutsättningar de berörda myndigheterna får bedriva kamerabevakning. Detta skulle i sin tur kunna leda till att det borttagna tillståndskravet inte blir en sådan förenkling för kamerabevakning i brottsbekämpande syfte som är utgångspunkten för vårt uppdrag. Ur ett integritetsskyddsperspektiv är det vidare viktigt med en tydlighet angående under vilka förutsättningar de brottsbekämpande myndigheterna får bedriva kamerabevakning. Tillåtligheten för de berörda myndigheternas kamerabevakning bör därför inte regleras endast genom den generella dataskyddsregleringen.

Ett alternativ när tillståndskravet för de berörda myndigheterna tas bort är att inte införa några specialbestämmelser om hur deras rätt att bedriva kamerabevakning ska bedömas. En sådan lösning skulle innebära att denna kamerabevakning skulle bedömas främst utifrån den generella dataskyddsregleringens bestämmelser.

Som vi konstaterat ovan saknas en tydlig överviktsprincip i den regleringen. Det är i nuläget inte heller möjligt att utifrån bl.a. principen om korrekthet med säkerhet bedöma vad som krävs för att de berörda myndigheternas kamerabevakning ska vara förenlig med dataskyddsregleringens krav. Inte heller går det att utläsa hur avvägningen mellan bevakningsintresset och integritetsintresset ska göras. Dessa problem kvarstår enligt vår mening även om dataskyddsregleringen tolkas i ljuset av bl.a. Europakonventionens och regeringsformens bestämmelser och även om man beaktar polislagens grundläggande proportionalitetsprincip eller den proportionalitetsprincip som gäller för all brottsbekämpande verksamhet.

En lösning där bedömningen av de berörda myndigheternas kamerabevakning i första hand görs utifrån dataskyddsregleringen skulle därmed kunna medföra betydande osäkerhet kring vad som krävs för att kamerabevakningen ska anses vara proportionerlig. Tolknings-

av principen om korrekthet för de brottsbekämpande myndigheterna skulle vid en sådan lösning överlåtas till rättspraxis. Eftersom det rör sig om ett unionsrättsligt begrepp skulle tillåtligheten dessutom bero på hur principen om korrekthet tolkas och utvecklas i unionsrättslig praxis. Det skulle således finnas risk för ett osäkert rättsläge för de berörda myndigheternas kamerabevakning under en relativt lång tid, vilket är till nackdel både för myndigheterna själva och de personer som är föremål för bevakningen. Eftersom det inte går att förutse hur avvägningen mellan bevaknings- och integritetsintresset kommer att göras enligt dataskyddsregleringens bestämmelser är det inte heller möjligt att på förhand veta vad en sådan lösning skulle medföra för de berörda myndigheternas möjligheter att bedriva kamerabevakning. En sådan lösning skulle därmed medföra en risk för att det borttagna tillståndskravet slutligen inte blir en sådan förenkling för kamerabevakning i brottsbekämpande syfte som är utgångspunkten för vårt uppdrag.

Mot den bakgrunden anser vi att tillåtligheten för de berörda myndigheternas kamerabevakning inte bör regleras endast genom den generella dataskyddsregleringen. I stället bör en bestämmelse som närmare förtydligar vad som krävs för att de berörda myndigheterna ska få bedriva kamerabevakning övervägas.

10.6 En bibehållen överviktsprincip för de berörda myndigheternas kamerabevakning

10.6.1 Syftet med en förtydligande bestämmelse

Som vi konstaterat i föregående avsnitt bör en specificering av vad som krävs för att de berörda myndigheterna ska få bedriva kamerabevakning när tillståndskravet tas bort övervägas. Ett av syftena med en bestämmelse som utförligare än den generella dataskyddsregleringen reglerar dessa förutsättningar skulle vara att säkerställa att den kamerabevakning de berörda myndigheterna bedriver sker på ett balanserat sätt även i framtiden. Ytterligare ett syfte med en sådan reglering skulle vara att skapa en förutsägbarhet för de enskilda myndigheterna när de själva ska bedöma bevakningens laglighet.

För den kamerabevakning som innebär sådana risker för den personliga integriteten att det krävs förhandssamråd med tillsynsmyndigheten (se avsnitt 3.4 och 5.2.3) är behovet av en förtydligande

bestämmelse naturligtvis mindre. Anledningen till detta är för det första att integritetsaspekter ska tillvaratas inom ramen för samrådsförfarandet. För det andra bör tillsynsmyndighetens besked efter ett förhandssamråd kunna ge en förutsägbarhet kring rätten att kamerabevaka på ett sätt som liknar tillståndsförfarandet. En förtydligande bestämmelse skulle dock kunna bidra till att de berörda myndigheterna även före genomfört samråd får en bättre uppfattning om förutsättningarna för den kamerabevakning som de avser bedriva. En sådan ordning skulle kunna medföra att mindre administrativa resurser behöver läggas ned vid planeringen av en kamerabevakning, jämfört med vad som hade varit fallet vid ett mer osäkert rättsläge.

10.6.2 Överviktsprincipen är ändamålsenlig och säkerställer ett starkt integritetsskydd

Ett sätt att åstadkomma det integritetsskydd och den förutsägbarhet som eftersträvas är att behålla kamerabevakningslagens överviktsprincip för de myndigheter som omfattas av våra förslag.

Som vi tidigare nämnt (se avsnitt 10.2) är syftet med överviktsprincipen att säkerställa att en proportionalitetsbedömning görs för varje enskilt fall av kamerabevakning. I förarbetena till kamerabevakningslagen konstaterar regeringen också att den avvägning mellan bevaknings- och integritetsintresset som sker inom ramen för överviktsprincipen innebär ett fortsatt starkt skydd för den personliga integriteten (prop. 2017/18:231 s. 70).

Vidare förtydligas i 8 § tredje stycket kamerabevakningslagen att det vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad särskilt ska beaktas hur bevakningen ska utföras, om integritetsfrämjande teknik används och vilket område som ska bevakas. Med bevakningens utförande avses enligt förarbetena bl.a. vid vilka tidpunkter bevakningen ska ske, om material ska spelas in och hur det ska användas. När det gäller området som ska bevakas är det av betydelse om det är ett område där många människor normalt rör sig eller där enskilda har särskilt stort intresse av att inte bli bevakade (prop. 2017/18:231 s. 145). Dessa förtydliganden bör enligt vår mening bidra till att säkerställa att den bevakande myndigheten regelmässigt väger in denna typ av frågor i sin bedömning. Det faktum att även integritetsfrämjande teknik framhävs som en omständighet som ska

beaktas borgar dessutom för att den bevakande myndigheten utnyttjar tillgängliga tekniska möjligheter för att minska de integritetsrisker som bevakning av platser dit allmänheten har tillträde kan medföra.

Ett argument mot att låta överviktsprincipen gälla fullt ut för de berörda myndigheternas kamerabevakning skulle kunna vara att möjligheterna att få tillstånd till kamerabevakning i brottsbekämpande syfte har varit alltför begränsade under den tidigare regleringen (se prop. 2017/18:231 s. 32 och 33). Som framgått i avsnitt 3.5.1 har överviktsprincipens innebörd emellertid förändrats genom kamerabevakningslagen, bl.a. i syfte att förbättra möjligheterna att få tillstånd för sådan kamerabevakning som används i brottsbekämpande syften och för att skapa tryggare offentliga miljöer. De ändamål som enligt kameraövervakningslagen (2013:460) särskilt skulle beaktas vid bedömningen av bevakningsintresset har utvecklats och förtydligats. Därtill har nya ändamål som särskilt ska beaktas tillkommit. Polismyndigheten, Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket har i våra kontakter i huvudsak varit positiva till hur överviktsprincipen formulerats i kamerabevakningslagen.

Polismyndigheten har dock menat att det är negativt att det i kamerabevakningslagen anges att den plats som ska kamerabevakas i brottsbekämpande syfte ska vara brottsutsatt alternativt att det av annan särskild anledning ska finnas vissa närmare angivna risker. Kamerabevakning av allmänna platser innebär emellertid särskilda integritetsrisker för de personer som vistas på eller passerar platsen. Det är enligt vår mening därför rimligt att den kamerabevakning som utförs i brottsbekämpande syfte i första hand begränsas till platser som är brottsutsatta eller där det av annan särskild anledning finns en förhöjd hotbild. I detta sammanhang vill vi också framhålla att det finns ytterligare ändamål som enligt överviktsprincipen särskilt kan beaktas. Ett av dessa är behovet av att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar. Polismyndigheten och övriga berörda myndigheter kan även lägga ett sådant ändamål till grund för den kamerabevakning som de avser bedriva.

Polismyndigheten har i våra kontakter vidare uttryckt att det är oklart om t.ex. regeringskvarteren eller centrala delar av större städer ska ses som platser där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet. Som framgått i avsnitt 3.5.1

tydliggörs det emellertid i förarbetena till kamerabevakningslagen att platser med en sådan särskild risk t.ex. kan vara offentliga platser där riskerna för terrorattentat eller andra typer av angrepp mot människor eller egendom av någon anledning är särskilt stora. I förarbetena beskrivs dessutom att Polismyndighetens riskbedömningar bör kunna tillmätas stor betydelse i bedömningen av på vilka platser det finns en sådan särskild risk (prop. 2017/18:231 s. 66–68). Den typ av platser som Polismyndigheten beskrivit bör därmed – utifrån en upprättad riskbedömning – kunna ses som sådana platser.

De förtydliganden som gjorts i kamerabevakningslagen gällande kontrollverksamhet och olyckor bör vidare innefatta en stor del av den kamerabevakning som de berörda myndigheterna bedriver för andra ändamål än för att bekämpa brott och för allmän säkerhet. Det finns därutöver möjlighet att särskilt beakta behovet av att tillgodose andra ändamål som är jämförbara med de som räknas upp i kamerabevakningslagens bestämmelse, exempelvis utförande av en uppgift som avser Sveriges säkerhet och som inte omfattas av de tidigare punkterna (prop. 2017/18:231 s. 69 och 70).

De ändamål som särskilt ska beaktas vid en bedömning enligt överviktsprincipen är dessutom inte tänkta att vara uttömmande. Det faktum att vissa ändamål särskilt ska beaktas innebär endast att kamerabevakning för dessa ändamål kan motivera ett större integritetsintrång än när bevakning sker för andra ändamål (prop. 2017/18:231 s. 70). Detta får till följd att bl.a. det brottsbekämpande intresset väger tungt vid intresseavvägningen. Men även bevakning för andra ändamål än de uppräknade kan komma i fråga, så länge de kan anses vara berättigade och intresset av bevakning väger tyngre än integritetsintresset i det enskilda fallet.

Kamerabevakningslagens överviktsprincip – med de ändamål och omständigheter som särskilt ska beaktas i intresseavvägningen – skapar alltså bättre förutsättningar än tidigare att kamerabevaka i bl.a. brottsbekämpande syfte och i syfte att främja den allmänna säkerheten. Även för den kamerabevakning som bedrivs på det förordningstyrda området bedömer vi att den utgör en ändamålsenlig reglering för de berörda myndigheternas verksamhet.

Avslutningsvis bör också sägas något om överviktsprincipens förenlighet med den unionsrättsliga dataskyddsregleringen. I förarbetena till kamerabevakningslagen görs bedömningen att det är förenligt med dataskyddsregleringen att använda en proportionalitetsbedömning

med överviktsprincip vid tillståndsprövningen (prop. 2017/18:231 s. 64 och 65). Detsamma bör enligt vår mening gälla när det åligger de kamerabevakande myndigheterna själva att göra bedömningarna enligt överviktsprincipen. Bakgrunden till detta är möjligheten att införa starkare skyddsåtgärder på det direktivsstyrda området (artikel 1.3 i direktivet) och möjligheten till viss nationell reglering inom dataskyddsförordningens område (artikel 6.2 i förordningen). För en närmare redogörelse för dessa bestämmelser, se avsnitt 9.2.2 och 9.2.3.

10.6.3 En bibehållen överviktsprincip

Vårt förslag: Den proportionalitetsbedömning med överviktsprincip som för närvarande tillämpas inom ramen för tillståndsförfarandet ska även fortsättningsvis gälla för den kamerabevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Dessa myndigheter får därmed bedriva kamerabevakning under förutsättning att intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Det kommer att åligga myndigheterna att själva tillämpa principen för den kamerabevakning de bedriver. När bedömningen görs ska samma ändamål och omständigheter beaktas som inom ramen för tillståndsförfarandet.

Som framgått skulle en bibehållen överviktsprincip för de berörda myndigheternas kamerabevakning innebära fördelar både för myndigheterna själva och för enskilda (se avsnitt 10.6.1 och 10.6.2). För myndigheterna skulle en specificering och ett förtydligande av förutsättningarna för kamerabevakning skapa en bättre förutsägbarhet gällande vad som krävs för att de ska få bedriva kamerabevakning. De ändamål som enligt överviktsprincipen särskilt ska beaktas skulle också tydliggöra att kamerabevakning för exempelvis brottsbekämpande ändamål under vissa förutsättningar väger tungt i intresseavvägningen mot den personliga integriteten. Efter de förändringar av överviktsprincipen som gjorts i samband med kamerabevakningslagen får principen också anses ändamålsenlig för de berörda myndigheternas kamerabevakning, både på dataskyddsdirektivets och dataskyddsförordningens område. Genom att det tydligt framgår att

en intresseavvägning ska göras mellan bevaknings- och integritetsintresset skulle vidare säkerställas att integritetsaspekter utgör en självklar del av bedömningen av en kamerabevaknings tillåtlighet och att myndigheternas kamerabevakning bedrivs på ett balanserat sätt även i framtiden. En bibehållen överviktsprincip skulle därmed erbjuda ett kompletterande integritetsskydd för sådan kamerabevakning som inte omfattas av bestämmelserna om förhandssamråd. En sådan lösning skulle till viss del kunna kompensera för det borttagna tillståndskravet.

Ett argument mot att behålla överviktsprincipen för de berörda myndigheternas kamerabevakning skulle kunna vara att detta medför en viss ytterligare administration jämfört med om bevakningen bedöms helt utifrån den generella dataskyddsregleringen. Den sistnämnda regleringen innebär dessutom redan ett relativt omfattande dokumentationskrav (se avsnitt 3.4). Utöver de bedömningar myndigheterna ska göra enligt den generella dataskyddsregleringen skulle de också behöva göra en bedömning utifrån överviktsprincipen. Vi anser emellertid att de fördelar i form av en ökad förutsägbarhet och en tydligare intresseavvägning som överviktsprincipen medför överväger de nackdelar som finns i form av viss ökad administration. Det bör här även framhållas att den administrativa belastning som en bibehållen överviktsprincip medför bör vara betydligt mindre än den som dagens tillståndsförfarande innebär.

Mot den bakgrunden bedömer vi att kamerabevakningslagens överviktsprincip – inklusive de ändamål och omständigheter som särskilt ska beaktas vid intresseavvägningen – bör användas för att bedöma lagligheten av myndigheternas bevakning även när tillståndsplikten tas bort. Givet förutsättningarna för denna utredning har samtliga berörda myndigheter ställt sig positiva till en sådan ordning. Vid denna lösning skulle förutsättningarna för de berörda myndigheternas kamerabevakning vara desamma som nu gäller enligt kamerabevakningslagen. Förfarandet blir dock annorlunda eftersom tillståndskravet och den administrativa belastning detta innebär försvinner. Det kommer att vara den enskilda myndigheten och inte tillståndsmyndigheten som ska tillämpa överviktsprincipen.

Eftersom en bibehållen överviktsprincip för de berörda myndigheterna utgör en specialreglering för kamerabevakning bör en sådan bestämmelse placeras i kamerabevakningslagen.

10.6.4 När ska en bedömning enligt överviktsprincipen göras?

Vårt förslag: Den kamerabevakande myndigheten 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 myndigheten ska göra en ny sådan bedömning innan den genomför en betydande förändring avseende en pågående kamerabevakning. Detsamma gäller om omständigheterna kring en bevakning i annat fall ändras på ett betydande sätt.

Vårt förslag innebär att de berörda myndigheterna får bedriva kamerabevakning endast under förutsättning att intresset av sådan bevakning 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 myndigheternas kamerabevakning bedrivs på ett balanserat sätt även framöver. Mot den bakgrunden bör bedömningen enligt överviktsprincipen göras av den kamerabevakande myndigheten innan en kamerabevakning påbörjas. I annat fall skulle den bevakande myndigheten inte med säkerhet kunna säga att bevakningen är författningsenlig.

Som huvudregel bör de berörda myndigheterna inte behöva göra en ny bedömning enligt överviktsprincipen varje gång de genomför förändringar i pågående bevakningar, t.ex. när ytterligare en kamera sätts upp. Om den kamerabevakande myndigheten genomför betydande förändringar i en pågående bevakning kan detta dock innebära att bevakningsintresset inte längre överväger integritetsintresset. Myndigheterna bör därför göra en ny bedömning även innan de genomför en sådan förändring. Eftersom det är fråga om en integritetsskyddande 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. Utan en ny bedömning bör det i ett sådant fall vara svårt för den bevakande myndigheten att säkerställa att intresset av bevakning för det nya ändamålet överväger intresset av att inte bli bevakad.

Även yttre förändringar, som den kamerabevakande myndigheten 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 myndigheterna 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 rekreativområde anläggs.

10.6.5 Utgångspunkter vid bedömningen enligt överviktsprincipen

Myndigheternas tillämpning av överviktsprincipen bör utgöra en övergripande bedömning av hur bevakningsintresset väger mot integritetsintresset. Det som bör framgå av bedömningen är bl.a. de omständigheter som föranleder bevakningen. Handlar det om en brottsutsatt plats bör myndigheten redogöra för de omständigheter som gör den till en sådan plats. Handlar det om en plats där det på annat sätt finns särskilda risker bör myndighetens riskbedömning som huvudregel vara en del av underlaget.

Ur ett integritetsperspektiv bör det också vara viktigt att det klargörs vilket område som ska bevakas och vilken typ av teknik som ska användas. Om tekniken exempelvis möjliggör ljudupptagning bör detta motiveras särskilt och noga vägas mot integritetsaspekterna (jfr prop. 2018/17:231 s. 67). På motsatt sätt bör integritetsintrånget reduceras om exempelvis lägenhetsfönster maskas i upptagningen vid bevakning av en allmän plats eller om annan integritetsvänlig teknik används. Det bör vid myndigheternas bedömning enligt överviktsprincipen dock oftast inte vara intressant att redovisa tekniska detaljer, såsom kamerornas fabrikat, exakta placering eller

exakta upptagningsområde. Detsamma gäller antalet kameror på den bevakade platsen. I stället bör fokus ligga på att bedöma hur stor del av platsen som ska bevakas för att ändamålet med bevakningen ska uppnås.

Vi vill i detta sammanhang återigen framhålla att inte bara kamera-bevakningslagens bestämmelser, utan även den generella dataskyddsregleringen, måste beaktas när myndigheterna bedömer om en planerad kamerabevakning är tillåten (6 § kamerabevakningslagen). Det bör således inte räcka för myndigheterna att konstatera att ändamålet med bevakningen är ett av de som framgår av 8 § andra stycket kamerabevakningslagen och att det syftet väger över integritetsintresset. Det måste därutöver finnas en tillåten rättslig grund för kamerabevakningen enligt tillämplig dataskyddsreglering. Bevakningen måste också uppfylla de övriga krav som dataskyddsregleringen ställer på personuppgiftsbehandling i form av bl.a. lagringsminimering, säkerhetsåtgärder och åtkomstbegränsningar (se avsnitt 3.4 och 5).

Bedömningen av om intresset av bevakning överväger integritetsintresset ska inte heller förväxlas med de konsekvensbedömningar som enligt dataskyddsregleringen är obligatoriska i vissa situationer (se avsnitt 3.4 och 5.2.3). Bedömningen gentemot överviktsprincipen bör – bl.a. tillsammans med en bedömning av den rättsliga grunden för bevakningen – göras i ett första skede och vara en prövning av om bevakningen över huvud taget kan vara tillåten. Först när myndigheten har konstaterat att bevakningsintresset överväger integritetsintresset bör det bli aktuellt att bedöma om det finns sådana särskilda risker med bevakningen att en konsekvensbedömning ska genomföras. En annan sak är att en konsekvensbedömning troligtvis kommer att innehålla till viss del liknande överväganden som bedömningen enligt överviktsprincipen, exempelvis behovet av och proportionaliteten i den tilltänkta bevakningen eller riskerna för intrång i registrerades personliga integritet (jfr artikel 35.7 i dataskyddsförordningen, 3 kap. 8 § brottsdataförordningen [2018:1202] och förslaget till 4 kap. 6 § Säkerhetspolisens dataförordning).

10.7 Dokumentation

10.7.1 Den generella dataskyddsregleringen saknar ett tydligt dokumentationskrav för en kamerabevaknings tillåtlighet

I både dataskyddsdirektivet och dataskyddsförordningen finns principen om ansvarsskyldighet. Principen innebär att den personuppgiftsansvarige ska ansvara för och kunna visa att personuppgifter har behandlats i enlighet med tillämplig dataskyddsreglering (artikel 4.4 respektive artikel 5.2). Som vi redogjort för i avsnitt 5.2.7 bör principen ge den som bedriver kamerabevakning incitament att dokumentera de överväganden och bedömningar som gjorts enligt tillämpliga dataskyddsbestämmelser.

Både brottsdatalagen och förslaget till Säkerhetspolisens datalag innehåller vidare bestämmelser som innebär att den som bedriver kamerabevakning genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder ska säkerställa och kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningsenlig och att registrerades rättigheter skyddas (3 kap. 2 § respektive 5 kap. 1 §). Som framgår av förarbetena till brottsdatalagen kan dokumentation av exempelvis it-system, behandlingar och vidtagna åtgärder vara sätt att visa att behandlingen är författningsenlig (prop. 2017/18:232 s. 453).

Slutligen är den personuppgiftsansvarige skyldig att föra en förteckning över de personuppgiftsbehandlingar som utförs (artikel 30 i dataskyddsförordningen, 3 kap. 3 § brottsdataförordningen respektive förslaget till 4 kap. 4 § Säkerhetspolisens dataförordning). Av denna förteckning ska bl.a. ändamålen med behandlingen samt kategorier av personuppgifter, registrerade och mottagare framgå.

Det är i skrivande stund 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 dataskyddsregleringen. Utifrån att det är kategorier av uppgifter som ska framgå av den förteckning som varje personuppgiftsansvarig ska föra över personuppgiftsbehandlingar bedömer vi vidare att dessa förteckningar förs på en mer övergripande nivå. Förteckningarna kommer till följd av detta troligtvis inte att ge en tydlig bild av de överväganden som gjorts kring en specifik behandlings tillåtlighet. Det är även troligt att mer detaljerade uppgifter om myndigheternas kamerabevakning, såsom vilka

områden som bevakas eller under vilka tider detta sker, inte heller kommer att framgå av dessa förteckningar.

Vi anser mot den bakgrunden att det av den generella dataskyddsregleringen inte klart följer att de berörda myndigheterna ska dokumentera sina överväganden kring en kamerabevaknings tillåtlighet. Det finns enligt vår mening därför anledning att överväga om det ska införas ett sådant dokumentationskrav i kamerabevakningslagen. Ett sådant krav är enligt vår bedömning förenligt med den generella dataskyddsregleringen enligt de överväganden som vi gjort gällande en bibehållen överviktsprincip i sig (se avsnitt 10.6.2).

10.7.2 Myndigheternas bedömningar enligt överviktsprincipen ska dokumenteras

Vårt förslag: Myndigheternas bedömningar av om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska dokumenteras.

Vi anser att ett dokumentationskrav gällande de överväganden som gjorts av en kamerabevaknings tillåtlighet har flera fördelar. Framst ger en tydlig dokumentation en fördel för tillsynen, eftersom tillsynsmyndigheten inte skulle behöva avvakta att den personuppgiftsansvarige sammanställer omständigheter och bedömningar kring en personuppgiftsbehandling. I stället skulle utgångspunkten vara att dessa uppgifter ska finnas tillgängliga för tillsynsmyndigheten direkt vid en förfrågan. Enligt vår bedömning är en effektiv tillsyn av stor vikt när tillståndskravet tas bort och ansvaret för att de kamerabevakningar som bedrivs är författningsenliga huvudsakligen flyttas över till de bevakande myndigheterna (se vidare avsnitt 11.5). Ett uttryckligt dokumentationskrav för hur myndigheterna tillämpat överviktsprincipen skulle enligt vår mening dessutom tydliggöra myndigheternas skyldighet att väga bevakningsintresset mot integritetsintresset. Det skulle också säkerställa att de omständigheter som vägts mot varandra i det enskilda fallet klart framgår.

Ett argument mot att införa ett dokumentationskrav avseende överviktsprincipen skulle kunna vara att det innebär viss ytterligare administration. Enligt vår mening bör det dock vara i själva tillämpningen av överviktsprincipen som den största administrativa bördan

ligger. Vi anser därför att den administrativa belastning som ett tillkommande dokumentationskrav medför inte ska överdrivas. Vi har i avsnitt 10.6.3 gjort bedömningen att den administration som en bibehållen överviktsprincip i sig kan innebära övervägs av den förutsägbarhet och det tydliggörande av intresseavvägningen som principen medför.

Ett dokumentationskrav av myndigheternas överväganden kring överviktsprincipen skulle ligga i linje med utgångspunkterna för den generella dataskyddsregleringen. Kamerabevakning är vidare en typ av personuppgiftsbehandling som medför särskilda risker i integritetshänseende. Det är enligt vår mening därmed rimligt att myndigheterna dokumenterar de överväganden de gör kring bevakningens tillåtlighet. Vi anser mot den bakgrunden att det av kamerabevakningslagen uttryckligen bör framgå att myndigheterna ska dokumentera sina bedömningar av om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Denna dokumentation bör innehålla en beskrivning av den rättsliga grunden för och ändamålen med bevakningen samt de överväganden som har gjorts kring bevaknings- respektive integritetsintresset (jfr avsnitt 10.6.5).

10.8 Administrativa sanktionsavgifter

10.8.1 Syftet med administrativa sanktionsavgifter

Administrativa sanktionsavgifter är en nyhet i EU:s nya dataskyddsreglering. På både brottsdatalagens och dataskyddsförordningens område har tillsynsmyndigheten fått möjlighet att ta ut sanktionsavgifter av svenska myndigheter vid överträdelser av de flesta bestämmelser som har betydelse för den personliga integriteten (6 kap. 1 § brottsdatalagen och 6 kap. 2 § lagen [2018:218] med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen). Tillsynsmyndigheten har samma möjlighet att ta ut sanktionsavgifter enligt brottsdatalagens respektive förordningens 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 vid överträdelser

av bl.a. kamerabevakningslagens tillstånds- eller upplysningskrav (se avsnitt 3.4 och 3.5).

Av skälen till dataskyddsförordningen framgår att syftet med sanktionsavgifterna är att stärka verkställigheten av förordningens bestämmelser (skäl 148). 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 (prop. 2017/18:232 s. 313–317).

10.8.2 Sanktionsavgifter vid överträdelser av skyldigheten att göra en bedömning enligt överviktsprincipen

Vårt förslag: Tillsynsmyndigheten ska få ta ut en sanktionsavgift av de berörda myndigheterna om de bryter mot kravet på att göra en bedömning av om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. I dessa fall ska den lägre avgiftsnivå som föreskrivs i brottsdatalagen respektive dataskyddslagen tillämpas.

Att tillståndsplikten tas bort kan innebära vissa risker ur ett integritetsperspektiv. Dessa risker uppvägs dock i hög grad av den generella dataskyddsregleringen (se avsnitt 5, 8 och 9). Det faktum att överviktsprincipen fortsatt ska gälla för myndigheternas kamerabevakning ger ett ytterligare skydd. Utöver detta skulle den typ av administrativa sanktionsavgifter som finns i den generella dataskyddsregleringen kunna utgöra ett incitament för den kamerabevakande myndigheten att följa regleringen. Sådana sanktionsavgifter bör också bidra till att ge tillsynsverksamheten ytterligare tyngd. När bedömningen av en kamerabevaknings tillåtlighet överläts till myndigheterna själva skulle sanktionsavgifter därmed kunna bidra till att skapa ett kompletterande skydd för den personliga integriteten. Det faktum att intresseavvägningen mellan bevaknings- och integritetsintresset har så stor betydelse för den personliga integriteten talar enligt vår mening också för att överträdelser av kravet på att göra en sådan avvägning ska kunna medföra en administrativ sanktionsavgift.

Som vi nyss nämnt kan vidare tillståndspliktig kamerabevakning som bedrivs utan tillstånd eller som bedrivs utöver de villkor som

föreskrivits för ett tillstånd leda till sanktionsavgifter. Enligt vårt förslag är det de berörda myndigheterna själva som ska göra den bedömning enligt överviktsprincipen som för närvarande görs inom ramen för tillståndsförfarandet. Det bör enligt vår mening vara en rimlig utgångspunkt att det fortsatt ska finnas ett tillkommande integritetsskydd i form av sanktionsavgifter för dessa bedömningar. Vi föreslår därför att en sanktionsavgift ska få tas ut av den kamera-bevakande myndigheten om myndigheten bryter mot kravet på att göra en bedömning enligt överviktsprincipen.

Vi har föreslagit att en bedömning enligt överviktsprincipen ska göras innan en kamerabevakning påbörjas, innan myndigheten genomför en betydande förändring avseende en redan pågående bevakning och om omständigheterna kring en bevakning i annat fall ändras på ett betydande sätt. I vissa fall kommer myndigheterna alltså att behöva göra en bedömning av om förhållandena är sådana att det krävs en ny överviktsbedömning. Sanktionsavgiften är kopplad till själva förekomsten av en bedömning. Avgift skulle därmed kunna komma i fråga exempelvis om den kamerabevakande myndigheten felaktigt bedömer att en genomförd förändring inte är betydande. På så sätt knyter våra förslag an till den generella dataskyddsregleringens systematik för sanktionsavgifter vid en utebliven konsekvensbedömning (3 kap. 7 § första stycket och 6 kap. 1 § första stycket brottsdatalogen samt artikel 35.1 och 83.4 i dataskyddsförordningen). I den regleringen är sanktionsavgiften på ett liknande sätt kopplad till den personuppgiftsansvariges bedömning av om förutsättningarna för att vidta en särskild åtgärd – konsekvensbedömning – är tillämpliga. Myndigheten ska i det fallet bedöma om en behandling medför en särskild risk för intrång i bl.a. den personliga integriteten (se avsnitt 3.4). Om en riskbedömning har lett till att någon konsekvensbedömning inte genomförts bör en sanktionsavgift kunna komma i fråga om tillsynsmyndigheten anser att förutsättningarna för att göra en konsekvensbedömning varit uppfyllda.

Det ska dock poängteras att det enligt vårt förslag är avsaknaden av en intresseavvägning enligt överviktsprincipen – och inte myndigheternas bedömning av intresseavvägningens utfall – som kan medföra en sanktionsavgift (för den senare situationen, se avsnitt 10.8.3). Tanken bör dock vara att bedömningen enligt överviktsprincipen ska ge information om de omständigheter som ligger bakom bevakningsbehovet och hur myndigheten vägt detta mot den enskildes intresse

av att inte blir bevakad. En alltför bristfällig bedömning skulle inte ge sådan ledning och bör i yttersta fall kunna likställas med att en bedömning inte gjorts. Som ett tydligt exempel kan nämnas en bedömning som endast innebär att myndigheten fastställer vilket ändamål bevakningen har och konstaterar att detta ändamål överväger integritetsintresset.

Frågan är därefter vilken avgiftsnivå som ska gälla för sanktionsavgiften vid överträdelse av skyldigheten att göra en bedömning enligt överviktsprincipen. Regeringen har i förarbetena till kamerabevakningslagen uttalat att nivån på sanktionsavgifterna av enhetlighetsskäl bör vara densamma vid överträdelser av kamerabevakningslagen som vid överträdelser av motsvarande bestämmelser i den generella personuppgiftsregleringen (prop. 2017/18:231 s. 118). Eftersom tillståndskravet har ansetts utgöra en precisering av bestämmelserna om konsekvensbedömning och förhandssamråd har avgiftsnivån för överträdelser som rör tillståndskravet satts till samma avgiftsnivå (26 § kamerabevakningslagen, se även prop. 2017/18:231 s. 73). Detta är den lägre avgiftsnivån enligt brottsdatalagen och dataskyddslagen, med ett maxbelopp om 5 000 000 kronor.

När den kamerabevakande myndigheten själv ska göra den bedömning som tillståndsmyndigheten gör inom ramen för ett tillståndsärende bör enligt vår mening de sanktionsavgifter en överträdelse kan medföra tillhöra samma avgiftsnivå. Vi föreslår därför att brottsdatalagens respektive dataskyddslagens lägre avgiftsnivå ska tillämpas om den kamerabevakande myndigheten bryter mot kravet på att göra en bedömning av om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.

10.8.3 Inga ytterligare sanktionsavgifter ska införas i kamerabevakningslagen

Vår bedömning: Det bör inte införas några ytterligare möjligheter för tillsynsmyndigheten att ta ut sanktionsavgifter vid överträdelser av kamerabevakningslagens bestämmelser.

Det kan övervägas om tillsynsmyndigheten även ska få möjlighet att ta ut sanktionsavgift om den kamerabevakande myndigheten underlåtit att dokumentera en bedömning enligt överviktsprincipen. Som

vi bedömt i avsnitt 10.7 medför dokumentationskravet gällande överviktsprincipen att tillsynen kan ske på ett effektivt sätt. Dokumentationskravet bör på det viset medföra ett skydd för den personliga integriteten. De berörda myndigheterna bör dock ha ett stort eget intresse av att dokumentera den intresseavvägning de gjort, bl.a. eftersom avsaknad av en sådan bedömning enligt vårt förslag kan leda till administrativa sanktionsavgifter. Ur ett integritetsperspektiv bör det dessutom vara myndigheternas bedömningar enligt överviktsprincipen, och inte dokumentationen av dem, som är det centrala när tillståndskravet försvinner. Mot den bakgrunden anser vi att tillsynsmyndigheten inte bör få möjlighet att ta ut sanktionsavgifter vid utebliven dokumentation av de bedömningar som myndigheterna gjort enligt överviktsprincipen.

Det kan även övervägas om tillsynsmyndigheten ska få möjlighet att ta ut sanktionsavgift om den kamerabevakande myndigheten har gjort en felaktig bedömning beträffande överviktsprincipens utfall. Som framgått i föregående avsnitt bör sanktionsavgifterna vid överträdelser av kamerabevakningslagens bestämmelser knyta an till motsvarande bestämmelser i den generella dataskyddsregleringen (se prop. 2017/18:231 s. 118). Möjligheten att ta ut sanktionsavgifter i liknande situationer enligt de regelverken är därför av intresse.

En bedömning enligt överviktsprincipen innebär att den kamerabevakande myndigheten gör en avvägning mellan bevaknings- och integritetsintresset. I den generella dataskyddsregleringen görs en intresseavvägning troligtvis i enlighet med principen om korrekthet (se avsnitt 5.2.4). Principen finns i såväl brottsdatalagen och förslaget till Säkerhetspolisens datalag som i dataskyddsförordningen. Möjligheterna att ta ut sanktionsavgift vid överträdelser av principen om korrekthet ser dock olika ut i dessa regleringar. Enligt brottsdatalagen får sanktionsavgifter inte tas ut vid överträdelser av principen (6 kap. 1 §) och i förslaget till Säkerhetspolisens datalag finns inte någon möjlighet till sanktionsavgifter överhuvudtaget. På förordningens område får tillsynsmyndigheten dock påföra sanktionsavgifter vid överträdelser av artikel 5.1, där principen om korrekthet framgår (artikel 83.5).

De berörda myndigheternas kamerabevakning bedrivs till stor del i brottsbekämpande syfte eller i syfte att säkerställa den allmänna säkerheten och därmed inom brottsdatalagens respektive den före-

slagna Säkerhetspolisens datalags tillämpningsområde. När en särreglering skapas för dessa myndigheter bör det enligt vår mening därför vara rimligt att knyta an till de möjligheter att ta ut sanktionsavgifter som finns i den regleringen. Som nyss framgått finns möjlighet att ta ut sanktionsavgifter vid överträdelser av principen av korrekthet enbart på det förordningsstyrda området. Detta talar mot att en felaktig bedömning enligt överviktsprincipen – gällande sådan kamerabevakning som ryms inom det direktivstyrda området – ska sanktioneras. Ett alternativ skulle då vara att ge möjlighet till sanktionsavgifter endast på det förordningsstyrda området och inte på det direktivstyrda. Utgångspunkten för våra förslag är dock att skapa en sammanhållen reglering för de berörda myndigheternas kamerabevakning (se avsnitt 6.4 och 8.3.1). Tillsynsmyndigheten bör mot den bakgrunden inte få möjlighet att ta ut sanktionsavgifter för det fall myndigheterna gjort en felaktig bedömning av en kamerabevaknings tillåtlighet enligt överviktsprincipen.

I detta sammanhang finns dock anledning att påminna om att dataskyddsregleringen ger tillsynsmyndigheten stora möjligheter att ingripa på andra sätt mot en kamerabevakning som inte anses vara författningsenlig, exempelvis genom påpekanden, förelägganden och förbud. Den myndighet som bedriver kamerabevakning kan dessutom bli föremål för sanktionsavgifter vid överträdelser av dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen med dess tillhörande föreskrifter (se avsnitt 3.4). Även om några sanktionsavgifter enligt kamerabevakningslagen inte kan påföras för en felaktig bedömning enligt överviktsprincipen, skulle sanktionsavgifter därmed kunna komma i fråga enligt övrig dataskyddsreglering om den bevakande myndigheten samtidigt gjort sig skyldig till en annan överträdelse av denna reglering. På dataskyddsförordningens tillämpningsområde kvarstår alltså möjligheten att besluta om sanktionsavgift om en myndighet brutit mot förordningens princip om korrekthet samtidigt som myndigheten gjort en felaktig bedömning enligt överviktsprincipen. På både förordningens och brottsdatalagens område skulle sanktionsavgifter också exempelvis kunna komma i fråga om den myndighet som anses ha gjort en felaktig bedömning utifrån överviktsprincipen samtidigt saknar en giltig rättslig grund för den kamerabevakning den utför.

10.9 Behovet av undantag

Kamerabevakningslagen innehåller bestämmelser om både permanenta och tillfälliga undantag från tillståndskravet. Vi har i avsnitt 8.3.2 redogjort för de följdändringar av dessa bestämmelser som krävs vid en borttagen tillståndsplikt. I detta avsnitt analyserar vi behovet av att behålla de lättnader som finns för de berörda myndigheternas kamerabevakning i vissa situationer och som för närvarande kommer till uttryck genom de nyss nämnda undantagen från tillståndsplikten.

10.9.1 Permanenta undantag

Vårt förslag: Från kravet på att tillämpa kamerabevakningslagens överviktsprincip ska göras undantag för Polismyndighetens automatiska hastighetsbevakning på ett sätt som motsvarar undantaget från tillståndsplikten för sådan bevakning. Detsamma gäller för de undantag som rör Kustbevakningens, Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets möjligheter att bevaka skyddsobjekt eller använda sig av kameror för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön.

I 9 § kamerabevakningslagen finns bestämmelser om permanenta undantag från tillståndskravet. Tre av dessa undantag har betydelse för de berörda myndigheternas verksamhet. Enligt 9 § 1 krävs inte tillstånd vid bevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning.

Enligt 9 § 2 krävs tillstånd inte heller vid bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 4, 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. Av 22 § första stycket skyddslagen följer att det är den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt som har ansvar för att objektet bevakas. Det förekommer att Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket äger eller nyttjar sådana byggnader eller anläggningar. Som exempel kan nämnas att Säkerhetspolisens huvudkontor och vissa polisstationer har förklarats vara skyddsobjekt.

Enligt 9 § 9 krävs tillstånd inte vid bevakning som sker för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön från ett fordon, en maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren. Detta undantag omfattar exempelvis sådana backkameror som aktiveras när föraren backar ett fordon (se prop. 2017/18:231 s. 80). Det förekommer naturligtvis att de myndigheter som berörs av våra förslag använder sig av den typen av kameror.

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 (prop. 2017/18:231 s. 78). Kamerabevakningslagens undantag från tillståndskravet bör alltså innebära att Polismyndigheten ska bedöma rätten att bedriva automatisk hastighetsbevakning utifrån tillämplig dataskyddsreglering. På samma sätt bör myndigheterna se till att den icke-tillståndspliktiga kamerabevakning av skyddsobjekt som de ansvarar för är förenlig med denna reglering. Detsamma gäller sådana kameror som tar sikte på bevakning som sker för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön.

Som vi redogjort för tidigare innehåller dataskyddsregleringen inte någon sådan uttrycklig överviktsprincip som vi föreslagit för de berörda myndigheternas kamerabevakning (avsnitt 5.2.4). För att inte försämra Polismyndighetens möjligheter att bedriva automatisk hastighetsövervakning eller myndigheternas möjlighet att bevaka skyddsobjekt respektive använda sig av kameror för trafiksäkerhetsändamål föreslår vi därför att kamerabevakningslagens överviktsprincip inte ska gälla när de myndigheter som omfattas av våra förslag bedriver kamerabevakning i dessa syften. Syftet med regleringen är att det inte ska bli någon förändring när det gäller dessa myndigheters möjligheter att bedriva kamerabevakning i de situationer som för närvarande omfattas av de permanenta undantagen från tillståndsplikten.

10.9.2 Tillfälliga undantag

Vårt förslag: Från kravet på att tillämpa kamerabevakningslagens överviktsprincip ska göras undantag för Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillfälliga kamerabevakning vid risker för allvarlig brottslighet på ett sätt som motsvarar undantaget från tillståndsplikten för sådan bevakning. Detsamma gäller för det

undantag som rör möjligheterna till tillfällig kamerabevakning i samband med olyckor, för att minska risker för olyckor och vid efterforskning av försvunna personer.

I 10 § kamerabevakningslagen finns bestämmelser om tillfälliga undantag från tillståndskravet. Samtliga dessa undantag berör Polismyndighetens kamerabevakning och ett av dem berör Säkerhetspolisens. Enligt 10 § första stycket 1 får kamerabevakning ske utan att en ansökan om tillstånd har gjorts vid bevakning som bedrivs 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. Sådan bevakning får bedrivas utan tillstånd under högst tre månader.

Enligt 10 § första stycket 2 får kamerabevakning ske utan att en ansökan om tillstånd har gjorts vid bevakning som bedrivs av Polismyndigheten eller 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 10 § första stycket 3 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. Det förekommer att Polismyndigheten bedriver kamerabevakning med stöd av detta undantag. Det förekommer också att Kustbevakningen och Tullverket lämnar biträde vid efterforskning av försvunna personer. Som framgår av förarbetena till kamerabevakningslagen utförs kamerabevakning i det senare fallet dock för räddningsledarens räkning. Den biträdande myndigheten omfattas i dessa situationer av undantaget (prop. 2017/18:231 s. 85).

På samma sätt som vid de permanenta undantagen från tillståndsplikten bör det åligga den kamerabevakande myndigheten att se till att den kamerabevakning som bedrivs med stöd av de tillfälliga undantagen är förenlig med dataskyddsregleringen (se prop. 2017/18:231 s. 78). Som vi tidigare konstaterat innehåller dataskyddsregleringen inte någon sådan uttrycklig överviktsprincip som vi föreslagit för de

berörda myndigheternas kamerabevakning (se avsnitt 5.2.4). För att inte försämra Polismyndighetens och Säkerhetspolisens möjligheter att bedriva kamerabevakning vid risk för allvarlig brottslighet samt möjligheterna att bedriva kamerabevakning vid olyckor eller vid efterforskning av försvunna personer föreslår vi att samma undantag som nu gäller från tillståndsplikten ska gälla från skyldigheten att beakta kamerabevakningslagens överviktsprincip. På så sätt kan kamerabevakning bedrivas under samma förutsättningar i dessa situationer även efter det att tillståndsplikten tagits bort.

Av de berörda myndigheterna är det i praktiken för närvarande endast Polismyndigheten som agerar räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor i de situationer som omfattas av undantagen för kamerabevakning vid olyckor och vid efterforskning av försvunna personer. Det kan dock inte uteslutas att någon av de övriga berörda myndigheterna i framtiden kommer att bedriva sådan kamerabevakning i egenskap av räddningsledare. Exempelvis ansvarar Kustbevakningen för miljöräddningstjänst till sjöss enligt 4 kap. 12 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. För att säkerställa att samtliga myndigheters möjligheter att bedriva kamerabevakning i en sådan situation inte försämras jämfört med i dag, bör undantagen gälla för den som är räddningsledare även framöver.

Avslutningsvis vill vi tydliggöra att om myndigheterna avser att fortsätta bevakningen efter det att tidsfristen för det tillfälliga undantaget har löpt ut ska det göras en bedömning utifrån överviktsprincipen med tillhörande dokumentation i enlighet med huvudregeln.

10.10 Finns det behov av ytterligare integritetshöjande åtgärder?

I de följande avsnitten inleder vi med att sammanfatta vilka integritetsskyddande bestämmelser som kommer att finnas för de berörda myndigheternas kamerabevakning om våra förslag genomförs. Därefter övergår vi till att analysera behovet av ytterligare integritetshöjande åtgärder, med huvudsakligt fokus på de integritetsskyddande åtgärder som vi enligt våra direktiv ska analysera särskilt.

10.10.1 Integritetsskyddande bestämmelser enligt befintlig reglering och enligt våra förslag

Vår bedömning: Rätten till respekt för den personliga integriteten skyddas av Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och regeringsformen. De bestämmelser om proportionalitet som finns för de berörda myndigheternas verksamhet, t.ex. i polislagen, innebär vidare ett skydd för den personliga integriteten. Även våra förslag om en bibehållen överviktsprincip med tillhörande dokumentationskrav och tillsynsmyndighetens möjligheter att besluta om sanktionsavgifter vid överträdelser av kravet att göra en bedömning enligt överviktsprincipen utgör integritetsskyddande åtgärder. Därtill kommer det förstärkta skydd för integriteten som finns i den generella dataskyddsregleringen samt i kamerabevakningslagens bestämmelser om upplysningsplikt, sanktionsavgifter och tillsynsmyndighetens övriga tillsynsbefogenheter. Det finns dessutom ett integritetsskydd genom den sekretess som enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller för uppgifter som inhämtats genom kamerabevakning samt genom den förhandlingsskyldighet vid kamerabevakning av arbetsplatser som åligger en arbetsgivare enligt lagen om medbestämmande i arbetslivet (1976:580). Sammantaget erbjuder dessa bestämmelser ett omfattande skydd för den personliga integriteten.

Inledningsvis finns vid kamerabevakning, som vi tidigare konstaterat, ett skydd för den personliga integriteten genom Europakonventionens bestämmelse om rätt till respekt för privat- och familjeliv (artikel 8) och regeringsformens bestämmelse om skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten (2 kap. 6 § andra stycket). För en närmare redogörelse för dessa bestämmelser, se avsnitt 10.4.

Var och en har vidare, enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan), rätt till fysisk och mental integritet (artikel 3). Artikel 7 i stadgan motsvarar artikel 8 i Europakonventionen; var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.

Integritetsskyddet som dessa rättsakter ger vid myndigheters kamerabevakning består bl.a. i att proportionalitetsprincipen ska tillämpas vid sådan bevakning (se avsnitt 10.4). En kamerabevakning

som bedrivs av en myndighet i strid med exempelvis Europakonventionens krav skulle dessutom innebära att staten begår ett konventionsbrott.

Längre ner i normhierarkin finns därtill mer specifika bestämmelser om proportionalitet för de enskilda myndigheternas verksamheter, vilket tillför ett ytterligare integritetsskydd. Som ett exempel kan nämnas polislagens generella ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprincip (8 § polislagen, se närmare avsnitt 10.4).

Vårt förslag till ett nytt förfarande för de berörda myndigheternas kamerabevakning innehåller flera integritetsskyddande åtgärder. Den bibehållna överviktsprincipen syftar bl.a. till att myndigheternas kamerabevakning fortsatt ska bedrivas på ett balanserat sätt när tillståndskravet tas bort. Vikten av att myndigheterna gör en bedömning enligt överviktsprincipen betonas ytterligare genom vårt förslag om möjlighet till sanktionsavgifter vid överträdelser av detta krav. Dokumentationskravet för myndigheternas bedömningar enligt överviktsprincipen utgör vidare en fördel för tillsynsverksamheten. I kamerabevakningslagen är det vid en borttagen tillståndsplikt därutöver främst upplysningskravet och möjligheten till sanktionsavgifter vid överträdelse av detta krav som utgör ett skydd för den personliga integriteten. Som framgår av den opinionsundersökning som LUSAX-säkerhetsforskargrupp vid Lunds universitet nyligen genomfört är just tydlig skyltning en av de åtgärder som enligt allmänheten har störst betydelse för den egna integriteten vid kamerabevakning på allmän plats (Lahtinen, M., 2018, Allmänhetens uppfattning kring användandet av bevakningskameror på allmän plats, se avsnitt 4.3.3). Det faktum att tillsynsmyndigheten vid tillsyn enligt kamerabevakningslagen har samma befogenheter som enligt den generella dataskyddsregleringen ger också goda förutsättningar för en effektiv tillsyn. Vi kommer att analysera tillsynsfrågorna mer ingående i avsnitt 11.

Uppgifter som inhämtats genom kamerabevakning omfattas vidare av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller närstående lider men (32 kap. 3 §). Även detta utgör ett skydd för enskildas personliga integritet. Arbetstagarnas integritetsintresse vid bevakning av en arbetsplats kommer också att säkerställas, även om tillståndskravet försvinner. I sådant fall gäller bestämmelserna om

förhandlingsrätt och förhandlingsskyldighet i lagen om medbestämmande i arbetslivet (1976:580). Genom att kamerabevakningslagen särskilt upplyser om detta (21 §) lämnas inget utrymme för någon annan bedömning.

Som framgått i avsnitt 5, kommer den större delen av integritetsskyddet vid kamerabevakning dock att finnas i den generella dataskyddsregleringen. Vi har i det avsnittet redogjort för de bestämmelser i dataskyddsregleringen som vi anser utgör de viktigaste integritetshöjande åtgärderna vid kamerabevakning, såsom bestämmelserna om ändamålsbegränsningar, lagringsminimering och behörighetsbegränsningar. Dessutom åläggs den kamerabevakande myndigheten en mängd skyldigheter, exempelvis att se till att personuppgifter får ett adekvat skydd genom dataskydd som standard och inbyggt dataskydd. Dataskyddsregleringens bestämmelser om konsekvensbedömningar ger också ett starkare skydd vid kamerabevakning som innebär särskilda risker för den personliga integriteten. I vissa fall – bl.a. beroende på vilka risker som identifieras i konsekvensbedömningen – kommer myndigheterna dessutom att behöva samråda med tillsynsmyndigheten innan bevakningen påbörjas. Som vi konstaterat i avsnitt 5.2.3 kommer bestämmelserna om konsekvensbedömningar (med eventuellt efterföljande förhandssamråd) i många fall att aktualiseras för de berörda myndigheternas kamerabevakning.

Slutligen blir de befogenheter tillsynsmyndigheten tilldelats enligt dataskyddsregleringen en yttersta garanti för att regelverket följs. Som regeringen konstaterar i förarbetena till kamerabevakningslagen medför dataskyddsregleringen sammantaget en förstärkning av integritetsskyddet vid kamerabevakning (prop. 2017/18:231 s. 105).

Det kommer enligt vår bedömning bl.a. genom övergripande bestämmelser i Europakonventionen och regeringsformen, våra förslag, kamerabevakningslagen och den generella dataskyddsregleringen att finnas ett omfattande integritetsskydd när tillståndsplikten tas bort för de berörda myndigheternas kamerabevakning.

10.10.2 Behörighetsbegränsningar, användning av material från kamerabevakning, säkerhet, gallring och intern kontroll

Kamerabevakningslagen innehåller ingen specialreglering

När det gäller de integritetsskyddande åtgärder som vi specifikt fått i uppdrag att analysera kan inledningsvis sägas följande. I kameraövervakningslagen fanns bestämmelser om bl.a. vidarebehandling, tillgång, tekniska och organisatoriska åtgärder och bevarande av material från kameraövervakning (28–30 och 32 §§). I kamerabevakningslagen finns inte denna typ av bestämmelser.

Regeringen har i förarbetena till kamerabevakningslagen gjort bedömningen att det inte är ändamålsenligt att fastställa en enhetlig maximal lagringstid för upptaget material från kamerabevakning. Motiveringen till detta är den tekniska utvecklingen, som innebär att kamerabevakning ständigt får nya användningsområden. Inte heller har regeringen ansett att det finns skäl att införa specifika bestämmelser i kamerabevakningslagen som rör någon annan av dataskyddsregleringens allmänna principer, såsom ändamålsbegränsning eller uppgiftsminimering. Samma bedömning har gjorts vad gäller den personuppgiftsansvariges skyldigheter i form av bl.a. inbyggt dataskydd, dataskydd som standard, säkerhet för personuppgifter, konsekvensbedömningar, förhandssamråd och överföringar till tredje land (prop. 2018/17:231 s. 104–109).

Genom den nya kamerabevakningslagen har alltså mycket av den specialreglering för kamerabevakning som fanns i kameraövervakningslagen tagits bort. I stället finns dessa bestämmelser i den generella dataskyddsregleringen. Vad gäller behörighetsbegränsningar, vidarebehandling, säkerhet, bevarande och intern kontroll vill vi dock betona att kameraövervakningslagens och dataskyddsregleringens bestämmelser till stora delar är överensstämmande. Ett undantag finns i bestämmelserna om bevaring av material. Enligt kameraövervakningslagen var utgångspunkten en bevarandetid på högst två månader, med möjlighet för tillståndsmyndigheten att besluta om en längre bevarandetid. Enligt dataskyddsregleringen ska bevarandetiden i stället bedömas utifrån det specifika ändamålet med behandlingen (se vidare nedan).

En specialreglering bör införas i kamerabevakningslagen endast om det är starkt motiverat

Vår bedömning: Kustbevakningens, Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets brottsbekämpande uppdrag är av olika karaktär. Den kamerabevakning som de kan bedriva på det förordningsstyrda området kan vidare ske för vitt skilda ändamål. Myndigheterna har därför behov av en flexibel reglering kring användning av material från kamerabevakning samt bevarande, åtkomst, säkerhet och intern kontroll av sådant material. Den generella dataskyddsregleringen innehåller sådana flexibla bestämmelser. Utgångspunkten bör vara att inte återinföra en specialreglering för integritetsskyddande åtgärder vid kamerabevakning om det inte är starkt motiverat av integritetsskäl.

Vårt förslag omfattar kamerabevakning som bedrivs av ett begränsat antal myndigheter, vilka alla har ett brottsbekämpande uppdrag. Deras uppdrag inom detta område är dock av olika karaktär och omständigheterna vid kamerabevakning i brottsbekämpande syfte kan också variera inom en och samma myndighet (se avsnitt 6). Vi har dessutom gjort bedömningen att samma bestämmelser ska gälla för all kamerabevakning som bedrivs av de berörda myndigheterna, oavsett om bevakningen faller under brottsdatalagens eller dataskyddförordningens tillämpningsområde. Detsamma gäller för den personuppgiftsbehandling som faller under motsvarande reglering för Säkerhetspolisen. På det förordningsstyrda området kan kamerabevakning bedrivas av de berörda myndigheterna för vitt skilda ändamål, exempelvis inom ramen för Tullverkets eller Kustbevakningens kontrollverksamhet eller Kustbevakningens räddningstjänst.

Det är därmed svårt att fastställa lagringstider, användningsbegränsningar, behörighetsbegränsningar och bestämmelser om säkerhet och intern kontroll som är ändamålsenliga i alla kamerabevakningssituationer och som håller över tid. Mot den bakgrunden anser vi att regleringen för de berörda myndigheternas kamerabevakning i dessa delar som utgångspunkt bör vara flexibelt utformad.

Dataskyddsregleringens bestämmelser är utformade för att kunna tillämpas vid alla typer av personuppgiftsbehandlingar och för behandling som utförs för skilda behov. En sådan flexibilitet som behövs för att de integritetsskyddande bestämmelserna ska kunna fungera

för samtliga kamerabevakningssituationer bör därför finnas i dataskyddsregleringen. I enlighet med de bedömningar som regeringen nyligen gjort i förarbetena till kamerabevakningslagen anser vi att utgångspunkten bör vara att inte återinföra en specialreglering av integritetsskyddande åtgärder för den kamerabevakning som berörs av våra förslag, om det inte är starkt motiverat av integritetsskäl.

Det bör inte införas någon specialreglering i kamerabevakningslagen

Vår bedömning: Dataskyddsregleringens bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas för nya ändamål, bevarande, åtkomst, säkerhet och intern kontroll erbjuder ett integritetsskydd som kan anpassas utifrån omständigheterna och behovet vid den enskilda bevakningen. Dataskyddsregleringens bestämmelser är också tillräckliga för att säkerställa informationssäkerheten och den interna kontrollen av inspelat material. Det har inte framkommit något behov av att specificera dessa bestämmelser för sådan kamerabevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket.

Vi har i avsnitt 3.4 och 5 redogjort för en stor del av dataskyddsregleringens bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. Detta avsnitt innehåller därför endast en kort sammanfattning av hur regelverken ser ut vad gäller de integritetsskyddande åtgärder som vi specifikt fått i uppdrag att analysera.

Dataskyddsregleringens bestämmelser innebär att bedömningen av hur länge material från kamerabevakning får bevaras ska göras utifrån det specifika ändamålet med bevakningen (2 kap. 17 § brottsdatalagen, förslaget till 4 kap. 1 § Säkerhetspolisens datalag och artikel 5.1 e i förordningen). Detta medför att regleringen kan fungera för kamerabevakning som bedrivs för varierande ändamål och under varierande förutsättningar (jfr prop. 2017/18:231 s. 106 och 107). Frågan om hur länge material från kamerabevakning ska bevaras bör i många fall aktualiseras när myndigheterna enligt överviktsprincipen bedömer den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Bevarandetiden bör dessutom kunna komma i fråga när myndigheterna genomför konsekvensbedömningar inför en kamerabevakning. Det

är därmed rimligt att anta att frågan kommer att synliggöras vid flera tillfällen redan i planeringsstadiet. Detta borgar enligt vår mening för att bevarandetiden övervägs noggrant vid de berörda myndigheternas kamerabevakning.

När material som inhämtats genom kamerabevakning som utförts i brottsbekämpande syfte eller i syfte att säkerställa den allmänna säkerheten förs över till exempelvis en förundersökning behandlas upptagningarna för ett annat ändamål än det ursprungliga. Hur detta får ske regleras genom brottsdatalagens bestämmelser om hur behandling av personuppgifter får ske för nya ändamål (2 kap. 4 och 22 §§). Som framgått i avsnitt 3.4.1 får upptagningar från kamerabevakning som bedrivits inom brottsdatalagens område behandlas för andra ändamål endast om det är nödvändigt och proportionerligt att de behandlas för det nya ändamålet. Dessutom måste en prövning av behandlingens laglighet göras av den mottagande myndigheten eller verksamheten utifrån de kriterier som finns i det dataskyddsregelverk – brottsdatalagen, dataskyddsförordningen eller motsvarande reglering för Säkerhetspolisen – som de har att tillämpa. Även dataskyddsförordningen och förslaget till Säkerhetspolisens datalag innebär begränsningar av hur material från kamerabevakning som bedrivs inom dessa författningars tillämpningsområde får behandlas för nya ändamål. Detta får enligt den s.k. finalitetsprincipen ske endast om det nya ändamålet inte är oförenligt med det ursprungliga (artikel 5.1 b i förordningen och förslaget till 2 kap. 4 § Säkerhetspolisens datalag).

Bestämmelserna om hur personuppgifter får behandlas för nya ändamål begränsar möjligheterna att använda material från kamerabevakning för andra ändamål än det ändamål de ursprungligen samlats in för. Vi bedömer vidare att dessa bestämmelser bidrar till att det finns en proportionalitet i hur de aktuella myndigheterna använder upptagningarna från kamerabevakning. Bestämmelserna utgör enligt vår mening vidare en rimlig avvägning mellan myndigheternas behov och integritetsaspekter.

Enligt dataskyddsregleringens bestämmelser ska den kamerabevakande myndigheten vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att bl.a. skydda personuppgifter och den registrerades rättigheter (3 kap. 2 och 8 §§ brottsdatalagen, förslaget till 5 kap. 1 och 7 §§ Säkerhetspolisens datalag och artikel 24.1 i dataskyddsförordningen). Som exempel på tekniska åtgärder kan nämnas

bestämmelserna om inbyggt dataskydd och dataskydd som standard (3 kap. 3 och 4 §§ brottsdatalagen, förslaget till 5 kap. 2 och 3 §§ Säkerhetspolisens datalag och artiklarna 25.1 och 25.2 i dataskyddsförordningen). Dessa bestämmelser innebär att nödvändiga skyddsåtgärder ska vara integrerade i de system som används och att automatiserade behandlingssystem endast ska ge möjlighet att behandla de personuppgifter som är nödvändiga med hänsyn till ändamålet. I brottsdatalagen och förslaget till Säkerhetspolisens datalag finns dessutom krav på loggning i automatiserade behandlingssystem (3 kap. 5 § respektive 5 kap. 4 §). Bestämmelserna om tekniska och organisatoriska åtgärder, inbyggt dataskydd och dataskydd som standard skyddar information och enskildas integritet. Bestämmelsernas flexibilitet innebär att behovet av åtgärder får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Om en kamerabevakning anses vara särskilt integritetskänslig bör myndigheten därför ta hänsyn till detta när åtgärderna planeras. Den loggning som föreskrivs i brottsdatalagen och förslaget till Säkerhetspolisens datalag är enligt vår mening också ett effektivt verktyg för att kontrollera efterlevnaden av regelverket och interna riktlinjer.

Bestämmelserna i brottsdatalagen och förslaget till Säkerhetspolisens datalag innebär att tillgång till upptagningar från kamerabevakning ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter (3 kap. 6 § respektive 5 kap. 5 §). Samma princip torde enligt vår bedömning gälla på dataskyddsförordningen tillämpningsområde (artikel 32, se avsnitt 5.2.5). Bestämmelserna om behörighetsbegränsningar är enligt vår mening tillräckligt flexibla för att myndigheterna ska kunna organisera sin verksamhet på ett lämpligt sätt. Samtidigt bidrar begränsningen till att hindra obehörig åtkomst till upptagningar från kamerabevakning, vilket utgör ett skydd för den personliga integriteten.

Sammanfattningsvis kan integritetsskyddet i dataskyddsregleringens bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas för nya ändamål, bevarande, åtkomst, säkerhet och intern kontroll anpassas utifrån den enskilda bevakningens omständigheter. Bestämmelserna erbjuder enligt vår mening ett starkt skydd för den personliga integriteten, samtidigt som myndigheterna kan göra rimliga avväganden mellan integritetsaspekter och verksamhetens behov. Vi anser även att dataskyddsregleringens bestämmelser om tekniska och organisatoriska åtgärder, inkluderat loggning, på ett flexibelt sätt säkerställer

informationssäkerheten och den interna kontrollen av inspelat material. Denna bild delas av de berörda myndigheterna, som i våra kontakter har uppgett att de utifrån den generella dataskyddsregleringen inte ser behov av ytterligare åtgärder i dessa syften (se avsnitt 6.5). Det ska även framhävas att tillsynsmyndighetens möjlighet att vid förhandssamråd eller tillsyn granska myndigheternas bedömningar av vilka åtgärder m.m. som är lämpliga för en enskild kamerabevakning utgör en integritetsskyddande åtgärd i sig.

Mot den bakgrunden bedömer vi att det inte har framkommit något behov av att införa en specialreglering i kamerabevakningslagen vad gäller behörighets- och användningsbegränsningar, säkerhet, bevarande eller intern kontroll för sådan kamerabevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket.

11 En effektiv tillsyn

11.1 Vårt uppdrag

I vårt uppdrag ingår att analysera vilka effekter förenklade möjligheter till kamerabevakning kommer att få för en effektiv tillsyn. Vi ska även analysera hur eventuella negativa effekter kan hanteras och överväga om de förenklade möjligheterna bör kompenseras av ett förstärkt integritetsskydd i tillsynsverksamheten. Vi ska därutöver lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga. Detta avsnitt innehåller våra analyser och överväganden i dessa delar.

11.2 Befintliga möjligheter till tillsyn

Tillsynsmyndigheten har samma befogenheter vid tillsyn enligt kamerabevakningslagen (2018:1200) som vid tillsyn enligt den generella dataskyddsregleringen (24 § kamerabevakningslagen). Vi har redogjort närmare för dessa befogenheter i avsnitt 3.4 och 5.2.8. 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 vidare 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 (5 kap. 5–7 §§ brottsdatalagen [2018:1177], förslaget till 7 kap. 3–5 §§ Säkerhetspolisens datalag och artikel 58 i dataskyddsförordningen).

Tillsynsmyndighetens befogenheter enligt den generella dataskyddsregleringen är utökade jämfört med vad som tidigare gällt. Dessa utökade befogenheter bör medföra goda förutsättningar för en effektiv tillsyn över både den generella dataskyddsregleringen och över kamerabevakningslagen.

Tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande, begränsning eller förbud får ännu större tyngd genom möjligheten till administrativa sanktionsavgifter (6 kap. 1–5 §§ brottsdatalagen, artikel 83 i förordningen och 25 § kamerabevakningslagen). Om tillsynsmyndighetens beslut inte följs riskerar den som ansvarar för kamerabevakningen nämligen att drabbas av dessa mycket kostsamma avgifter. På det sättet medför bestämmelserna om sanktionsavgifter enligt vår mening också att tillsynen blir effektivare.

För sådan kamerabevakning som innebär särskilda risker för den personliga integriteten finns slutligen bestämmelserna om förhandssamråd, som utgör en typ av preventiv tillsynsmöjlighet (3 kap. 7 § andra stycket brottsdatalagen, förslaget till 5 kap. 6 § andra stycket Säkerhetspolisens datalag och artikel 36 i dataskyddsförordningen). Under ett förhandssamråd involveras tillsynsmyndigheten redan innan en kamerabevakning inleds för att ge råd gällande bevakningens förenlighet med dataskyddsregleringen. Under samrådsförfarandet kan tillståndsmyndigheten också utnyttja sina korrigerande befogenheter redan innan den tilltänka kamerabevakningen hunnit påbörjas (jfr artikel 36.2 i dataskyddsförordningen).

Vi vill i detta sammanhang understryka att det utöver den externa tillsyn som vårt uppdrag tar sikte på även bedrivs en löpande intern kontroll inom myndigheterna. Myndigheterna har ett ansvar för att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt (se 3 § myndighetsförordningen [2007:515]). Det är naturligtvis av stor vikt att myndigheterna, särskilt mot bakgrund av de lättnader vi föreslår för deras kamerabevakning, bedriver en effektiv och omfattande intern kontroll.

11.3 Hur förändras möjligheterna till tillsyn vid ett borttaget tillståndsförfarande?

När tillståndskravet försvinner 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 myndigheternas 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 myndigheterna avser att bedriva. Utan ett tillståndskrav kommer det ur ett tillsynsperspektiv främst att vara bestämmelserna om förhandssamråd som ger ett preventivt skydd. Som nämnts i föregående avsnitt aktualiseras förhandssamråd vid kamerabevakning som utgör en särskild risk för bl.a. den personliga integriteten. De åtgärder som den aktuella myndigheten vidtar för att minska riskerna kan dock ha betydelse för om ett samråd måste genomföras eller inte (se avsnitt 5.2.3). Samrådsförfarandet kommer därmed sannolikt inte att omfatta all kamerabevakning som bedrivs av de brottsbekämpande myndigheterna. För den kamerabevakning som inte omfattas av kravet på förhandssamråd kommer den korrigerande tillsynen att få större betydelse än tidigare.

Vi har, i integritetsfrämjande syfte, föreslagit att en bedömning enligt överviktsprincipen fortfarande ska gälla för de berörda myndigheternas kamerabevakning (se avsnitt 10.6). Enligt vårt förslag är det främst myndigheterna själva som ska göra denna bedömning. Det bör i detta sammanhang dock påpekas att tillsynsmyndigheten har möjlighet att utnyttja samtliga dataskyddsregleringens korrigerande befogenheter om den i ett tillsynsärende inte skulle dela den bevakande myndighetens bedömning av att intresset av bevakning överväger integritetsintresset. Tillsynsmyndigheten kan i en sådan situation exempelvis förelägga den bevakande myndigheten att vidta vissa åtgärder, utfärda en varning eller i yttersta fall förbjuda fortsatt kamerabevakning.

Vi har också föreslagit att myndigheterna ska dokumentera sina bedömningar. På det sättet kan tillsynsmyndigheten vid en förfrågan

få tillgång till de överväganden som gjorts gällande en kamerabevakning. Detta bör enligt vår mening innebära en tydlig fördel för tillsynsverksamheten (se avsnitt 10.7.2).

Slutligen har vi också föreslagit att tillsynsmyndigheten ska få besluta om sanktionsavgifter för det fall den kamerabevakande myndigheten inte gjort en bedömning enligt överviktsprincipen när så krävs. Som vi bedömt i föregående avsnitt kan sanktionsavgifter ge ett större incitament att följa tillsynsmyndighetens beslut, eftersom överträdelser kan bli mycket kostsamma.

11.4 Datainspektionens tillsynsuppdrag

Datainspektionen är tillsynsmyndighet över dataskyddsförordningen och brottsdatalagen med kompletterande författningar och således huvudsaklig tillsynsmyndighet enligt den generella dataskyddsregleringen (2 a § förordningen [2007:975] med instruktion för Datainspektionen). Upplysningsvis har dock Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv i sitt slutbetänkande föreslagit att tillsynen över Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling även fortsatt bör utföras både av Datainspektionen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SOU 2017:74 s. 711–713). Datainspektionen är emellertid ensam tillsynsmyndighet enligt kamerabevakningslagen och hanterar samtliga tillstånd till kamerabevakning (2 § förordningen med instruktion för Datainspektionen).

Genom kamerabevakningslagen har tillståndskravet begränsats och omfattar inte de flesta privaträttsliga subjekt. Datainspektionen har uppgett att detta innebär att myndighetens tillsyn över kamerabevakning kommer att behöva utökas jämfört med hur länsstyrelsernas respektive Datainspektionens tillsyn har sett ut hittills. Under utredningstiden har det inte funnits närmare underlag för hur det nya tillsynsansvaret kommer att genomföras. Datainspektionen har dock uppgett att tillsynen över den kamerabevakning som får bedrivas utan tillstånd kommer att ske systematiskt mot vissa branscher, varvid Datainspektionen väljer ut representativa tillsynsobjekt för den aktuella branschen. Tillsynen kommer också att ske utifrån enskilda klagomål. Datainspektionen har vidare framfört att tillsynen sannolikt delvis kommer att bedrivas genom skriftlig kommunikering med tillsynsobjektet.

Om Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket undantas från tillståndsplikten minskar antalet tillståndspliktiga aktörer ytterligare. Datainspektionen menar att tillsynen då måste förstärkas för att säkerställa att allmänhetens intresse fortsatt tillvaratas. För dessa myndigheter menar Datainspektionen att det är troligt att man, utöver tillsyn med anledning av enskilda klagomål, kommer att utöva tillsyn regelbundet beroende på omfattningen av respektive myndighets kamerabevakning.

11.5 Ingen ytterligare reglering behövs för tillsynsverksamheten

Vår bedömning: Vid en borttagen tillståndsplikt blir tillsynsverksamheten allt viktigare. Tillsynsmyndighetens korrigerande befogenheter får därmed större betydelse än tidigare. De befintliga befogenheterna är dock tillräckliga för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedriva en effektiv tillsyn över de berörda myndigheternas kamerabevakning. Vårt förslag om att myndigheternas bedömningar enligt överviktsprincipen ska dokumenteras underlättar dessutom tillsynen i denna del. De effekter som ett förenklat förfarande har på tillsynen hanteras alltså på ett tillfredsställande sätt genom befintlig och föreslagen reglering.

När tillståndsplikten tas bort kommer det i huvudsak att vara den kamerabevakande myndigheten som ska se till att en tilltänkt bevakning är författningsenlig. När ansvaret flyttas över till myndigheterna på detta sätt blir möjligheterna att bedriva en effektiv tillsyn allt viktigare. Detta eftersom det endast är genom tillsynsverksamheten som det sker en helt oberoende granskning av den kamerabevakning som bedrivs.

Som vi tidigare konstaterat bör tillsynsmyndighetens befogenheter medföra goda möjligheter att utföra tillsynsuppdraget på ett effektivt sätt, både vad gäller tillsynen enligt den generella dataskyddsregleringen och enligt kamerabevakningslagen. Även för det fall tillsynsmyndigheten anser att en myndighet har gjort en felaktig bedömning av om bevakningsintresset väger tyngre än integritets-

intresset kan dessa befogenheter utnyttjas. Därtill kommer de administrativa sanktionsavgifternas höga avgiftsnivåer, som ger tillsynsverksamheten ytterligare tyngd.

Möjligheterna att bedriva en effektiv korrigerande tillsyn är desamma oavsett om det finns ett tillståndskrav eller inte. Som vi konstaterat i föregående avsnitt kommer den stora skillnaden vid ett borttaget tillståndskrav i stället att vara möjligheterna till preventiva åtgärder. Utan tillståndsförfarandet kommer en förhandskontroll av de berörda myndigheternas kamerabevakning att bli aktuellt inom ramen för de förhandssamråd som under vissa förutsättningar ska genomföras enligt den generella dataskyddsregleringen. För den kamerabevakning där förhandssamråd ska genomföras bör detta förfarande i huvudsak kompensera för det borttagna tillståndskravet. För den del av de berörda myndigheternas kamerabevakning som inte träffas av kravet på förhandssamråd kommer det inte att finnas något preventivt skydd i form av en utomstående granskare.

Ett förfarande där den som behandlar personuppgifter själv ska bedöma behandlingens förenlighet med gällande bestämmelser är emellertid inte något nytt. Den generella dataskyddsregleringen innehåller inte något tillståndskrav och har som allmän utgångspunkt att den som behandlar personuppgifter själv ska göra de bedömningar som behövs. Kamerabevakningslagens tillståndskrav är vidare begränsat till främst myndigheters kamerabevakning, vilket innebär att övriga aktörer i huvudsak själva har att bedöma bevakningens förenlighet med kamerabevakningslagen och övrig tillämplig dataskyddsreglering. Även i dessa situationer bör såldes möjligheten till en effektiv tillsyn vara av stor betydelse för den personliga integriteten.

Tillsynen över kamerabevakningen hos de myndigheter som berörs av våra förslag bör i många avseenden kunna utföras på samma sätt som tillsynen över den övriga kamerabevakning som inte omfattas av tillståndskravet. Datainspektionen har vidare uppgett att myndigheten har för avsikt att regelbundet utöva tillsyn över de berörda brottsbekämpande myndigheterna när tillståndskravet försvinner. Utöver kamerabevakningslagens upplysningskrav och bevakningens förenlighet med överviktsprincipen bör denna tillsyn enligt vår mening främst ta sikte på om bevakningen är förenlig med den generella dataskyddsregleringen. Utredningen om tillsynen över den personliga integriteten har i sitt betänkande gjort bedömningen att de befogenheter tillsynsmyndigheten har enligt dataskyddsförordningen

är tillräckliga för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter (SOU 2016:65 s. 154 och 155). Tillsynsmyndighetens befogenheter enligt brottsdatalagen och förslaget till Säkerhetspolisens datalag är i princip överensstämmande med dataskyddsförordningens (se avsnitt 5.2.8). Det har inte framkommit något som ger anledning att göra en annan bedömning gällande tillsynsmyndighetens befogenheter vid tillsynen över den kamerabevakning som bedrivs av de myndigheter som berörs av våra förslag. Några ytterligare befogenheter för tillsynsmyndigheten bör därmed inte införas i kamerabevakningslagen med anledning av våra förslag.

Vi har föreslagit ett dokumentationskrav för myndigheternas bedömningar enligt överviktsprincipen. Genom dokumentationen bör tillsynsmyndigheten omgående kunna få tillgång till de bedömningar myndigheterna gjort av bevakningens tillåtlighet. På så sätt bör möjligheterna till en effektiv tillsyn förbättras för de berörda myndigheternas kamerabevakning i den del som utgör den huvudsakliga förändringen enligt vårt förslag.

Det är vidare i huvudsak (se avsnitt 3.4 och 3.5.2) samma myndighet som utövar tillsynen enligt kamerabevakningslagen som enligt den generella dataskyddsregleringen. Eftersom detta ger möjlighet att beakta de flesta aspekter kring en kamerabevaknings laglighet i en och samma tillsyn bör möjligheterna att bedriva en effektiv tillsyn enligt vår mening vara goda.

Sammanfattningsvis kommer den preventiva tillsynen att förändras genom det förenklade förfarande som vi föreslår. Regleringen om förhandssamråd kompenserar dock – i de fall tillståndsplikten fyller sin starkaste integritetsskyddande funktion (se avsnitt 8.2.3) – för det borttagna tillståndskravet. Möjligheten att utöva korrigerande tillsyn förändras vidare inte genom det borttagna tillståndskravet och kommer att omfatta även myndigheternas bedömningar enligt överviktsprincipen. Tillsynsmyndighetens befintliga korrigerande befogenheter kommer dock att få större betydelse, speciellt för den kamerabevakning som inte omfattas av kravet på förhandssamråd. Befintliga befogenheter får dock anses tillräckliga för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedriva en effektiv tillsyn över de berörda myndigheternas kamerabevakning även vid ett borttaget tillståndskrav. Därtill kommer det föreslagna dokumentationskravet för myndigheternas bedömningar enligt överviktsprincipen, som syftar till att underlätta tillsynen i den del som utgör den centrala förändringen jämfört med tidigare.

Vi anser att de effekter som ett förenklat förfarande har på tillsyner hanteras på ett tillfredsställande sätt genom ovanstående reglering. Det finns enligt vår mening därmed inte något behov av att ytterligare förstärka tillsynsverksamheten.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

12.1 Ikraftträdande

Vårt förslag: Författningsförslagen ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Förslagen kräver inte några investeringar eller särskilda förberedelser. Det är angeläget att föreslagna bestämmelser träder i kraft så snart som möjligt. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2019.

12.2 Befintliga tillstånd

Vårt förslag: Tillstånd till kamerabevakning som beslutats enligt kamerabevakningslagen (2018:1200) eller kameraövervakningslagen (2013:460) och som gäller för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket ska inte längre gälla.

När förslagen träder i kraft kommer det finnas ett stort antal tillstånd som har beslutats enligt kameraövervakningslagen och kamerabevakningslagen. Befintliga tillstånd till kamerabevakning bör inte längre gälla. Detta bör av tydlighetsskäl framgå av en övergångsbestämmelse.

Att giltiga tillstånd upphör att gälla väcker vissa praktiska frågeställningar i fråga om sådan kamerabevakning som fram tills dess bedrivits enligt ett tillstånd. När tillståndsplikten tas bort kommer sådan kamerabevakning i högre grad att regleras direkt genom den generella dataskyddsregleringen. Central reglering på kamerabevakningsområdet utgörs av bestämmelser om konsekvensbedömningar och förhandssamråd. Frågan är om den regleringen aktualiseras direkt när ett tillstånd upphör att gälla.

Enligt de riktlinjer som antagits av artikel 29-gruppen ska kravet på konsekvensbedömning primärt vara tillämpligt på sådana behandlingssituationer som initierats efter att dataskyddsförordningen börjat tillämpas den 25 maj 2018 och på befintliga behandlingar där riskerna av något skäl har ändrats (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). Motsvarande bör gälla på det direktivstyrda området och även i fråga om sådan bevakning som faller utanför EU-regleringen. Regleringen om konsekvensbedömningar och förhandssamråd bör därmed inte bli tillämplig på sådana bevakningar där tillstånd beviljats enligt kameraövervakningslagen. Detta gäller under förutsättning att integritetsriskerna inte har ändrats.

Tillståndsbeslut som meddelats enligt den nya kamerabevakningslagen måste vara förenliga med den nya EU-regleringen. Har ett tillstånd beviljats enligt kamerabevakningslagen måste utgångspunkten därför vara att bevakningen är förenlig med regleringen om konsekvensbedömningar och förhandssamråd. Regleringen om konsekvensbedömningar och förhandssamråd bör därför aktualiseras på nytt endast om integritetsriskerna av något skäl ändras (jfr ovan).

Ovanstående bedömningar i fråga om i vilka fall regleringen om konsekvensbedömningar och förhandssamråd aktualiseras följer av den generella dataskyddsregleringen och någon övergångsbestämmelse behövs därför inte i denna del.

En annan praktisk fråga som kommer att aktualiseras under en viss övergångstid är hur de brottsbekämpande myndigheterna ska förhålla sig till föreslagen överviktsprincip i kamerabevakningslagen gällande sådan bevakning som tidigare bedrivits enligt tillstånd. Föreslagen överviktsprincip motsvarar den överviktsprincip som Datainspektionen i dag tillämpar under tillståndsförfarandet. Den prövning som ska göras enligt den nya bestämmelsen kommer alltså inte att vara strängare än tidigare. Skillnaden är att myndigheterna framöver själva kommer att göra bedömningen i stället för tillståndsmyndigheten.

Om en brottsbekämpande myndighet bedriver tillståndspliktig kamerabevakning har en prövning enligt överviktsprincipen redan gjorts av en tillståndsmyndighet. Att kräva att de brottsbekämpande myndigheterna skulle göra nya sådana bedömningar för samtliga på-

gående kamerabevakningar skulle inte innebära några integritetsvinster och skulle medföra omfattande administration. När tillståndskravet tas bort bör de brottsbekämpande myndigheterna därför kunna falla tillbaka på de bedömningar som tillståndsmyndigheten tidigare gjort, såvida integritetsriskerna eller omständigheterna kring aktuell bevakning inte ändrats på ett betydande sätt. Någon övergångsbestämmelse i denna del behövs inte.

12.3 Pågående tillståndshandläggning och överklagande av beslut

Vår bedömning: Ändamålet med en tillståndsansökan och ett överklagande kommer att förfalla när tillståndsplikten tas bort. I sådana fall kan ärendet eller målet avskrivas. 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.

Förslagen får vissa konsekvenser för pågående tillståndshandläggning och överklagande av tillståndsbeslut. Ändamålet med en tillståndsansökan och ett överklagande kommer att förfalla när tillståndsplikten tas bort. I sådana fall kan ärendet eller målet avskrivas.

Vissa andra praktiska frågor kan också uppstå hos tillsynsmyndigheten eller domstolarna under en begränsad övergångsperiod. I den praktiska handläggningen hos Datainspektionen 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.

12.4 Skadestånd och sanktionsavgifter hänförliga till tillståndskravet

Vårt förslag: Äldre föreskrifter om sanktionsavgifter ska fortfarande gälla för överträdelser som har skett före ikraftträdandet och som är hänförliga till tillståndsförfarandet.

Vår bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser i fråga om skadestånd hänförliga till överträdelser av tillståndskravet före ikraftträdandet av våra förslag.

12.4.1 Sanktionsavgifter

Tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den som bedriver kamerabevakning och bryter mot tillståndskravet. Motsvarande gäller i fråga om den som inte följer villkor i ett beslut om tillstånd (se 25 § kamerabevakningslagen). När tillståndsplikten tas bort kommer bestämmelserna om sanktionsavgifter hänförliga till tillståndsplikten inte längre att vara tillämpliga för berörda myndigheters kamerabevakning. Därmed uppkommer frågan om vad som ska gälla för överträdelser hänförliga till tillståndsplikten som har begåtts vid kamerabevakning före tillståndsplikten tagits bort.

Systemet med administrativa sanktionsavgifter i kamerabevakningslagen har ersatt den tidigare straffrättsliga regleringen vid överträdelser (prop. 2017/18:231 s. 128). Av 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken framgår att straff ska bestämmas enligt den lag som gällde när gärningen företogs. Detta är dock inte fallet om annan lag gäller när dom meddelas, under förutsättning att den nya lagen leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Denna bestämmelse, som ger uttryck för den lindrigaste lagens princip, har enligt förarbetena generell räckvidd, dvs. den gäller även utanför brottsbalkens tillämpningsområde (se prop. 1964:10 s. 99).

Att tillståndsplikten tas bort för berörda myndigheter ska dock inte ses som ett uttryck för att överträdelser av tillståndsplikten ska bedömas som lindrigare än tidigare. Den lindrigaste lagens princip

gör sig därför inte särskilt starkt gällande i detta fall. Äldre bestämmelser om sanktionsavgifter bör därför gälla för sådana överträdelser som begåtts innan tillståndsplikten tagits bort.

12.4.2 Skadestånd

Om en myndighet har brutit mot regleringen om tillstånd i kamerabevakningslagen innan förslagen trätt i kraft gäller äldre reglering om skadestånd i kamerabevakningslagen för överträdelserna. Det följer av allmänna grundsatser att äldre lag ska tillämpas på skadefall som har inträffat före ikraftträdandet (se prop. 2017/18:231 s. 128 och där angiven hänvisning). Någon särskild övergångsbestämmelse om detta behövs därför inte.

13 Konsekvenser av förslagen

13.1 Inledning

I det här avsnittet beskrivs vilka konsekvenser våra förslag väntas medföra för berörda myndigheter, det brottsbekämpande arbetet, skyddet för enskildas personliga integritet och i övrigt.

13.2 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

Vår bedömning: Förslagen väntas inte leda till ökade kostnader för berörda myndigheter utan ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

13.2.1 Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket

Förslaget om en borttagen tillståndsplikt för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket förenklar för dessa myndigheter i kamerabevakningssammanhang. Förslaget medför en kostnadsminskning eftersom myndigheterna inte behöver lägga ned tid på ett ansökningsförfarande. Myndigheterna kommer dock, till följd av vårt förslag om en bibehållen överviktsprincip med dokumentationskrav, att få lägga ned resurser på att genomföra och dokumentera intresseavvägningen på egen hand. Sammantaget bedöms våra förslag rymmas inom befintliga ekonomiska ramar när det gäller de brottsbekämpande myndigheterna.

13.2.2 Datainspektionen

Den EU-rättsliga dataskyddsregleringen och kamerabevakningslagen (2018:1200) har medfört att Datainspektionen har fått fler uppgifter än tidigare och utökade befogenheter. Datainspektionen är ensam tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt kamerabevakningslagen. I lagstiftningsarbetet inför kamerabevakningslagen bedömde regeringen att kostnaderna för Datainspektionens tillkommande uppgifter och tillsyn enligt kamerabevakningslagen uppgick till cirka 20 miljoner kronor (prop. 2017/18:231 s. 130 och 131).

Våra förslag innebär att Datainspektionen inte längre kommer att pröva tillståndsansökningar från berörda myndigheter, vilket innebär minskade kostnader i tillståndsverksamheten. Att tillståndsplikten tas bort innebär dock att behovet av, och kostnaderna för, tillsyn av berörda myndigheters kamerabevakning ökar. I de fall integritetsriskerna är särskilt stora och regleringen om förhandssamråd aktualiseras kommer Datainspektionen dessutom fortfarande att få lägga ned vissa resurser på berörda myndigheters arbete inför kamerabevakningar. Regleringen om förhandssamråd förväntas dock inte ta i anspråk lika stora resurser som tillståndsförfarandet gör. Ett enklare kamerabevakningsförfarande väntas dessutom medföra att berörda myndigheters användning av kamerabevakning kommer att öka. Samtidigt har en ökning av antalet tillståndsansökningar redan varit förutsedd, eftersom kamerabevakningslagen ger ökade möjligheter till tillstånd i brottsbekämpande och trygghetsskapande syften.

Både dataskyddsförordningen och det nya dataskyddsdirektivet innehåller krav på att varje medlemsstat ska säkerställa att tillsynsmyndigheten förfogar över bl.a. de personella, tekniska och finansiella resurser samt de lokaler och den infrastruktur som behövs för att myndigheten ska kunna utföra sina uppgifter och utöva sina befogenheter. Datainspektionen har bedömt att de ökade kostnaderna för tillsyn och förhandssamråd som förslagen väntas medföra i huvudsak kompenseras genom kostnadsbesparingar i tillståndsverksamheten. Datainspektionen, som alltså nyligen tillskjutits resurser på kamerabevakningsområdet, bedömer att kostnaderna för närvarande kommer att rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. Vi gör ingen annan bedömning än Datainspektionen i den delen.

13.3 Övriga konsekvenser för berörda brottbekämpande myndigheter

Vår bedömning: Förslagen förenklar för berörda myndigheter och medför att kamerabevakning kommer att kunna användas på ett mer flexibelt och verksamhetsanpassat sätt än i dag. Förslagen medför ett ökat ansvarstagande för berörda myndigheter.

Att tillståndsplikten tas bort innebär att kamerabevakning kommer att kunna användas på ett mer flexibelt och verksamhetsanpassat sätt än i dag. Att tillståndsplikten försvinner innebär ett ökat ansvarstagande för berörda myndigheter. Det kommer emellertid även framöver finnas en omfattande dataskyddsreglering som styr när, och under vilka förutsättningar, en bevakning får ske. Innan en bevakning kan påbörjas måste myndigheten också enligt vårt förslag i avsnitt 10.6.3 ha bedömt att bevakningen är förenlig med överviktsprincipen. 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 förenkling i verksamheterna eftersom myndigheterna 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 av metoden, vilket i förlängningen gynnar samhället i stort.

13.4 Konsekvenser för det brottsbekämpande samarbetet

Vår bedömning: Förslagen medför positiva effekter för det brottsbekämpande samarbetet såväl nationellt som internationellt.

Att tillståndsförfarandet tas bort väntas medföra positiva effekter för samverkan mellan berörda brottsbekämpande myndigheter. Att den svenska kamerabevakningsregleringen kommer harmoniera bättre med motsvarande reglering i flera andra europeiska länder väntas vidare underlätta för det internationella brottsbekämpande samarbetet. Berörda brottsbekämpande myndigheter kommer såväl nationellt som internationellt kunna samverka på ett mer flexibelt sätt än i dag, eftersom deras möjligheter att kamerabevaka inte längre kommer att vara beroende av ett föregående tillståndsförfarande. De administrativa belastningarna inför en kamerabevakning kommer dessutom att vara mer lika. Att berörda myndigheter i första hand själva kommer att avgöra om de har rätt att kamerabevaka kommer, tillsammans med de utökade möjligheter till kamerabevakning i brottsbekämpande och trygghetsskapande syfte som kamerabevakningslagen ger, ge nya möjligheter när det gäller användningen av kamerabevakning i det brottsbekämpande samarbetet.

13.5 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten

Vår bedömning: Förslagen medför positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet, för motverkandet av brottslighet i övrigt och för rättssäkerheten.

Kamerabevakning är ett verktyg bland flera som kan hjälpa till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslighet och bidra till att begångna brott kan utredas och lagföras (prop. 2017/18:231 s. 133).

Förslagen väntas medföra positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet och även för motverkandet av brottsligheten i övrigt. Realtidstillgång till material från kamerabevakning kan vara av stort

värde för framför allt Polismyndighetens operativa brottsförebyggande insatser. Bild- och ljudmaterial från kamerabevakning används dessutom i brottsutredningar på ett sätt som kan föra utredningarna framåt och bidra till att lagföring sker (se avsnitt 6.5 och 7.2 och jfr prop. 2017/18:231 s. 133). Att det blir enklare att påbörja kamerabevakning förväntas leda till en ökad användning av metoden. Material från kamerabevakning kommer då i större utsträckning att kunna användas för utredning och lagföring av brott, vilket väntas få särskilt positiva effekter i särskilt utsatta områden där kriminaliteten är utbredd och tystnadskulturen stark.

Förslagen väntas också få positiva effekter för rättssäkerheten. I den mån förslagen leder till att oskyldiga personer kan avskrivas från misstankar i ett tidigare skede och att rätt gärningspersoner kan gripas och lagföras innebär förslagen ökad rättssäkerhet. Att begångna brott utreds och lagförs kan vidare bidra till att straffsystemet får avsedd generell brottsavhållande verkan.

13.6 Konsekvenser för skyddet av den personliga integriteten och övriga konsekvenser

Vår bedömning: Att tillståndsförfarandet tas bort kan medföra vissa risker för enskilda, bl.a. ur ett integritetsperspektiv. Dessa risker minimeras dock genom det skydd som dataskyddsregleringen ger och genom förslagen om ytterligare integritetsskydd i kamerabevakningslagen.

I den utsträckning våra förslag medför färre brott och ökad trygghet innebär de ett förstärkt skydd för enskildas personliga integritet.

Förslagen kan på sikt förbättra möjligheterna att nå de integrations- och jämställdhetspolitiska målen.

Förslagen förväntas inte få några övriga konsekvenser som avses i 14 eller 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Kamerabevakning innebär typiskt sett ett intrång i rätten till skydd för den personliga integriteten. Genom tillståndsförfarandet har en förhandsprövning gjorts av om en kamerabevakning är förenlig med gällande reglering på området. I den prövningen har integritetsaspekter intagit en framträdande roll. När en brottsbekämpande myndighet

fått tillstånd till kamerabevakning har enskilda i hög grad kunnat förlita sig på att kamerabevakningen har varit rättsenlig. När tillståndsförfarandet tas bort kommer denna förhandsprövning inte längre att göras, vilket innebär vissa risker bl.a. ur ett integritetsperspektiv.

Det skydd som finns i dataskyddsregleringen minimerar ovan nämnda risker. Den generella dataskyddsregleringen innehåller detaljerade bestämmelser om bl.a. rättigheter för registrerade och skyldigheter för personuppgiftsansvariga samt reglering om en effektiv tillsyn inkluderat administrativa sanktionsavgifter. Dessutom föreslår vi ett förstärkt integritetsskydd i förhållande till det skydd som dataskyddsregleringen ger. Genom förslaget om en bibehållen överviktsprincip säkerställs att integritetsaspekter även framöver får en särskilt framträdande roll vid kamerabevakning och att kamerabevakning även framöver används på ett balanserat sätt av berörda myndigheter. Förslaget om att förekomsten av bedömningen enligt överviktsprincipen ska sanktioneras ger ett ytterligare skydd.

Att bli utsatt för ett brott är dessutom i sig 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 också negativt ur ett integritetsperspektiv. I den mån förslagen leder till färre brott och ökad trygghet innebär förslagen därför ett förstärkt skydd för den personliga integriteten.

Avslutningsvis bör nämnas att förslagen innebär att det kommer att bli enklare för Polismyndigheten att påbörja kamerabevakning i utsatta områden, vilket kan bidra till ökad trygghet i sådana områden. På sikt kan därmed förslagen förbättra möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Att det blir enklare att påbörja kamerabevakning i bl.a. brottsbekämpande och trygghetskapande syften kan i förlängningen också möjligen bidra till mer jämställda villkor i samhället och till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (jfr prop. 2017/18:231 s. 133 och 134).

Våra förslag väntas inte få några övriga konsekvenser som avses i 14 eller 15 § kommittéförordningen.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)

9 § 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 § 4, 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,

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 i en tunnelbanevagn eller av en tunnelbanestation, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott eller förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor,

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, och

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.

Paragrafen innehåller regler om undantag från kravet på tillstånd till kamerabevakning i 7 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.2–7.4, 8.2 och 8.3.

I punkten 1 har ett tillägg gjorts som innebär att tillstånd till kamera-bevakning inte krävs vid bevakning som Kustbevakningen, Polis-myndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver. Det tidigare undantaget, som enbart avsett bevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning, har därmed utgått.

Av 14 a § framgår att en förutsättning för att berörda myndigheter ska få bedriva kamerabevakning är, med de undantag som följer av 14 b och 14 c §§, att de har gjort en bedömning av om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.

10 § 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.

Paragrafen reglerar tillfälliga undantag från kravet på tillstånd till kamerabevakning i 7 §. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.2.

Bestämmelsen om att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen under högst tre månader får bedriva kamerabevakning utan att en ansökan om tillstånd har gjorts, om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet, har utgått. Vidare har ordet Polismyndigheten utmönstrats ur bestämmelsen som tar sikte på tillfälliga undantag från tillståndskravet under högst en månad i samband med olyckor. Ändringarna är en följd av att kamerabevakning som bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen numera omfattas av ett undantag från det krav på tillstånd till kamerabevakning som följer av 7 §.

Till följd av att en bestämmelse om ett tillfälligt undantag har utgått har kvarvarande bestämmelser fått ny numrering.

14 a § Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket får bedriva kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde under förutsättning att intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Den som bedriver kamerabevakning ska göra intresseavvägningen innan bevakningen påbörjas.

Vid bedömningen av intresset av kamerabevakning ska kriterierna i 8 § andra stycket särskilt beaktas.

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli kamerabevakad ska kriterierna i 8 § tredje stycket särskilt beaktas.

Innan den som bedriver kamerabevakning genomför betydande förändringar avseende en pågående bevakning ska en ny bedömning av om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad göras. Detsamma gäller om omständigheterna kring en bevakning i annat fall ändras på ett betydande sätt.

Intresseavvägningen enligt 1–4 styckena ska dokumenteras.

Paragrafen är ny och reglerar under vilka förutsättningar de myndigheter som inte omfattas av tillståndskravet, dvs. Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket, får bedriva kamerabevakning. Övervägandena finns i avsnitt 5.2 och 10.2–10.7.

Första, andra och tredje styckena har sin motsvarighet i 8 § som reglerar under vilka förutsättningar tillstånd till kamerabevakning ska ges. Bestämmelserna i nyss nämnda stycken ska tillämpas på motsvarande sätt med den skillnaden att det är myndigheterna själva som ska göra intresseavvägningen och inte tillståndsmyndigheten. Vägledning vid tillämpningen ska därmed hämtas i förarbetsuttalanden till 8 § (se prop. 2017/18:231 s. 142–145).

Av *fjärde stycket*, som inte har någon motsvarighet i 8 §, framgår att innan den som bedriver kamerabevakning genomför betydande förändringar avseende en pågående bevakning ska en ny bedömning av om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad göras. Det framgår vidare att det samma gäller om omständigheterna kring en bevakning i annat fall ändras på ett betydande sätt.

Den första situationen tar sikte på förändringar som den personuppgiftsansvariga myndigheten genomför avseende en bevakning. I dessa fall ska myndigheten göra bedömningen innan förändringen genomförs. Om myndigheten genomför ändringar i bevakningen på ett sätt som medför ökade risker för enskildas rättigheter ska en ny intresseavvägning ofta göras. En ny bedömning krävs däremot inte om myndigheten tillför ytterligare integritetsfrämjande åtgärder till en redan pågående bevakning. En ny intresseavvägning behöver t.ex. göras vid tekniska förändringar som medför ökade risker för den personliga integriteten. Det kan exempelvis handla om att ljud börjar upptas eller att tidigare maskning tas bort. En ny intresseavvägning kan vidare behöva göras om området för bevakningen utökas. Om en bevakning som tidigare omfattat enbart en mindre del av en allmän plats utökas till att omfatta ett betydligt större område, kan det i många fall medföra större integritetsrisker. Om platsen för en bevakning utökas endast marginellt krävs dock generellt sett inte att en ny intresseavvägning görs. Avgörande är dock inte bevakningens omfattning i sig, eller antalet kameror, utan om integritetsriskerna ändras av betydelse under en pågående bevakning. Om en bevakning utökas endast marginellt men kommer att omfatta en integritetskänslig del av en allmän plats ska en ny intresseavvägning som utgångspunkt göras. Att ändamålen för en pågående bevakning utökas är ytterligare ett exempel på en situation som typiskt sett innebär att en ny intresseavvägning ska göras. En bevakning som bedrivs i brottsbekämpande syfte kanske ska börja bedrivas även i kontrollsyfte eller vice versa, vilket som regel påverkar integritetsaspekter.

Den andra situationen i *fjärde stycket* tar främst sikte på yttre förändringar av betydelse för en pågående bevakning. En ny intresseavvägning är t.ex. påkallad när de förutsättningar som en gång motiverat en bevakning har ändrats i sådan grad att utfallet av en intresseavvägning framstår som osäkert. Ett exempel på en sådan situation

är en omfattande reduktion av brottsligheten på den kamerabevakade platsen, om reduktionen förväntas vara bestående även utan kamerabevakning. Så kan vara fallet om samhället på ett grundläggande sätt kommit till rätta med problemen i ett bevakat område. Ett annat exempel är att den kamerabevakade platsen ändrar karaktär och andra integritetsaspekter därmed gör sig gällande, t.ex. genom att en skola eller en pendeltågsstation byggs eller genom att ett rekreationsområde anläggs.

Av femte stycket framgår att intresseavvägningen enligt 1–4 styckena ska dokumenteras. Bestämmelsen har betydelse om en intresseavvägning faller ut på ett sätt som innebär att en kamerabevakning påbörjas eller fortsätter att bedrivas vid betydande förändringar. I dokumentationskravet ingår att, utöver själva överviktsbedömningen, dokumentera den rättsliga grunden för bevakningen, ändamålet med densamma och vilka särskilda hänsyn enligt andra och tredje styckena som tagits vid intresseavvägningen.

Av 25 § första stycket 3 framgår att tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den som bedriver kamerabevakning utan att ha gjort en bedömning av om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. En alltför bristfällig bedömning kan i yttersta fall likställas med att en bedömning inte gjorts.

14 b § Bestämmelserna i 14 a § gäller inte vid

1. bevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

2. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 4, 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, och

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

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om när de myndigheter som undantas från tillståndsplikten inte behöver tillämpa bestämmelserna i 14 a §. Bestämmelserna i paragrafen motsvarar de undantag från tillståndsplikten som i dag framgår av 9 § 1, 2 och 9 och ska tillämpas på motsvarande sätt. Övervägandena finns i avsnitt 10.9.1.

14 c § Bestämmelserna i 14 a § gäller inte

1. under högst tre månader, vid bevakning som bedrivs 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,

2. under högst en månad, vid bevakning som bedrivs av Polismyndigheten eller 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

3. 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.

Paragrafen är ny och reglerar tillfälliga undantag från kravet på att göra en intresseavvägning enligt 14 a §. Bestämmelserna i paragrafen motsvarar de tillfälliga undantag från tillståndsplikten som i dag framgår av 10 § första stycket 1, 2 och 3 och ska tillämpas på motsvarande sätt. Övervägandena finns i avsnitt 10.9.2.

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

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 kravet i 14 a § på att göra en bedömning av om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad,
4. bryter mot upplysningskravet i 15 §, eller
5. inte följer villkor i ett beslut om undantag som har meddelats med stöd av 20 §.

Paragrafen anger i vilka fall tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den som bedriver kamerabevakning. Övervägandena finns i avsnitt 10.8.

Enligt bestämmelsen under *punkten 3*, som är ny, får tillsynsmyndigheten ta ut en sanktionsavgift av den som bedriver kamerabevakning och som bryter mot kravet på att göra en bedömning av om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad, när en sådan krävs enligt 14 a §. Det är förekomsten av bedömningen som är sanktionerad och inte utfallet av densamma. En alltför bristfällig bedömning kan i yttersta

fall likställas med att en bedömning inte gjorts. Ett sådant exempel utgörs av att myndigheten fastställer vilket ändamål bevakningen har och konstaterar att det överväger integritetsintresset.

Övriga ändringar är redaktionella.

27 § 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 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 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. Övervägandena finns i avsnitt 10.8.2.

I *första stycket* har ett tillägg gjorts som innebär att avgiftsnivån för överträdelser av kravet på att göra en bedömning av om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad enligt i 14 a § bestäms enligt regleringen i första stycket.

Övriga ändringar är redaktionella.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

2. Tillstånd till kameraövervakning eller kamerabevakning som har beslutats för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket enligt den upphävda kameraövervakningslagen (2013:460) eller enligt denna lag gäller inte längre.

3. Äldre föreskrifter om sanktionsavgifter gäller fortfarande för överträdelser av tillståndskravet som har skett före ikraftträdandet.

Övervägandena till ikraftträdande och övergångsbestämmelser finns i avsnitt 12.

Av punkten 1 framgår att lagen träder i kraft den 1 juli 2019.

Bestämmelsen i punkten 2 innebär att ett tillstånd till kameraövervakning som har beslutats med stöd av kameraövervakningslagen eller ett tillstånd som beslutats enligt kamerabevakningslagen upphör att gälla vid ikraftträdandet av denna lag.

Av punkten 3 framgår att äldre föreskrifter om sanktionsavgifter fortfarande gäller för överträdelse hänförliga till tillståndskravet som har begåtts vid kamerabevakning före den nya lagens ikraftträdande.

Kommittédirektiv 2017:124

Möjligheterna till kameraövervakning ska förenklas

Beslut vid regeringssammanträde den 13 december 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå åtgärder som kan underlätta kameraövervakning som sker i brottsbekämpande syfte. Syftet är att säkerställa att myndigheternas möjlighet att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller att utreda brott och att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten, ska vara flexibel och verksamhetsanpassad. Utredaren ska även analysera förutsättningarna för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga behovet av förenklade regler vid kameraövervakning som sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott,
- kartlägga behovet av förenklade regler vid kameraövervakning som sker i syfte att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten,
- föreslå förenklingar utifrån kartläggningen, med utgångspunkten att tillståndsplikten för kameraövervakning ska tas bort och i första hand ersättas med en anmälningssplikt,
- överväga om det finns skäl för förenklade regler även när det gäller annan kameraövervakning än sådan som de ovan berörda myndigheterna bedriver i brottsbekämpande syfte,

- analysera behovet av integritetsskyddande åtgärder när det blir enklare att använda kameraövervakning,
- analysera vilka effekter förenklade möjligheter till kameraövervakning i brottsbekämpande syfte kommer att få för en effektiv tillsyn,
- analysera om man bör införa ett utökat undantag från tillståndsplikten för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Uppdraget att föreslå åtgärder som kan underlätta kameraövervakning i brottsbekämpande syfte ska redovisas senast den 15 augusti 2018 och uppdraget att analysera möjligheterna till ett utökat undantag från tillståndsplikten för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer ska redovisas senast den 15 februari 2019.

Gällande rätt och kommande förändringar i lagstiftningen

Gällande rätt

Kameraövervakningslagen (2013:460) trädde i kraft den 1 juli 2013. Syftet med lagen var att modernisera regleringen av kameraövervakning på ett sätt som skulle säkerställa balansen mellan intresset av att använda kameraövervakning för berättigade ändamål och intresset av att skydda den enskildes integritet. Lagen innebar att alla bestämmelser om allmän kameraövervakning samlades i en lag till skillnad från den tidigare uppdelningen i lagen om allmän kameraövervakning och personuppgiftslagen.

Enligt kameraövervakningslagen gäller som huvudregel att det krävs tillstånd för kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde. I några fall får kameraövervakning bedrivas under högst en månad utan att någon ansökan om tillstånd har gjorts. För kameraövervakning av vissa särskilda platser dit allmänheten har tillträde krävs endast en anmälan. Det gäller under vissa förhållanden bl.a. för kameraövervakning i en tunnelbanevagn eller av en tunnelbanestation.

Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd

I november 2015 fick en särskild utredare i uppdrag att utreda vissa frågor om kameraövervakning (dir. 2015:125). Utredningen tog sig namnet Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd. Det övergripande syftet med utredningen var att säkerställa att kameraövervakning kan användas där det behövs för att bekämpa brott och samtidigt garantera ett starkt skydd för den personliga integriteten. Utredaren skulle mot denna bakgrund bl.a. analysera om möjligheterna till kameraövervakning på särskilt brottsutsatta platser och andra platser med förhöjt skyddsbehov behöver förbättras.

I april 2016 beslutade EU om en omfattande reform av EU:s dataskyddsreglering. Den nya EU-rättsliga dataskyddsregleringen består av en allmän dataskyddsförordning, 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), och ett dataskyddsdirektiv för de brottsbekämpande myndigheterna, 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. Dataskyddsförordningen ska börja tillämpas den 25 maj 2018 och dataskyddsdirektivet ska vara genomfört senast den 6 maj 2018. Dataskyddsutredningen har föreslagit att dataskyddsförordningen kompletteras med en ny övergripande lag och förordning om dataskydd och att personuppgiftslagen upphävs (SOU 2017:39). Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv har föreslagit att direktivet i huvudsak genomförs genom en ny ramlag, brottsdatalagen, och kompletteras med separata registerförfattningar (SOU 2017:29 och SOU 2017:74).

EU:s nya dataskyddsreglering innebär stora förändringar när det gäller utrymmet för nationella bestämmelser om personuppgiftsbehandling, framför allt inom dataskyddsförordningens tillämpnings-

område. Med anledning av detta fick Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd i juni 2016 ett tilläggsuppdrag att analysera och lämna förslag på hur regleringen av kameraövervakning skulle anpassas till dataskyddsreformen (dir. 2016:54).

I juni 2017 redovisades resultatet av utredningen i betänkandet En ny kamerabevakningslag (SOU 2017:55). I betänkandet föreslås att en ny lag ska ersätta kameraövervakningslagen. Den nya lagen ska ge ökade möjligheter till kameraövervakning och ett förstärkt skydd av den personliga integriteten. Utredningen, som inte hade i uppdrag att helt slopa det krav på tillstånd till kameraövervakning som gäller i dag, föreslår att den nya kamerabevakningslagen – till skillnad från kameraövervakningslagen – inte ska innehålla något generellt krav på tillstånd för kameraövervakning på platser dit allmänheten har tillträde. Inte heller ska lagen innehålla någon reglering som motsvarar dagens reglering om kameraövervakning som är tillåten efter anmälan. Däremot ska den nya lagen innehålla ett begränsat tillståndskrav. Myndigheter föreslås även fortsättningsvis omfattas av ett krav på tillstånd. Utredningen föreslår dock att det ska bli lättare att få tillstånd till kameraövervakning både för brottsbekämpande ändamål och för andra berättigade ändamål, t.ex. gräns- och tullkontroll. Vidare ska tillstånd kunna ges för övervakning inte bara på platser som redan är brottsutsatta, utan också på platser där det finns risk för angrepp på människors liv, hälsa eller trygghet eller på egendom. Detsamma gäller platser med andra ordningsstörningar. I brådskande fall när det finns risk för allvarlig brottslighet ska polisen få använda kameraövervakning från drönare utan upplysning om bevakningen. Utredningen föreslår inte något utökat undantag från tillståndskravet i kollektivtrafiken.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att underlätta kameraövervakning i brottsbekämpande syfte

Behovet av kameraövervakning i brottsbekämpande syfte

Kravet på tillstånd för kameraövervakning har funnits länge i svensk rätt och syftar till att säkerställa balansen mellan behovet av att använda kameraövervakning för berättigade ändamål och skyddet för

den personliga integriteten. Tillgången till information från kameraövervakning är avgörande för polisens möjlighet att förebygga brott, avbryta pågående brottslighet och utreda brott som begåtts. Den senaste tidens händelser, bl.a. på Drottninggatan i Stockholm, men också brottslighet och otrygghet i utsatta områden, har satt kameraövervakningsfrågan i ett nytt ljus.

Den 7 juni 2017 kom regeringen och Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna överens om åtgärder mot terrorism. En del av överenskommelsen är att polisens möjlighet till kameraövervakning ska förenklas. Det konstaterades att om den då pågående utredningen om kameraövervakning inte skulle resultera i en tillräcklig förbättring ur polisens perspektiv ska det finnas beredskap från regeringen att agera.

Polismyndigheten har i sitt remissvar avseende betänkandet En ny kamerabevakningslag bl.a. angett följande:

Förslaget tillgodoser inte Polismyndighetens behov av kameraövervakning. EU:s dataskyddsreform innebär ett stärkt skydd för den personliga integriteten jämfört med nuvarande lagstiftning om skydd för personuppgifter. Den nya dataskyddsregleringen innebär också ökade dokumentationskrav. EU-regleringen innehåller däremot inte några krav på formella tillståndsförfaranden inför kameraövervakning. Det finns inte några vägande skäl för att i nationell rätt ställa upp tillkommande krav på förhandstillstånd från tillsynsmyndigheten inför Polismyndighetens kameraövervakning. För andra typer av personuppgiftsbehandling gäller redan den ordningen att Polismyndigheten själv ansvarar för att följa dataskyddsregleringen utan några förhandstillstånd.

I en tid då internationell samverkan och gränsöverskridande samarbete är av stor vikt för en effektiv brottsbekämpning är det inte ändamålsenligt att svensk polis har sämre förutsättningar för gränsöverskridande samarbete än polisen i övriga EU-länder. Det är angeläget att svensk polis har samma förutsättningar som polis i övriga europeiska länder att inhämta uppgifter genom användning av kameror och att utbyta sådana uppgifter i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Sammanfattningsvis anser Polismyndigheten inte att det lagförslag som presenteras i betänkandet resulterar i en tillräcklig förbättring ur polisens perspektiv.

Kameraövervakning innebär ett effektivt komplement till övrig polisiär verksamhet och det är därför angeläget att polisen har goda möjligheter att använda kameraövervakning där det kan anses befogat. Det har kommit fram att Polismyndigheten anser att tillståndsplikten innebär onödiga hinder och svårigheter för kameraövervakning. Den

nuvarande ordningen innebär att polisen som huvudregel måste ansöka om och få tillstånd innan en kamera kan sättas upp. Tillståndsplikten innebär en administrativ börda som förlänger processen från det att polisen upptäcker ett behov av kameraövervakning på en viss plats till dess att kameran kan sättas upp. Det är av stor vikt att polisen har en flexibilitet att vid behov kunna sätta upp kameror.

Det behöver göras en kartläggning av Polismyndighetens behov av ett enklare förfarande så att polisen på ett flexibelt och verksamhetsanpassat sätt kan använda sig av kameraövervakning i sin brottsbekämpande verksamhet. Utifrån kartläggningen ska lämpliga författningsförslag föreslås. En utgångspunkt ska vara att tillståndsplikten ska tas bort och i första hand ersättas med någon form av anmälningsplikt, men även andra åtgärder som kan underlätta kameraövervakning i brottsbekämpande syfte ska övervägas och vid behov föreslås.

Kameraövervakning i brottsbekämpande syfte bedrivs inte bara av Polismyndigheten utan också av andra myndigheter, bl.a. Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen. Det är angeläget att även dessa myndigheter har goda möjligheter att använda kameraövervakning där det kan anses befogat och att detta även kan ske i samverkan med andra myndigheter. Det finns därför anledning att se över om möjligheterna till kameraövervakning bör förenklas även för någon eller några av de andra myndigheter som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott eller att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten, och som därför använder kameraövervakning.

En brottsbekämpande myndighet kan kameraövervaka även i andra syften, t.ex. för att förhindra eller begränsa verkningarna av olyckor eller i kontrollverksamhet. Vid sådan kameraövervakning är i många fall dataskyddsförordningen tillämplig. Det är viktigt att inte skapa gränsdragningsproblem och att omotiverade skillnader i förutsättningar inte uppstår i de berörda myndigheternas verksamhet. Det finns därför skäl att överväga om även annan kameraövervakning än sådan som sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott och att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten kan förenklas för de berörda myndigheterna.

Utredaren ska därför

- kartlägga behovet av förenklade regler vid kameraövervakning som sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott,
- kartlägga behovet av förenklade regler vid kameraövervakning som sker i syfte att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten,
- föreslå förenklingar utifrån kartläggningen, med utgångspunkten att tillståndsplikten för kameraövervakning ska tas bort och i första hand ersättas med en anmälningsplikt,
- analysera om det finns ett behov av att förenkla möjligheterna till kameraövervakning även för andra myndigheter som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott och att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten och som använder kameraövervakning i något eller några av dessa syften och vid behov föreslå sådana förenklingar,
- analysera möjligheterna för myndigheter att samverka om kameraövervakning och vid behov föreslå förenklingar,
- överväga om det finns skäl för förenklade regler även när det gäller annan kameraövervakning än den som de ovan berörda myndigheterna bedriver i brottsbekämpande syfte, och vid behov föreslå sådana förenklingar, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att överväga eller föreslå ändringar vid hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. rättegångsbalken eller lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Ett förstärkt skydd för personuppgifter och den personliga integriteten

Utgångspunkten är att Polismyndighetens verksamhet med kameraövervakning ska kunna bedrivas snabbt och effektivt samtidigt som personuppgifter skyddas på ett lämpligt sätt och enskildas personliga integritet värnas.

Kameraövervakning innebär ett intrång i den personliga integriteten från det allmännas sida och är dessutom att betrakta som en särskilt integritetskänslig åtgärd. Det är nödvändigt med en väl avvägd balans mellan å ena sidan skyddet för den personliga integriteten och å andra sidan upprätthållandet av allmän säkerhet. Intrång i den personliga integriteten måste alltid stå i rimlig proportion till det intresse som ska tillgodoses med behandlingen av personuppgifterna. I samband med kameraövervakning är denna proportionalitetsbedömning särskilt viktig.

Ett grundläggande krav för att få använda kameraövervakning kommer att vara att den är förenlig med dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet. Den regleringen sätter också gränser för hur inspelat material får hanteras. Både dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet innebär ett stärkt skydd för personuppgifter.

För att ett tillräckligt starkt integritetsskydd för personer som blir kameraövervakade ska kunna garanteras vid förenklade möjligheter till kameraövervakning inom den brottsbekämpande sektorn kan ytterligare förstärkande åtgärder behöva vidtas.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av integritetsskyddande åtgärder när det blir enklare att använda kameraövervakning för brottsbekämpande myndigheter, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.
Utredaren ska även
- analysera behovet av att begränsa åtkomsten till och användningen av material som inhämtats vid kameraövervakning,
- analysera behovet av skärpta regler om säkerhet och gallring vid hantering av material som inhämtats vid kameraövervakning, och
- överväga andra åtgärder för att säkerställa att informationssäkerheten och den interna kontrollen av hanteringen av inspelat material är tillräcklig.

Effektiv tillsyn av kameraövervakning

Datainspektionen har i dag det centrala ansvaret för tillsyn enligt kameraövervakningslagen och utövar dessutom tillsyn över kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde. I betänkandet En ny kamerabevakningslag föreslås att endast Datainspektionen ska vara tillsynsmyndighet.

Förenklade möjligheter till kameraövervakning innebär att det blir viktigare med en snabb, regelbunden och effektiv tillsyn som hindrar att behandlingen av personuppgifter leder till otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. Det finns därför skäl att överväga om värnandet om integritetsskyddet behöver förstärkas i samband med tillsynsverksamheten.

Utredaren ska därför

- analysera vilka effekter förenklade möjligheter till kameraövervakning kommer att få för en effektiv tillsyn,
- analysera hur eventuella negativa effekter kan hanteras och överväga om de förenklade möjligheterna bör kompenseras av ett förstärkt integritetsskydd i tillsynsverksamheten, och lämna de förslagsförslag som bedöms lämpliga.

Uppdraget att analysera ett utökat undantag för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer

Kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer kan ofta vara ett betydelsefullt hjälpmedel för att bekämpa brott och förhindra olyckor. Sådan kameraövervakning är enligt huvudregeln i kameraövervakningslagen normalt tillståndspliktig. Ett särskilt undantag finns dock för viss kameraövervakning i tunnelbanevagnar och tunnelbanestationer, som i stället är tillåten efter en anmälan till länsstyrelsen.

Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd har föreslagit att verksamheter av det aktuella slaget även fortsättningsvis ska omfattas av en tillståndsplikt. Ett sådant krav ska gälla för myndigheter och vissa andra aktörer som utför uppgifter som är av allmänt intresse, exempelvis bedriver kollektivtrafik. Kameraövervakning i tunnelbanan ska enligt förslaget dock även fortsättningsvis vara undantagen.

Utredningen har berört frågan om det aktuella undantaget även bör omfatta andra allmänna transportmedel än tunnelbanan men har, utan att redovisa några mer ingående överväganden, kommit fram till att det inte finns skäl för detta. Flera remissinstanser, däribland Polismyndigheten, har kritiserat förslaget i denna del och menar bl.a. att det inte framstår som motiverat att göra skillnad på kameraövervakning i tunnelbanan och av annan liknande trafik. Denna skillnad framstår enligt remissinstanserna som särskilt inkonsekvent på vissa kombinerade tunnelbane- och järnvägsstationer. Enligt några remissinstanser bör det nuvarande undantaget för tunnelbanan därför utvidgas till att i vart fall avse också annan spårbunden trafik och stationer.

Med anledning av utredningens förslag har dessutom vissa gränsdragningsfrågor uppmärksammas, som skulle kunna innebära osäkerhet om vilka privata aktörer inom den aktuella sektorn som i praktiken kommer att omfattas av den nya lagens tillståndskrav.

Därför bör frågan om ett utökat undantag från tillståndskravet för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer övervägas närmare.

Även vid kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer gör sig kravet på ett starkt integritetsskydd gällande. Ett eventuellt utökat undantag måste därför formuleras på ett sätt som säkerställer balansen mellan behoven av att använda kameraövervakning och skyddet för den personliga integriteten.

Utredaren ska därför

- analysera om man bör införa ett utökat undantag från tillståndsplikten för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Ytterligare frågor som har samband med frågorna som utreds

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 redovisa konsekvenserna av de förslag som läggs fram. 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 ta hänsyn och förhålla sig till det pågående lagstiftningsarbetet med betänkandena En ny kamerabevakningslag (SOU 2017:55), Brottsdatalag (SOU 2017:29) och Ny dataskyddslag – kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (SOU 2017:39). Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och inom EU. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren ha en dialog med och inhämta upplysningar från de myndigheter och andra organisationer som kan vara berörda av aktuella frågor.

Uppdraget att förenkla möjligheterna till kameraövervakning i brottsbekämpande syfte och därmed sammanhängande frågor ska redovisas senast den 15 augusti 2018 och uppdraget att analysera möjligheterna till ett utökat undantag från tillståndsplikten för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer ska redovisas senast den 15 februari 2019.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexibla
upphandlingsregler och vissa regler
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. N.
47. Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn. Fi.
48. En lärande tillsyn. Statlig granskning
som bidrar till verksamhetsutveckling
i vård, skola och omsorg. Fi.
49. F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. Fi.
50. Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar. Ku.
51. Resurseffektiv användning av
byggmaterial. N.
52. Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. S.
53. Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsläkemedel m.m. S.
54. En effektivare kommunal räddnings-
tjänst. Ju.
55. Styrning och vårdkonsumtion
ur ett jämlikhetsperspektiv.
Kartläggning av socioekonomiska
skillnader i vårdutnyttjande och
utgångspunkter för bättre styrning. S.
56. Bättre kommunikation för fler
investeringar. UD.
57. Barns och ungas läsning
– ett ansvar för hela samhället. Ku.
58. Särskilda persontransporter
– moderniserad lagstiftning för ökad
samordning. N.
59. Statens gruvliga risker. M.
60. Tillträde till Rotterdamreglerna. Ju.
61. Rättssäkerhetsgarantier och hemliga
tvångsmedel. Ju.
62. Kamerabevakning i brottsbekämp-
ningen – ett enklare förfarande. Ju.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
- Flexibel rehabilitering. [21]
- Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
- Tid för utveckling. [24]
- Vissa fredspliktsfrågor. [40]
- Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap. [45]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
- Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
- Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
- Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
- Gräsrotsfinansiering. [20]
- Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]
- Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. [38]
- Tryggad tillgång till kontanter. [42]
- Statliga servicekontor – mer service på fler platser. [43]
- Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. [44]

- Med tillit växer handlingsutrymmet. – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. [47]
- En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. [48]
- F-skattesystemet – några särskilt utpekade frågor. [49]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
- Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
- En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
- Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
- En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
- Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]
- Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]
- En effektivare kommunal räddningstjänst. [54]
- Tillträde till Rotterdamreglerna. [60]
- Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel. [61]
- Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande. [62]

Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
- Konstnär – oavsett villkor? [23]
- Ett oberoende public service för alla
 - nya möjligheter och ökat ansvar. [50]
- Barns och ungas läsning
 - ett ansvar för hela samhället. [57]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]
- Mindre aktörer i energilandskapet
 - genomgång av nuläget. [15]
- Vägar till hållbara vattentjänster. [34]
- Statens gruvliga risker. [59]

Näringsdepartementet

- Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. [16]
- Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. [35]
- En utvecklad översiktsplanering.
 - Del 1: Att underlätta efterföljande planering. Del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformen. [46]
- Resurseffektiv användning av byggmaterial. [51]
- Särskilda persontransporter
 - moderniserad lagstiftning för ökad samordning. [58]

Socialdepartementet

- Framtidens biobanker. [4]
- Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]
- Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. [32]
- Att bryta ett våldsamt beteende
 - återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. [37]
- God och nära vård. En primärvårdsreform. [39]

- Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [52]
- Översyn av maskinell dos, extempore, provningsläkemedel m.m. [53]
- Styrning och vårdkonsumtion ur ett jämlikhetsperspektiv.
 - Kartläggning av socioekonomiska skillnader i vårdutnyttjande och utgångspunkter för bättre styrning. [55]

Utbildningsdepartementet

- En strategisk agenda för internationalisering. [3]
- Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]
- Vårt gemensamma ansvar
 - för unga som varken arbetar eller studerar. [11]
- Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. [17]
- Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. [19]
- Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. [29]
- Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. [36]
- Statliga skolmyndigheter.
 - för elever och barn i en bättre skola. [41]

Utrikesdepartementet

- Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]
- Bättre kommunikation för fler investeringar. [56]