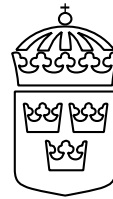


Regeringens proposition

2018/19:147



Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande

Prop.
2018/19:147

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 juni 2019

Stefan Löfven

Mikael Damberg
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att kamerabevakningslagen ändras så att Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket får bedriva kamerabevakning utan tillstånd av Datainspektionen. Syftet är att förbättra möjligheten att bekämpa och lagföra brott med hjälp av kamerabevakning.

För att upprätthålla ett starkt integritetsskydd föreslår regeringen att myndigheterna även i fortsättningen ska få bedriva kamerabevakning bara om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Denna intresseavvägning ska göras av myndigheterna själva och dokumenteras. Datainspektionen ska utöva tillsyn och kunna ta ut en sanktionsavgift av den myndighet som inte gör en dokumenterad intresseavvägning.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|---|----|
| 1 | Förslag till riksdagsbeslut | 4 |
| 2 | Förslag till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)..... | 5 |
| 3 | Ärendet och dess beredning | 10 |
| 4 | Dagens regler om kamerabevakning | 11 |
| 4.1 | En behandling av personuppgifter | 11 |
| 4.2 | Regler om behandling av personuppgifter..... | 11 |
| 4.2.1 | Nya regler efter dataskyddsreformen | 11 |
| 4.2.2 | Brottsdatalagen gäller i vissa fall..... | 12 |
| 4.2.3 | Dataskyddsförordningen gäller i övrigt..... | 14 |
| 4.3 | Särskilda regler om kamerabevakning | 15 |
| 4.3.1 | En ny lag gäller sedan augusti 2018 | 15 |
| 4.3.2 | Viss kamerabevakning kräver tillstånd..... | 15 |
| 4.3.3 | Det finns undantag från tillståndsplikten | 17 |
| 4.3.4 | Upplysningsplikt för den som bevakar..... | 18 |
| 4.3.5 | Datainspektionen har tillsyn | 18 |
| 5 | Tillståndsplikten försvårar brottsbekämpningen | 18 |
| 5.1 | Det finns ett tydligt reformbehov | 18 |
| 5.2 | Lagens tillämpningsområde bör inte ändras..... | 21 |
| 5.3 | Anmälningsplikt är inte en bra lösning | 22 |
| 6 | Reglerna om tillståndsplikt ska ändras..... | 24 |
| 6.1 | Ingen tillståndsplikt för vissa myndigheter | 24 |
| 6.2 | Fortsatt samverkan med kommunerna..... | 30 |
| 7 | Ett fortsatt starkt integritetsskydd | 33 |
| 7.1 | Reglerna om personuppgiftsbehandling gäller | 33 |
| 7.2 | Överviktsprincipen ska fortsätta att gälla | 39 |
| 7.3 | En ny grund för sanktionsavgift ska införas..... | 44 |
| 7.4 | Vissa undantag från de nya reglerna | 47 |
| 7.5 | Tillsammans ger reglerna ett starkt skydd..... | 51 |
| 8 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser..... | 54 |
| 8.1 | Ikraftträdande | 54 |
| 8.2 | Övergångsbestämmelser..... | 54 |
| 9 | Konsekvenser av förslagen | 56 |
| 9.1 | Konsekvenser för brottsligheten..... | 56 |
| 9.2 | Konsekvenser för den personliga integriteten | 58 |
| 9.3 | Ekonomiska och övriga konsekvenser | 59 |
| 10 | Författningskommentar..... | 61 |
| Bilaga 1 | Sammanfattning av betänkandet Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande (SOU 2018:62) | 69 |
| Bilaga 2 | Betänkandets lagförslag | 75 |
| Bilaga 3 | Förteckning över remissinstanserna | 80 |

| | | | |
|----------|--|----|-------------------|
| Bilaga 4 | Lagrådsremissens lagförslag | 81 | Prop. 2018/19:147 |
| Bilaga 5 | Lagrådets yttrande | 86 | |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 juni 2019..... | 89 | |

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kamera-
bevakningslagen (2018:1200).

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

Prop. 2018/19:147

Härigenom föreskrivs i fråga om kamerabevakningslagen (2018:1200)

dels att 9, 10, 25 och 27 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 14 a–14 d §§, och närmast före 14 a, 14 c och 14 d §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Tillstånd till kamerabevakning krävs inte vid

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

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.

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.

Kustbevakningens, Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets kamerabevakning

Förutsättningar för kamerabevakning

14 a §

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

den enskildes intresse av att inte bli bevakad.

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

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

14 b §

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

En ny bedömning ska göras

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

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

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

Undantag för viss kamerabevakning

14 c §

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

1. kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning, och

2. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i fall som avses i 9 § 2 och 6–9.

**Tillfälliga undantag för viss
kamerabevakning**

14 d §

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

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

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

*3. kamerabevakning som den
som är räddningsledare enligt
lagen om skydd mot olyckor
bedriver under högst en månad, om
bevakningen är av vikt för att efter-
forska 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 kraven på dokumenterad bedömning i 14 b §,

4. bryter mot upplysningskravet i 15 §, eller

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

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

Vid sådana överträdelser som avses i 25 § 4 och 5 ska avgiftens storlek bestämmas med tillämpning av artikel 83.5 i EU:s dataskyddsförordning, i den 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 januari 2020.

2. Tillstånd till kameraövervakning eller kamerabevakning som har beviljats Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket enligt kameraövervakningslagen (2013:460) eller kamerabevakningslagen (2018:1200) upphör att gälla vid utgången av december 2019.

3. Tillsynsmyndigheten får fortfarande ta ut en sanktionsavgift enligt 25 § 1 eller 2 av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket om myndigheterna före ikraftträdandet har bedrivit kamerabevakning och brutit mot tillståndskravet i 7 § eller inte följt villkor i ett beslut om tillstånd som har meddelats med stöd av 13 eller 14 §.

Regeringen beslutade i december 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder som kan underlätta kamerabevakning som sker i brottsbekämpande syfte. Utredaren skulle bl.a. föreslå förenklingar med utgångspunkten att tillståndsplikten för sådan kamerabevakning ska tas bort och i första hand ersättas med en anmälningsplikt. Utredaren skulle även analysera förutsättningarna för kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer och överväga om man bör införa ett utökat undantag från tillståndsplikten för sådan bevakning (dir. 2017:124).

Utredningen, som tog namnet Kamerabevakningsutredningen, lämnade i augusti 2018 över delbetänkandet Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande (SOU 2018:62). I delbetänkandet föreslås att tillståndsplikten ska tas bort för vissa brottsbekämpande myndigheter.

En sammanfattning av delbetänkandet finns i *bilaga 1* till denna proposition. Delbetänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Delbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2018/04065/L4).

De förslag som finns i delbetänkandet behandlas i denna proposition. I propositionen behandlas också fyra tillkännagivanden från riksdagen (se avsnitt 6.1). Riksdagen har tillkännagett för regeringen att det är viktigt att åstadkomma en ordning som gör det möjligt för polisen att i större utsträckning använda kameraövervakning i de områden där brottsligheten är som störst (bet. 2016/17:JuU17, punkt 1, rskr. 2016/17:212). Riksdagen har vidare tillkännagett för regeringen att kravet på att polisen ska söka tillstånd för kameraövervakning ska tas bort och ersättas av en anmälningsplikt (bet. 2017/18:JuU19, rskr. 2017/18:127). Riksdagen har också tillkännagett att tillståndsplikten för Polismyndighetens och andra brottsbekämpande myndigheters kamerabevakning ska tas bort genom att deras kamerabevakning helt undantas från den nya kamerabevakningslagen ([2018:1200], bet. 2017/18:JuU36, punkt 3, rskr. 2017/18:391). Slutligen har riksdagen tillkännagett att tillståndsplikten för Polismyndighetens kameraövervakning ska tas bort (bet. 2018/19:JuU12, punkt 6, rskr. 2018/19:169). Tillkännagivandena är slutbehandlade, se avsnitt 6.1.

I februari 2019 lämnade Kamerabevakningsutredningen över sitt slutbetänkande Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande (SOU 2019:8). I betänkandet föreslås ett utökat undantag från tillståndsplikten för kamerabevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser. Förslagen i slutbetänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 2 maj 2019 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter och förslag behandlas i avsnitt 6.1, 7.2, 7.3 och 7.4 samt i författningskommentaren. Regeringen följer delvis Lagrådets förslag. I förhållande till lagrådsremissen har även vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4.1 En behandling av personuppgifter

Bevakningskameror är ett relativt vanligt inslag i samhället. De används av såväl privatpersoner som av företag och myndigheter. Syftena varierar. En privatperson kanske filmar sin sommarstuga för att kunna åka dit om något går sönder. Ett företag kan vilja filma en byggarbetsplats för att få överblick över en byggnation eller en klädbutik för att undvika stölder. En myndighet kan vilja filma ett skogsområde i samband med en besiktning eller ett torg för att förebygga och utreda brott som kan inträffa där.

När en bevakningskamera fångar en person på bild, på ett sätt som gör att personen kan identifieras, är det fråga om personuppgiftsbehandling. Då gäller de regler om behandling av personuppgifter som beskrivs nedan i avsnitt 4.2. När det handlar om varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning gäller dessutom kamerabevakningslagen. Enligt den lagen, som beskrivs i avsnitt 4.3, krävs tillstånd för att en myndighet ska få bevaka gator och torg eller andra platser dit allmänheten har tillträde.

4.2 Regler om behandling av personuppgifter

4.2.1 Nya regler efter dataskyddsreformen

Under senare år har en dataskyddsreform genomförts inom Europeiska unionen (EU). Reformen har mynnat ut i två nya rättsakter som reglerar hur personuppgifter får behandlas i allmänhet (dataskyddsförordningen) samt vid brottsbekämpning och lagföring m.m. (dataskyddsdirektivet).

Dataskyddsförordningen kallas inte sällan för GDPR (eng. General Data Protection Regulation). Dess fullständiga namn är 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 upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Dataskyddsdirektivets fullständiga namn är 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 är, i likhet med andra EU-förordningar, till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Det betyder att förordningen ska tillämpas direkt av enskilda och myndigheter på samma sätt som lagar och andra nationella föreskrifter. Dataskyddsdirektivet är inte direkt tillämpligt på detta sätt. Direktiv ska nämligen genomföras i nationell rätt. För svensk del har dataskyddsdirektivet genomförts genom en ny ramlag, brottsdatalagen (2018:1177), och vissa andra författningar.

4.2.2 Brottsdatalagen gäller i vissa fall

Brottsdatalagen gäller tillsammans med andra lagar

Brottsdatalagen gäller när Polismyndigheten och vissa andra myndigheter, däribland Kustbevakningen och Tullverket, använder kamerabevakning för att bekämpa eller lagföra brott. Utredningen har redogjort närmare för brottsdatalagens tillämpningsområde (avsnitt 3.4.1 i delbetänkandet).

Brottsdatalagen är subsidiär på så sätt att avvikande bestämmelser i andra lagar eller förordningar har företräde framför lagen. Avvikande bestämmelser av det slaget har samlats i särskilda registerförfattningar för olika myndigheter. För Polismyndigheten gäller lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag). För Kustbevakningen gäller på motsvarande sätt lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (Kustbevakningens brottsdatalag). För Tullverkets del gäller lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (Tullverkets brottsdatalag).

Säkerhetspolisen ska tillämpa brottsdatalagen och polisens brottsdatalag i frågor som inte rör nationell säkerhet. Vid personuppgiftsbehandling som rör nationell säkerhet ska Säkerhetspolisen för närvarande tillämpa vissa bestämmelser i den upphävda polisdatalagen (2010:361) och den likaså upphävda personuppgiftslagen (1998:204). En lagrådsremiss med förslag till en ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet har beslutats den 29 maj 2019. Den reglering som föreslås liknar till stora delar den som gäller för Polismyndigheten.

Grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter

Brottsdatalagen och registerförfattningarna på brottsdatalagens område innehåller grundläggande krav som gäller både vid kamerabevakning och vid annan behandling av personuppgifter. Förhållandet mellan kamerabevakningslagen och annan reglering om personuppgiftsbehandling har beskrivits i propositionen Ny kamerabevakningslag (prop. 2017/18:231).

För att personuppgifter över huvud taget ska få behandlas måste det till att börja med finnas en rättslig grund för behandlingen. Vilka rättsliga grunder som är tillåtna framgår av de registerförfattningar som gäller för var och en av de brottsbekämpande myndigheterna. Enligt dessa får myndigheterna behandla personuppgifter bl.a. om det är nödvändigt för att de ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Förutom att det ska finnas en rättslig grund ska det också finnas ett mer konkret ändamål med myndigheternas behandling av personuppgifter. Av 2 kap. 3 § brottsdatalagen framgår nämligen att personuppgifter bara får behandlas för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Innan personuppgifter får behandlas för ett nytt ändamål, dvs. ett annat ändamål än det ursprungliga, ska det göras en särskild prövning.

En annan princip är att de personuppgifter som behandlas ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen. Fler personuppgifter får inte behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen (2 kap. 8 § brottsdatalagen). Personuppgifter får inte heller behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn

till ändamålen (2 kap. 17 § brottsdatalagen). Om det inte är föreskrivet när en viss kategori av personuppgifter inte längre får behandlas ska den som ansvarar för behandlingen årligen se över behovet av att fortsätta behandla personuppgifterna (2 kap. 18 § brottsdatalagen).

Myndigheternas skyldigheter som personuppgiftsansvariga

Den myndighet som bestämmer ändamålen med och medlen för personuppgiftsbehandlingen är personuppgiftsansvarig. Den personuppgiftsansvarige har en rad skyldigheter som gäller även vid kamerabevakning.

En utgångspunkt är att den personuppgiftsansvarige genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder ska säkerställa och kunna visa att behandlingen är författningsenlig och att den registrerades rättigheter skyddas (3 kap. 2 § brottsdatalagen). Den personuppgiftsansvarige ska vidare se till att den interna tillgången till personuppgifter begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter (3 kap. 6 § brottsdatalagen). Den personuppgiftsansvarige ska även 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 (3 kap. 8 § brottsdatalagen).

Vissa bestämmelser om konsekvensbedömningar och samråd finns i 3 kap. 7 § brottsdatalagen. Om en ny typ av behandling, eller betydande förändringar av en redan pågående behandling, kan antas medföra en särskild risk för intrång i den registrerades personliga integritet ska den personuppgiftsansvarige innan behandlingen påbörjas eller förändringen genomförs bedöma konsekvenserna för skyddet av personuppgifter. En konsekvensbedömning ska dokumenteras. Om konsekvensbedömningen visar att det finns en särskild risk för intrång i den registrerades personliga integritet eller om typen av behandling innebär särskild risk för intrång ska den personuppgiftsansvarige samråda med tillsynsmyndigheten i god tid innan behandlingen påbörjas eller betydande förändringar genomförs.

En annan skyldighet som bör nämnas är att den personuppgiftsansvarige ska föra en förteckning över de kategorier av behandlingar som denne ansvarar för. Förteckningen ska innehålla uppgifter om den rättsliga grunden för behandlingen och vilka som har tillgång till personuppgifterna m.m. Detta framgår av 3 kap. 3 § brottsdataförordningen (2018:1202).

Rättigheter för den som kan identifieras vid kamerabevakning

I brottsdatalagen finns också bestämmelser om enskildas rättigheter vid behandling av personuppgifter. Dessa gäller även vid kamerabevakning.

Till att börja med ska den personuppgiftsansvarige göra viss allmän information tillgänglig för den registrerade. Det handlar bl.a. om den personuppgiftsansvariges identitet och kontaktuppgifter, ändamålen med behandlingen, rätten att begära ytterligare information och att få del av de uppgifter som behandlas, rätten att begära rättelse eller radering och möjligheten att lämna in klagomål till tillsynsmyndigheten (4 kap. 1 § brottsdatalagen). Om det behövs för att den registrerade ska kunna ta till vara sina rättigheter ska ytterligare information lämnas i enskilda fall (4 kap. 2 § brottsdatalagen). Den enskilde har på begäran rätt att få veta om hans eller hennes personuppgifter behandlas. Om så är fallet har den

Prop. 2018/19:147 enskilde rätt att få del av uppgifterna tillsammans med viss information (4 kap. 3 § brottsdatalagen). I vissa fall har den enskilde också rätt att få personuppgifter rättade eller raderade (4 kap. 9 och 10 §§ brottsdatalagen).

Datainspektionen har tillsyn över personuppgiftsbehandlingen

Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt brottsdatalagen. Även Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten utövar viss tillsyn på området.

Datainspektionen ska utöva allmän tillsyn över behandlingen av personuppgifter. Till Datainspektionens uppgifter hör också att handlägga klagomål från registrerade (5 kap. 2 § brottsdatalagen). Datainspektionen har rätt att få tillgång till de personuppgifter som behandlas och att begära upplysningar om behandlingen (5 kap. 5 § 1 och 2 brottsdatalagen). Om myndigheten bedömer att personuppgifter behandlas felaktigt kan den personuppgiftsansvarige bl.a. föreläggas att vidta åtgärder, förbjudas att fortsätta behandlingen eller påföras sanktionsavgift (5 kap. 7 § brottsdatalagen). En sanktionsavgift får tas ut om personuppgifter behandlas utan rättslig grund, om personuppgifter behandlas under en längre tid än vad som är nödvändigt, om den interna tillgången till personuppgifter inte har begränsats, om reglerna om konsekvensbedömning och samråd inte har följts och i vissa andra fall (6 kap. 1 § brottsdatalagen). Beroende på vad överträdelsen gäller kan avgiften för en myndighet vara upp till fem eller tio miljoner kronor. Datainspektionen beslutar om avgiften, som tillfaller staten. En enskild kan ha rätt till skadestånd om personuppgifter behandlas i strid med de regler som gäller (7 kap. 1 § brottsdatalagen).

4.2.3 Dataskyddsförordningen gäller i övrigt

Brottsdatalagen gäller bara vid kamerabevakning som Polismyndigheten och vissa andra myndigheter bedriver i syfte att bl.a. bekämpa eller lagföra brott. När kamerabevakning används av andra myndigheter eller av enskilda gäller i stället dataskyddsförordningen. Den gäller också när Polismyndigheten eller andra brottsbekämpande myndigheter bedriver kamerabevakning för andra syften än de som anges i brottsdatalagen. För Säkerhetspolisen gäller förordningen dock bara i begränsad omfattning.

Regleringen i dataskyddsförordningen är till stora delar snarlik den i brottsdatalagen. Även förordningen innehåller grundläggande krav som gäller vid all behandling av personuppgifter. Exempelvis krävs det alltid en rättslig grund för behandlingen av personuppgifter. På samma sätt som brottsdatalagen innehåller dataskyddsförordningen också regler om den personuppgiftsansvariges skyldigheter och den registrerades rättigheter.

Kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen finns i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). På samma sätt som på brottsdatalagens område finns det också registerförfattningar som reglerar hur personuppgifter får behandlas på särskilda områden eller av vissa myndigheter.

Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt dataskyddsförordningen och kan besluta om en sanktionsavgift vid personuppgiftsbehandling i strid med förordningen. Den enskilde kan också ha rätt till skadestånd.

4.3.1 En ny lag gäller sedan augusti 2018

Den nuvarande kamerabevakningslagen trädde i kraft den 1 augusti 2018. Lagen är till stora delar ett komplement till de allmänna reglerna om behandling av personuppgifter. Den innehåller bara de bestämmelser som särskilt behövs för kamerabevakning. När en viss fråga inte är reglerad i lagen gäller alltså de allmänna bestämmelserna i dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen med anslutande föreskrifter i andra författningar.

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

Vad som avses med kamerabevakning anges i 3 §. Begreppet avser i första hand att en tv-kamera, ett annat optisk-elektroniskt instrument eller en därmed jämförbar utrustning används på ett sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning. Med personbevakning avses att personer kan identifieras genom bevakningen. Bevakning som sker med hjälp av handhållna kameror eller liknande faller utanför lagens tillämpningsområde. Lagen gäller nämligen bara när utrustningen inte manövreras på platsen. Definitionen omfattar annars bevakning med i princip alla typer av kameror där bildupptagningen förmedlas vidare till en elektronisk bildskärm eller lagras på ett elektroniskt medium.

Begreppet kamerabevakning omfattar även avlyssning eller upptagning av ljud i samband med filmning. Även användning av separata tekniska anordningar för att behandla upptaget bild- och ljudmaterial, exempelvis användning av tekniska anordningar för att lagra inspelad film, omfattas.

Vissa undantag från lagens tillämpningsområde anges i 5 §. Där framgår bl.a. att lagen inte gäller vid sådan hemlig kameraövervakning som är reglerad i rättegångsbalken eller lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Lagen gäller alltså bara för sådan kamerabevakning som bedrivs öppet utan att döljas för de som bevakas.

4.3.2 Viss kamerabevakning kräver tillstånd

När krävs det tillstånd för kamerabevakning?

Sedan lång tid krävs det tillstånd för vissa typer av kamerabevakning. I den nuvarande kamerabevakningslagen har kravet begränsats, eftersom ett generellt krav på tillstånd inte har bedömts vara förenligt med dataskyddsförordningen (prop. 2017/18:231 s. 50–53). Kravet på tillstånd gäller numera bara i förhållande till myndigheter och andra än myndigheter, t.ex. företag, som utför uppgifter av allmänt intresse. För enskilda som inte utför uppgifter av allmänt intresse gäller ingen tillståndsplikt.

Enligt 7 § krävs tillstånd om kamerabevakningen ska bedrivas av en myndighet och avser en plats dit allmänheten har tillträde. Det som avses är exempelvis gator, torg och parker samt transportmedel för allmänna kommunikationer och ankomst- och avgångshallar för passagerare som använder sådana transportmedel. Ytterligare exempel är utrymmen för allmänheten hos myndigheter, på vårdinrättningar och i simhallar. Kravet på tillstånd gäller för alla myndigheter, oavsett vilken typ av verksamhet

Prop. 2018/19:147 kamerabevakningen används i och vad syftet med kamerabevakningen är. Med myndigheter avses samtliga statliga och kommunala organ, med undantag för riksdagen samt kommun- och landstingsfullmäktige.

Enligt 7 § gäller tillståndsplikten också för andra än myndigheter vid utförande av uppgifter av allmänt intresse, förutsatt att uppgiften följer av lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som meddelats med stöd av lag eller annan författning. Detta innebär att kravet gäller t.ex. för enskilda huvudmän på skolområdet och enskilda vårdgivare, förutsatt att det rör sig om bevakning av utrymmen som allmänheten har tillträde till.

När ska tillstånd till kamerabevakning beviljas?

Förutsättningarna för tillstånd anges i 8 §. Tillstånd ska ges om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Dessa två intressen ska alltså vägas mot varandra. 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 den tillämpliga personuppgiftsregleringen, i första hand dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen. Det ska därefter göras en helhetsbedömning av alla omständigheter i det enskilda fallet.

Vid bedömningen av intresset av kamerabevakning ska det särskilt beaktas om bevakningen behövs för vissa angivna ändamål. Bland dessa finns intresset av att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott på en brottsutsatt plats eller på annan plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom. Ett annat intresse som nämns i lagen är intresset av att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar.

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska det särskilt beaktas hur bevakningen ska genomföras, om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas och vilket område som ska bevakas. Risken för integritetsintrång kan minska t.ex. om materialet inte spelas in, om teknik används som innebär att personer maskeras eller om kameran aktiveras först efter olika typer av larm, som exempelvis inbrottslarm eller överfallslarm, eller av vissa ljud.

Vad ska en ansökan om tillstånd innehålla?

En ansökan om tillstånd ska enligt 11 § vara skriftlig och göras hos Datainspektionen, som är tillsynsmyndighet enligt lagen. Den ska innehålla

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

6. uppgift om de omständigheter i övrigt som är av betydelse för prövningen av ärendet. Prop. 2018/19:147

I vissa fall ska kommunen få yttra sig

Innan tillsynsmyndigheten beslutar om tillstånd ska den kommun där bevakningen ska ske få tillfälle att yttra sig, om det av särskild anledning behövs ett yttrande. Detta framgår av 12 §. Tanken är att kommunen ska ges tillfälle att yttra sig bara i undantagsfall. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att lokala synpunkter beaktas i tillståndsärendet när sådana kan vara av särskild betydelse. Ett exempel på detta är om ansökan gäller omfattande och varaktig kamerabevakning av centrala stadsdelar eller bevakning av en plats där flera kommunala evenemang väntas äga rum.

Vad ska ett beslut om tillstånd innehålla?

I ett beslut om tillstånd ska det anges vem som ska bedriva bevakningen och i förekommande fall vem som ska ha hand om bevakningen för tillståndshavarens räkning. Beslutet ska förenas med villkor om hur kamerabevakningen får anordnas. Villkoren ska bl.a. avse bevakningens ändamål, vilken utrustning som får användas och var den får placeras, det område som får bevakas och de tider då bevakning får ske. Detta framgår av 13 §. Där anges även att tillstånd får meddelas för en begränsad tid.

Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras får tillsynsmyndigheten enligt 14 § besluta om nya villkor eller, om förutsättningarna för tillstånd inte längre är uppfyllda, återkalla tillståndet. Tillsynsmyndighetens beslut i frågor om tillstånd får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

4.3.3 Det finns undantag från tillståndsplikten

Utgångspunkten är alltså att det krävs tillstånd för att en myndighet ska få bevaka en plats dit allmänheten har tillträde, t.ex. en gata eller ett torg. Tillståndsplikten är dock inte absolut. Lagen innehåller flera undantag.

Enligt 9 § krävs inte tillstånd vid bevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning. Tillstånd krävs inte heller vid bevakning som sker för att skydda vissa skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305), om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet. Även vissa andra undantag anges i paragrafen, bl.a. för kamerabevakning som sker i brottsbekämpande syfte i en tunnelbanevagn, en tunnelbanestation eller i ett parkeringshus.

Tillfälliga undantag från tillståndsplikten regleras i 10 §. Där anges bl.a. att kamerabevakning får ske 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. I vissa andra fall får bevakning ske under högst en månad. Om en ansökan om tillstånd görs innan de angivna tiderna löper ut får bevakningen fortsätta till dess att ansökan har prövats.

4.3.4 Upplysningsplikt för den som bevakar

Upplysning om kamerabevakning ska enligt 15 § 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.

Det vanligaste sättet att uppfylla kravet på upplysning är genom tydlig skyltning i direkt anslutning till den plats som kamerabevakas. Andra sätt kan emellertid också vara tillåtna. Upplysningsplikten ersätter inte de allmänna regler om information som finns i dataskyddsförordningen och brottsdatalagen. Sådan ytterligare information kan lämnas på en skylt som upplyser om kamerabevakningen men kan också göras tillgänglig på något annat sätt, exempelvis genom en hänvisning till en webbsida.

Vissa undantag från upplysningsplikten regleras i 16–20 §§. Upplysning behöver inte lämnas vid exempelvis automatisk hastighetsövervakning.

4.3.5 Datainspektionen har tillsyn

Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt kamerabevakningslagen och prövar alla ansökningar om tillstånd. Vid sin tillsyn har Datainspektionen enligt 24 § de befogenheter som framgår av dataskyddsförordningen och brottsdatalagen med anslutande föreskrifter. Det betyder bl.a. att Datainspektionen kan förelägga den som bedriver bevakningen att vidta åtgärder, förbjuda fortsatt bevakning och besluta om en sanktionsavgift. En sanktionsavgift får enligt 25 § tas ut bl.a. av den som bryter mot kravet på tillstånd, inte följer ett villkor i ett tillståndsbeslut eller bryter mot upplysningsplikten. När det gäller beslut om sanktionsavgift och avgiftens storlek hänvisar kamerabevakningslagen till dataskyddsförordningen och dataskyddslagen samt brottsdatalagen. Vid överträdelse av bestämmelser i kamerabevakningslagen eller av beslut som har meddelats med stöd av lagen kan den registrerade ha rätt till skadestånd enligt bestämmelserna i dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen. Detta framgår av 28 §.

5 Tillståndsplikten försvårar brottsbekämpningen

5.1 Det finns ett tydligt reformbehov

Regeringens bedömning: Dagens regler om tillståndsplikt behöver reformeras för att Polismyndigheten och vissa andra brottsbekämpande myndigheter ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Polismyndigheten* anser att problembeskrivningen är riktig. Även *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att dagens krav på tillstånd leder till negativa effekter för den brottsbekämpande verksamheten. Övriga remissinstanser uttalar sig inte särskilt om bedömningen.

Vad innebär tillståndsplikten för Polismyndigheten?

Till Polismyndighetens huvudsakliga arbetsuppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat samt att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. När Polismyndigheten fullgör dessa arbetsuppgifter används kamerabevakning som ett av flera verktyg. Regeringen återkommer till värdet av kamerabevakning i avsnitt 6.1.

För att Polismyndigheten ska få kamerabevaka en plats dit allmänheten har tillträde krävs som framgått ett särskilt tillstånd av Datainspektionen. Endast i vissa undantagsfall får kamerabevakning ske utan tillstånd. En ansökan om tillstånd ska vara skriftlig och innehålla ett flertal uppgifter. Under handläggningen ska den kommun där bevakningen ska ske få tillfälle att yttra sig, om det av särskild anledning behövs ett yttrande. Datainspektionens beslut i fråga om tillstånd till bevakning går att överklaga.

Regeringen konstaterar att tillståndsplikten medför stora problem för Polismyndigheten. Problemets kärna är att förfarandet är långsamt och tar stora resurser i anspråk. Detta hämmar användningen av kamerabevakning och kan i förlängningen leda till en mindre effektiv brottsbekämpning.

De problem som tillståndsplikten ger upphov till beskrivs närmare i den kartläggning som utredningen har gjort beträffande de brottsbekämpande myndigheternas behov av förenklade regler. Tillståndsplikten leder enligt kartläggningen till att Polismyndigheten får ägna sig åt en omfattande och tidskrävande administration. Att ta fram en komplett ansökan kan ta flera månader i anspråk och involvera ett stort antal medarbetare med olika kompetenser. Arbetet med att upprätta ansökningar tar därmed tid och resurser från det mer direkta arbetet med att förhindra och utreda brott. När en ansökan väl har lämnats in tar tillsynsmyndighetens handläggning och prövning tid. Utredningens kartläggning visar att det kan ta flera månader innan en mer omfattande tillståndsansökan prövas. Beslut om tillstånd kan som framgått också överklagas, vilket innebär att det i vissa fall har gått flera år innan en ansökan slutligen har beviljats, efter prövning i domstol.

Det långsamma och administrativt betungande förfarandet hämmar Polismyndighetens användning av kamerabevakning. När det uppstår ett behov av kamerabevakning på en viss plats kan Polismyndigheten inte alltid agera snabbt. Möjligheten att bedriva kamerabevakning tillfälligt i tre månader utan tillstånd gäller bara när det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet. Kamerabevakning kan ofta fylla en funktion även när de förutsättningarna inte är uppfyllda. Polismyndigheten är då hänvisad till att upprätta en skriftlig ansökan och att därefter vänta på tillsynsmyndighetens beslut. Under den tiden kan förhållandena på platsen ändras, så att kamerabevakning inte längre behövs, samtidigt som ett nytt behov uppstår någon annanstans. Polismyndigheten får då upprätta en ny ansökan om tillstånd och på nytt avvakta tillsynsmyndighetens beslut.

Utredningens kartläggning visar att trögheten i tillståndsutfarandet leder till att Polismyndigheten är återhållsam med att över huvud taget ansöka om tillstånd till kamerabevakning, trots att myndigheten bedömer att det finns ett behov. Det finns därmed en uppenbar risk för att kamera-bevakning inte kommer till stånd i den utsträckning som är befogad.

En annan sak som framgår av utredningen är att Polismyndigheten på grund av tillståndsplikten får sämre förutsättningar än polisen i många andra europeiska länder när det gäller användning av kamerabevakning. Från ett europeiskt perspektiv är det av allt att döma ovanligt med ett krav på tillstånd. Att Polismyndigheten på grund av tillståndsplikten får sämre förutsättningar för kamerabevakning än polisen i många andra länder påverkar det internationella brottsbekämpande arbetet negativt. Utbytet av information om brottslighet och misstänkta gärningsmän försvåras av det faktum att Sverige inte lika ofta som andra länder kan bidra med material från kamerabevakning. Detta är ett problem inte minst med tanke på de gränsöverskridande utmaningar som samhället står inför när det gäller terrorism och andra former av allvarlig brottslighet.

Vad innebär tillståndsplikten för andra brottsbekämpande myndigheter?

Kamerabevakning för brottsbekämpande ändamål bedrivs inte bara av Polismyndigheten utan även av andra brottsbekämpande myndigheter. De myndigheter som enligt utredningen har störst behov av kamerabevakning i sina verksamheter är Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Enligt utredningens kartläggning har även dessa myndigheter avstått från tillståndspliktig kamerabevakning med hänvisning till den omfattande administration som en tillståndsansökan innebär. Säkerhetspolisen har under utredningen särskilt påpekat att behovet av kamerabevakning ofta uppstår med kort varsel och att tillståndsförfarandet inte är ändamålsenligt i sådana situationer. Förutsättningarna för att bedriva kamerabevakning utan tillstånd under tre månader är dessutom inte alltid uppfyllda i Säkerhetspolisens verksamhet. Tullverket har under utredningen påpekat att den brottslighet som myndigheten ska bekämpa ofta förflyttar sig mellan olika platser och att ett tillstånd därför riskerar att vara inaktuell när det väl beviljas. Alla tre myndigheter har i olika omfattning valt att använda sig av handhållna kameror, som inte är tillståndspliktiga, trots att de bedömt att tillståndspliktig kamerabevakning hade varit att föredra.

Vilka konsekvenser har den nya kamerabevakningslagen haft?

Den nya kamerabevakningslagen har på flera sätt förbättrat möjligheterna för de brottsbekämpande myndigheterna att använda kamerabevakning. Ett exempel är att Polismyndighetens och Säkerhetspolisens möjlighet att tillfälligt bedriva kamerabevakning utan tillstånd har utökats. Det har också klargjorts att en plats inte behöver vara särskilt brottsutsatt för att intresset av brottsbekämpning ska beaktas särskilt vid prövningen av om tillstånd ska beviljas. Det räcker numera att platsen är brottsutsatt, vilket bl.a. innebär att det inte behöver presenteras statistik över brottsligheten på den aktuella platsen i förhållande till andra jämförbara platser. Kravet på att kommunen ska få tillfälle att yttra sig innan tillstånd ges har vidare begränsats till fall när det av särskild anledning behövs ett yttrande.

Dessa förändringar har tillsammans medfört betydande förenklingar för kamerabevakning i brottsbekämpande syfte. De grundläggande problem som tillståndsplikten för med sig finns dock kvar. När tillstånd krävs är förfarandet fortfarande långsamt och resurskrävande. Detta ligger till viss del i tillståndsförfarandets natur och är svårt att undvika med mindre än att tillståndsplikten avskaffas eller ersätts med något enklare förfarande. Det

kan rentav finnas en risk för att förenklingarna i den nya lagen kommer att tydliggöra de negativa effekterna av tillståndsplikten. Eftersom förutsättningarna för att få tillstånd till kamerabevakning i brottsbekämpande syfte har förbättrats är det rimligt att tro att antalet ansökningar om tillstånd till sådan kamerabevakning kommer att öka. Enligt utredningens kartläggning växer också behovet av kamerabevakning i brottsbekämpande syfte rent allmänt. I en situation där antalet tillståndsansökningar ökar kommer de negativa effekterna av tillståndsplikten att bli synliga i allt fler fall.

Trots att den nya lagen har medfört stora förenklingar är regeringens bedömning alltså att tillståndsplikten fortfarande medför problem i den brottsbekämpande verksamheten, framför allt för Polismyndigheten men också för Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Sammanfattningsvis finns det ett tydligt reformbehov

Kravet på tillstånd för att få kamerabevaka en plats dit allmänheten har tillträde leder sammanfattningsvis till att Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter inte får förutsättningar att fullgöra sina uppdrag på ett så effektivt sätt som möjligt. Tillståndsförfarandet ger inte utrymme för den snabbhet och flexibilitet som ofta är av stort värde i brottsbekämpningen. Tillståndsförfarandet leder dessutom till att tid och resurser som hade kunnat användas på andra sätt går åt till att upprätta ansökningar och att i övrigt administrera kamerabevakningen. I den mån tillståndsplikten leder till en mindre effektiv brottsbekämpning drabbas samhället i stort, eftersom en väl fungerande brottsbekämpning är ett grundläggande samhällsintresse. Det finns mot denna bakgrund ett tydligt reformbehov. Samtidigt finns det ett motstående intresse. Dagens krav på tillstånd fyller en funktion som ett skydd för den enskildes personliga integritet. Frågan är om det är möjligt att ändra eller ta bort kravet på tillstånd och samtidigt upprätthålla ett starkt integritetsskydd.

5.2 Lagens tillämpningsområde bör inte ändras

Regeringens bedömning: De brottsbekämpande myndigheternas kamerabevakning bör inte undantas från kamerabevakningslagens tillämpningsområde.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Polismyndigheten* och *Säkerhetspolisen* ifrågasätter om kamerabevakning behöver regleras i en särskild lag. Myndigheterna anser att den generella regleringen om behandling av personuppgifter ger ett starkt integritetsskydd och att de särregler som kan behövas för just kamerabevakning kan tas in i den generella regleringen. Övriga remissinstanser uttalar sig inte särskilt om bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Ett tänkbart sätt att åtgärda de problem som tillståndsplikten medför är att helt och hållet undanta viss kamerabevakning från kamerabevakningslagens tillämpningsområde. En sådan lösning skulle innebära att förutsättningarna för bevakningen får bedömas enbart utifrån de allmänna regler om personuppgiftsbehandling som har beskrivits i avsnitt 4.2. Något särskilt förhandstillstånd till

Prop. 2018/19:147 kamerabevakning skulle då inte krävas, även om de allmänna reglerna om konsekvensbedömning och förhandssamråd skulle kunna aktualiseras.

Även om det inte finns några absoluta hinder mot denna lösning anser regeringen att den, i vart fall i nuläget, framstår som mindre lämplig.

I förarbetena till kamerabevakningslagen (prop. 2017/18:231 s. 28 f.) angav regeringen att den dataskyddsreform som har genomförts inom EU innebär att reglerna om personuppgiftsbehandling i vart fall inledningsvis kommer att upplevas som förhållandevis komplexa och svårtillämpade. Regeringen uttalade att det därför finns goda skäl att behålla en särskilt anpassad svensk reglering för kamerabevakning. En sådan reglering kan både underlätta för förståelsen och innebära möjligheter att snabbt få till stånd en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning på området.

Regeringen anser att det fortfarande finns skäl för anpassade svenska regler om kamerabevakning och att det gäller även den kamerabevakning som bedrivs i brottsbekämpande syfte. I kamerabevakningslagen finns uttryckliga bestämmelser som innebär att kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde får ske bara om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Det anges också vad som särskilt ska beaktas vid denna intresseavvägning. Någon tydlig motsvarighet till dessa bestämmelser finns inte i de allmänna reglerna om behandling av personuppgifter. Kamerabevakningslagen innehåller vidare bestämmelser om upplysning om kamerabevakning och sanktionsavgifter m.m. som inte har några exakta motsvarigheter i de allmänna reglerna. Även om dessa bestämmelser i kamerabevakningslagen skulle kunna föras över till andra författningar, som exempelvis brottsdatalagen, finns det fördelar med ett mer sammanhållet regelverk om kamerabevakning, som omfattar även kamerabevakning i brottsbekämpande syfte. Ett sådant regelverk underlättar inte minst för enskilda som vill få en bild av vad som gäller för de brottsbekämpande myndigheternas kamerabevakning.

Regeringen anser därför, i likhet med utredningen men till skillnad från *Polismyndigheten* och *Säkerhetspolisen*, att den kamerabevakning som bedrivs i brottsbekämpningen inte bör regleras enbart genom de allmänna reglerna om personuppgiftsbehandling. De problem som tillståndsplikten för med sig bör i stället lösas inom ramen för kamerabevakningslagen.

5.3 Anmälningssplikt är inte en bra lösning

Regeringens bedömning: Dagens tillståndsplikt bör inte ersättas med en anmälningssplikt för de brottsbekämpande myndigheterna.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser instämmer i bedömningen. Det gäller *Datainspektionen*, *Polismyndigheten*, *Åklagarmyndigheten*, *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Fastighetsägarna*. *Säkerhet för Näringsliv & Samhälle (SNOS)* håller med om att en anmälningssplikt som medför lika höga krav som en tillståndsansökan inte bör införas. Däremot anser SNOS att en mindre omfattande anmälningssplikt kan vara motiverad, om den inte genererar en betydande administration för de brottsbekämpande myndigheterna eller för *Datainspektionen*. *Riksdagens ombudsmän (JO)* ifrågasätter om dagens tillståndsplikt kan tas bort utan

att ersättas med t.ex. en anmälningssplikt. *Svenska Journalistförbundet* anser att om tillståndsplikten avskaffas så bör den i vart fall ersättas med en anmälningssplikt i syfte att upprätthålla goda möjligheter till insyn. Övriga remissinstanser uttalar sig inte särskilt om bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: En utgångspunkt för utredningens arbete var att dagens tillståndsplikt i första hand skulle ersättas med en anmälningssplikt. Utredningen har redogjort för hur en anmälningssplikt skulle kunna utformas men bedömt att en sådan plikt inte bör införas.

Regeringen konstaterar att det i och för sig kan finnas vissa argument för en anmälningssplikt av ett slag som innebär att de brottsbekämpande myndigheterna ska anmäla ny kamerabevakning till tillsynsmyndigheten innan den påbörjas. Sådana anmälningar skulle ge tillsynsmyndigheten överblick över vilken kamerabevakning som pågår och om en bevakning framstår som tveksam skulle tillsynsmyndigheten snabbt kunna inleda ett tillsynsärende, utreda bevakningen närmare och vidta de åtgärder som kan vara befogade. En fördel i jämförelse med dagens tillståndsplikt är att de brottsbekämpande myndigheterna inte skulle behöva vänta på tillstånd från tillsynsmyndigheten. Det skulle räcka med att göra själva anmälan.

Det finns samtidigt starka argument mot en anmälningssplikt. För att tillsynsmyndigheten ska kunna få en bild av den kamerabevakning som planeras, och kunna avgöra om det finns skäl att ingripa mot den, skulle det inte räcka att myndigheten får kännedom om att bevakning planeras på en viss plats. Myndigheten skulle också behöva få veta vad syftet med bevakningen är, varför den behövs på den aktuella platsen, hur den är tänkt att utformas osv. *Datainspektionen* bedömer att en anmälan skulle behöva innehålla i princip samma information som en tillståndsansökan för att myndigheten i varje enskilt fall ska kunna avgöra om tillsyn behövs eller inte. *Datainspektionen* framhåller vidare att myndigheten även utan en anmälningssplikt kan få information om vilken kamerabevakning som respektive myndighet utför, bl.a. eftersom varje myndighet enligt 3 kap. 3 § brottsdataförordningen ska föra en förteckning över de kategorier av behandlingar som myndigheten ansvarar för. *Datainspektionen* anser att fördelarna med en anmälningssplikt inte överväger det arbete som den skulle innebära för de berörda myndigheterna och *Datainspektionen*.

Regeringen instämmer i *Datainspektionens* synpunkter och anser i likhet med utredningen och flera remissinstanser att en anmälningssplikt inte bör införas. Det står klart att en ordning med en anmälningssplikt, om den ska fylla någon funktion, skulle medföra en omfattande administration som inte står i rimlig proportion till mervärdet för skyddet av den personliga integriteten. En anmälningssplikt skulle inte medföra en tillräcklig förenkling och inte undanröja de problem som kravet på tillstånd för med sig. Under sådana förhållanden håller även *SNOS* med om att en anmälningssplikt inte bör införas. Det bör vidare framhållas, med anledning av de synpunkter som *JO* och *Svenska Journalistförbundet* för fram, att de fördelar som kan uppnås genom en anmälningssplikt går att uppnå även på andra sätt. Regeringen återkommer till den saken i avsnitt 7.

6 Reglerna om tillståndsplikt ska ändras

6.1 Ingen tillståndsplikt för vissa myndigheter

Regeringens förslag: Tillstånd till kamerabevakning ska inte krävas vid bevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Det gäller bl.a. *Justitiekanslern, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Falu tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Lunds universitet, Malmö kommun, Stockholms kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) och Säkerhet för Näringsliv & Samhälle (SNOS).*

Två remissinstanser, *Civil Rights Defenders* och *Svenska Journalistförbundet*, avstyrker förslaget. Ytterligare några har invändningar mot det. *Datainspektionen* anser att tillståndsplikten fortfarande fyller en viktig funktion när det gäller den kamerabevakning som de brottsbekämpande myndigheterna bedriver. Kravet på tillstånd har enligt *Datainspektionen* en preventiv verkan och innebär att enskilda kan utgå från att bevakning som utförs av myndigheterna sker i enlighet med lagen. *Datainspektionen* menar vidare att den administrativa bördan inte nödvändigtvis minskar, och att förfarandet inte med säkerhet blir snabbare, för att tillståndsplikten tas bort. De berörda myndigheterna kommer själva att behöva göra intresseavvägningar och både konsekvensbedömningar och samråd med *Datainspektionen* kan krävas. *Kammarrätten i Stockholm* framhåller bl.a. vikten av att det finns regler som, i likhet med kravet på tillstånd, ger ett preventivt integritetsskydd. *Riksdagens ombudsmän (JO)* ifrågasätter om tillståndsplikten kan tas bort utan att ersättas med t.ex. en anmälningsplikt.

Några remissinstanser, bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting*, anser att lättnader i tillståndsplikten behövs även för andra än de myndigheter som omfattas av förslaget, exempelvis för kommuner och landsting.

Skälen för regeringens förslag

Frågan är om tillståndsplikten för viss kamerabevakning bör tas bort?

Ordningen med ett tillståndskrav för kamerabevakning har funnits länge. Kravet är avsett att garantera ett starkt skydd mot bevakning av enskilda och samtidigt ge ändamålsenliga möjligheter till kamerabevakning. Frågan om ett tillståndskrav bör gälla för olika typer av kamerabevakning har dock inte ett svar som är givet en gång för alla. Samhället förändras, liksom behoven av kamerabevakning. Skälen för en tillståndsplikt kan därmed bli mer eller mindre starka över tid. För de flesta enskilda har kravet på tillstånd tagits bort, eftersom det inte har bedömts vara förenligt med dataskyddsförordningen. Det finns dock kvar för myndigheter.

Tillståndsplikten medför som framgått problem i den brottsbekämpande verksamheten, särskilt för Polismyndigheten men också för Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket. Det finns ett tydligt behov av

förenklade regler. Regeringen har i förra avsnittet bedömt att de brottsbekämpande myndigheternas kamerabevakning inte bör undantas från kamerabevakningslagens tillämpningsområde och att tillståndsplikten inte bör ersättas med en anmälningsplikt. Frågan är då om kravet på tillstånd helt och hållet kan tas bort för vissa myndigheter eller verksamheter.

Kamerabevakning fyller en viktig funktion i brottsbekämpningen

En utgångspunkt för regeringens förslag är att kamerabevakning fyller en viktig funktion i brottsbekämpningen. Den inställningen gav regeringen uttryck för redan när kamerabevakningslagen infördes (prop. 2017/18:231 s. 31). Den kartläggning som utredningen nu har gjort bekräftar att kamerabevakning är ett värdefullt verktyg i arbetet mot brottslighet. Förutom att bevakningen kan ha en trygghetsskapande effekt, som gör att fler människor vistas på offentliga platser, kan den sägas bidra till brottsbekämpningen på flera olika sätt. Kamerabevakning kan nämligen användas som ett verktyg i myndigheternas brottsförebyggande arbete, i deras operativa arbete och vid utredningar av brott som har begåtts.

När det gäller den brottsförebyggande eller preventiva funktionen tyder den forskning som utredningen beskriver på att kamerabevakning kan ha betydelse framför allt för att förhindra planerade brott, som exempelvis narkotikahandel. Störst effekt tycks bevakningen ha när den kombineras med andra åtgärder, som ökad polisiär närvaro och sociala insatser av olika slag. Kamerabevakning kan också kombineras med enkla åtgärder som förbättrad belysning av särskilt utsatta platser. Genom kamerabevakning kan myndigheterna också följa händelseutvecklingen på en viss plats i realtid och snabbt ta sig dit om de ser att kriminellt belastade personer befinner sig där och att något kan vara på väg att hända. De kan på så sätt störa den kriminella verksamheten och förebygga brott genom sin närvaro.

Kamerabevakning har över huvud taget stor betydelse för det operativa brottsbekämpande arbetet. När bilder från kamerabevakning kan följas får myndigheterna en aktuell lägesbild över ett visst område. De kan bilda sig en uppfattning om var folksamlingar uppstår och var olika personer vistas. Myndigheterna får därigenom goda förutsättningar att ingripa och avstyra nära förestående eller pågående brottslighet. När myndigheterna kan följa utvecklingen på detta sätt kan de också förbereda sina insatser bättre och anpassa dem till den rådande situationen, t.ex. genom att ingripa med rätt antal personer. Detta har stor betydelse vid brottslighet i utsatta områden. Det har också stor betydelse vid terrorattentat. Vid sådana brott 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 gärningsmän så att de inte kan genomföra sin plan fullt ut (jfr Förebygga, förhindra, försvåra. Den svenska strategin mot terrorism, regeringens skrivelse 2014/15:146 s. 28). Genom kamerabevakning går det inte bara att få information om att ett attentat har inträffat utan också om hur många gärningspersonerna är, deras exakta positioner, hur de är beväpnade, vilka flyktvägar som finns, hur skadeläget ser ut osv. Sådan information kan vara direkt avgörande för att myndigheterna ska kunna minimera skadeverkningarna av ett attentat och gripa misstänkta direkt på platsen.

Kamerabevakning fyller slutligen en viktig funktion i brottsutredningar och vid lagföring av brott. Vid terrorattentatet i Stockholm 2017 var det

Prop. 2018/19:147 t.ex. avgörande för utredningen att Polismyndigheten snabbt fick tillgång till bilder från kamerabevakning. Det bidrog till att en person fort kunde gripas och senare dömas. Nyttan är dock stor vid alla utredningar av brott som har begåtts på bevakade platser. Det kan röra sig om t.ex. misshandel, rån, stölder, skadegörelse, narkotikabrott, våldtäkter och andra sexualbrott samt våldsamt upplopp. Nyttan kan vara särskilt stor vid brott i utsatta områden, om vittnen på grund av rädsla inte vill medverka i utredningen.

Kamerabevakning fyller således flera viktiga funktioner i samband med brottsbekämpning. Behovet av kamerabevakning för brottsbekämpande ändamål har dessutom ökat på senare år, bl.a. till följd av terrorhot och som en konsekvens av kriminalitet och otrygghet på särskilt utsatta platser. Det är därför en viktig utgångspunkt för regeringen att kamerabevakning ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt av de brottsbekämpande myndigheterna och inte försvåras eller fördröjas genom tillståndskrav eller annan administration om det inte är motiverat av tungt vägande skäl.

Vilken funktion fyller kravet på tillstånd för viss kamerabevakning?

Frågan är då om kravet på tillstånd för kamerabevakning innebär sådana fördelar från ett integritetsperspektiv att det bör behållas trots att det medför betydande problem i den brottsbekämpande verksamheten.

Som skäl för att införa en tillståndsplikt från första början angavs att den tekniska utvecklingen hade inneburit att användning av kamerautrustning för övervakning hade blivit allt vanligare och att det knappast fanns något egentligt skydd mot att utrustningen användes för personövervakning på ett sätt som kränkte den enskildes personliga integritet. Detta framgår av förarbetena till den första lagen på området (prop. 1975/76:194 s. 14 f.). Kravet på tillstånd har därefter upprätthållits, även om undantag har införts och kravet numera gäller bara för myndigheter och andra än myndigheter som utför uppgifter av allmänt intresse. I förarbetena till kamerabevakningslagen anges att syftet med tillståndsplikten bl.a. är att garantera ett starkt skydd mot bevakning av enskilda (prop. 2017/18:231 s. 58 f.).

Sedan tillståndsplikten infördes har integritetsskyddet i samband med kamerabevakning successivt förstärkts. Någon motsvarighet till dagens väl utbyggda regelverk om behandling av personuppgifter fanns inte när tillståndsplikten infördes. De allmänna reglerna om behandling av personuppgifter innehåller samtidigt inget krav på särskilt förhållningssätt för kamerabevakning eller andra typer av personuppgiftsbehandling. På det sättet ger tillståndsplikten ett mer långtgående skydd för den personliga integriteten än vad som följer av de allmänna reglerna om dataskydd.

Regeringen håller med *Civil Rights Defenders*, *Svenska Journalistförbundet*, *Datainspektionen*, *Kammarrätten i Stockholm* och *JO* om att tillståndsplikten har vissa fördelar även när det gäller kamerabevakning som bedrivs i brottsbekämpande syfte. För den enskilde innebär kravet på tillstånd framför allt att han eller hon kan vara säker på att behovet av bevakningen har prövats av en fristående myndighet och bedömts väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. För de brottsbekämpande myndigheterna kan det vara en fördel att få ett klart besked från tillsynsmyndigheten att rätta sig efter i stället för att riskera invändningar och tillsynsprocesser efter det att bevakningen har påbörjats.

Regeringens uppfattning är att tillståndsplikten trots vissa fördelar har större negativa än positiva effekter när det gäller den kamerabevakning som sker i den brottsbekämpande verksamheten. Regeringen anser vidare att ett starkt skydd för den enskildes personliga integritet kan upprätthållas även om tillståndsplikten för denna typ av kamerabevakning tas bort.

De negativa effekterna av tillståndsplikten har beskrivits i avsnitt 5.1. Problemen är betydande och hämmar användningen av kamerabevakning i brottsbekämpningen. En effektiv brottsbekämpning är ett grundläggande samhällsintresse och av stor vikt även för enskilda. Minskad brottslighet och ökad trygghet medför, som bl.a. *Justitiekanslern* påpekar, ett förstärkt integritetsskydd för den som slipper att utsättas för brottsliga angrepp.

Det står vidare klart att de allmänna regler som gäller för behandling av personuppgifter ger ett starkt skydd för den personliga integriteten vid kamerabevakning. Detta integritetsskydd beskrivs närmare i avsnitt 7.1. Redan här kan dock nämnas att reglerna bl.a. innebär att all bevakning som innebär att personuppgifter behandlas måste vila på en rättslig grund och ske för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Redan detta ger ett grundläggande preventivt integritetsskydd. Om bevakningen kan antas medföra särskild risk för intrång i den enskildes personliga integritet ska konsekvenserna för skyddet av personuppgifter bedömas innan kamerabevakningen påbörjas. Om konsekvensbedömningen visar att det finns en särskild risk för integritetsintrång eller om typen av behandling innebär särskild risk för intrång ska den ansvariga myndigheten samråda med tillsynsmyndigheten i god tid innan bevakningen påbörjas. Även dessa bestämmelser medför ett preventivt integritetsskydd av det slag som bl.a. *Kammarrätten i Stockholm* anser är viktigt. Till detta kommer ett stort antal bestämmelser om exempelvis behandling för nya ändamål, rättelse, uppdatering och radering, längsta tid som personuppgifter får behandlas, tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder, begränsning av tillgången till personuppgifter, säkerheten för de personuppgifter som behandlas osv.

Dessa detaljerade bestämmelser, som syftar till att skydda den enskildes personliga integritet, fanns som framgått inte när kravet på tillstånd för kamerabevakning infördes. Det bör i detta sammanhang också påpekas att många omfattande och känsliga behandlingar av personuppgifter i dag sker enbart med stöd av de allmänna reglerna om behandling av personuppgifter och utan krav på särskilt tillstånd. Den kamerabevakning som de brottsbekämpande myndigheterna utför skiljer sig inte i något väsentligt hänseende från sådana behandlingar när det gäller integritetsriskerna.

Det finns alltså ett starkt integritetsskydd även om kravet på tillstånd till kamerabevakning tas bort. En avskaffad tillståndsplikt innebär inte att det är fritt fram för kamerabevakning eller att sådan bevakning är oreglerad.

Som ett komplement till detta långtgående skydd föreslår regeringen i avsnitt 7.2 att den kamerabevakning som undantas från tillståndsplikten även i fortsättningen ska få bedrivas bara om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes motstående intresse av att inte bli bevakad. Regeringen föreslår att de berörda myndigheterna ska vara skyldiga att göra en intresseavvägning av detta slag innan de får påbörja bevakning av en plats dit allmänheten har tillträde. Myndigheternas avvägning ska

Prop. 2018/19:147 dokumenteras och tillsynsmyndigheten ska kunna ta ut en sanktionsavgift om de bryter mot kravet på att göra en dokumenterad intresseavvägning.

Sammantaget kommer det därmed att finnas ett flertal bestämmelser som innebär att integritetsintresset ska beaktas innan kamerabevakningen påbörjas. Tillsynsmyndigheten kommer också att ha tydliga befogenheter att ingripa, ytterst genom sanktionsavgifter, om bestämmelserna inte följs. Regeringen bedömer därmed att tillståndsplikten för kamerabevakning i brottsbekämpningen kan tas bort utan att ersättas med en anmälningsplikt på det sätt som JO förespråkar. Ett starkt integritetsskydd kan och kommer att upprätthållas på andra sätt än genom tillstånds- eller anmälningsplikt.

Några remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm* och *Svenska Journalistförbundet*, anser att allmänhetens och tillsynsmyndighetens möjlighet till insyn, dvs. att få veta var kamerabevakning pågår, riskerar att försämrats om tillståndsplikten tas bort. Regeringen delar inte denna oro. Kravet i kamerabevakningslagen på tydlig skyltning eller annan verksam upplysning om att bevakning pågår kommer att finnas kvar även om tillståndsplikten tas bort. Enligt 3 kap. 3 § brottsdataförordningen ska varje myndighet också föra en förteckning över de kategorier av behandlingar av personuppgifter som myndigheten ansvarar för. Enligt regeringens förslag i avsnitt 7.2 ska myndigheterna därutöver göra en intresseavvägning inför varje ny kamerabevakning. Den avvägningen ska dokumenteras. Sammantaget kommer det därigenom att finnas goda möjligheter för allmänheten och tillsynsmyndigheten att få kännedom om vilken kamerabevakning som pågår. Tillsynsmyndigheten har också alltid rätt att vända sig till den myndighet som behandlar personuppgifter för att få närmare upplysningar om och dokumentation av behandlingen (5 kap. 5 § brottsdatalagen). Datainspektionen påpekar själv i sitt remissyttrande att myndigheten även utan en tillståndsplikt förhållandevis enkelt kan få information om vilken kamerabevakning som varje myndighet utför.

Svenska Journalistförbundet anser att alla former av övervakning är ett indirekt hot mot källskyddet. Regeringen får i denna del påpeka att det förslag som läggs fram inte innebär att kraven för att få bevaka en plats dit allmänheten har tillträde ändras. Sådan bevakning ska fortfarande bara få bedrivas om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Förslaget innebär endast att kravet på tillstånd för denna bevakning tas bort för vissa myndigheter. En avskaffad tillståndsplikt påverkar inte på något sätt tillämpningen av de regler om t.ex. meddelarfrihet, anskaffarfrihet och rätt till anonymitet som finns i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Som framgått ovan ska det också finnas upplysningar om att kamerabevakning pågår på en plats dit allmänheten har tillträde. Den som inte vill möta någon på en kamerabevakad plats har alltså alla möjligheter att undvika detta.

Vissa myndigheter ska undantas från tillståndsplikten

Regeringen föreslår alltså att viss kamerabevakning som i dag förutsätter tillstånd ska undantas från tillståndsplikten. Det handlar inte om att ta bort tillståndsplikten generellt för alla myndigheter eller för andra som utför uppgifter av allmänt intresse. Det finns inte underlag för en sådan reform i detta lagstiftningsärende. Förhållandena vid brottsbekämpning är också speciella. Behovet av kamerabevakning är inte begränsat till vissa platser,

som en myndighets reception eller allmänna utrymmen i eller utanför ett sjukhus eller en skola. I stället kan behovet uppkomma på många olika sorters platser i samhället, ibland mycket snabbt. Det finns därför skäl för en särskild lösning för brottsbekämpningens del. För övriga myndigheter och enskilda föreslås i nuläget inga förändringar. Detta gäller trots det som bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting* framför om att kamerabevakning kan ha ett stort värde även utanför brottsbekämpningen. Det förslag som utredningen har presenterat i sitt slutbetänkande, om ett utökat undantag från tillståndsplikten när det gäller kamerabevakning i kollektivtrafiken m.m., bereds för närvarande i Regeringskansliet (jfr avsnitt 3).

Tillståndsplikten medför som framgått problem för Polismyndigheten men också för Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket. Andra myndigheter som har brottsbekämpande uppdrag, som exempelvis Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket, använder inte kamerabevakning eller drabbas i vart fall inte av tillståndspliktens negativa effekter på samma sätt som de uppräknade myndigheterna. Undantaget från tillståndsplikten föreslås därför inte omfatta alla myndigheter som bekämpar brott utan bara Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Samarbetet mellan dessa myndigheter gynnas dessutom av enhetliga regler i fråga om kamerabevakning.

Frågan är då om all kamerabevakning som de angivna myndigheterna bedriver ska undantas från tillståndsplikten eller om bara bevakning i brottsbekämpande syfte ska undantas. Behovet av förenklade regler tar i och för sig främst sikte på kamerabevakning i brottsbekämpningen och annan verksamhet som omfattas av brottsdatalogens tillämpningsområde. Det finns samtidigt ett stort behov av lättnader även när det gäller bevakning som dessa myndigheter bedriver för andra ändamål, som att förhindra olyckor, begränsa verkningarna av olyckor eller utöva olika former av kontroll eller tillsyn. Sådan kamerabevakning omfattas i regel inte av brottsdatalogen utan av dataskyddsförordningen med anslutande föreskrifter i andra författningar. Eftersom behovet av förenklade regler är stort på båda områdena föreslår regeringen att all kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket bedriver undantas från tillståndsplikten. Med den lösningen, som *Åklagarmyndigheten* förordar, undviker man också att bevakningens syfte avgör om tillstånd krävs. En sådan ordning skulle medföra vissa tillämpningsproblem, bl.a. eftersom en och samma bevakning kan ha olika syften.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att tillstånd inte ska krävas vid kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver. Ett generellt undantag av denna innebörd föreslås i 9 § kamerabevakningslagen. Förändringen medför att vissa av de befintliga undantagen från tillståndsplikten kan tas bort. Det gäller till att börja med det undantag som framgår av 10 § första stycket 1, som innebär att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen får bedriva bevakning utan tillstånd under högst tre månader om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet. Det undantaget fyller inte längre någon funktion när tillståndsplikten för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen tas bort. Samma sak gäller beträffande de undantag som i dag finns för Polismyndighetens kamerabevakning vid automatisk hastighetsövervakning (9 § 1) och för Polismyndighetens kamerabevakning till skydd

Prop. 2018/19:147 mot olyckor (10 § första stycket 2). Inte heller dessa undantag fyller någon funktion när tillståndsplikten avskaffas. De kan därför tas bort.

När det gäller den närmare utformningen av lagtexten föreslår *Lagrådet* att det i anslutning till det generella undantaget i 9 § tas in en hänvisning till de nya bestämmelserna om intresseavvägning m.m. som regeringen föreslår i avsnitt 7. Regeringen kan hålla med om att en sådan hänvisning skulle förtydliga kopplingen mellan undantaget och de nya reglerna. Det är samtidigt så att myndigheternas kamerabevakning inte bara kommer att omfattas av de nya reglerna om intresseavvägning m.m. Precis som i dag kommer bevakningen också att omfattas av andra bestämmelser, som upplysningskravet i 15 § och den dataskyddsreglering som anges i 6 §. Det som bör framgå av 9 § är därför endast att myndigheternas bevakning är undantagen från tillståndskravet, utan någon hänvisning till andra regler.

Genom de lagförslag som nu lämnas anser regeringen att riksdagens tillkännagivanden om kamerabevakning är slutbehandlade. Det gäller tillkännagivandet om att åstadkomma en ordning som gör det möjligt för polisen att i större utsträckning använda kameraövervakning i de områden där brottsligheten är som störst (bet. 2016/17:JuU17, punkt 1, rskr. 2016/17:212), tillkännagivandet om att kravet på att polisen ska söka tillstånd för kameraövervakning ska tas bort och ersättas av en anmälningsplikt (bet. 2017/18:JuU19, rskr. 2017/18:127), tillkännagivandet om att tillståndsplikten för Polismyndighetens och andra brottsbekämpande myndigheters kamerabevakning ska tas bort genom att deras kamerabevakning helt undantas från den nya kamerabevakningslagen (bet. 2017/18:JuU36, punkt 3, rskr. 2017/18:391) samt tillkännagivandet om att tillståndsplikten för Polismyndighetens kameraövervakning ska tas bort (bet. 2018/19:JuU12, punkt 6, rskr. 2018/19:169).

6.2 Fortsatt samverkan med kommunerna

Regeringens bedömning: Några nya regler om yttrande av kommunen behövs inte med anledning av att tillståndsplikten tas bort för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Några remissinstanser har invändningar mot bedömningen. *Brottsförebyggande rådet* och *Civil Rights Defenders* anser att den berörda kommunen även i fortsättningen bör få yttra sig i fråga om kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket tänker bedriva. *Kammarrätten i Stockholm* anser att det bör införas en skyldighet för myndigheterna att ge kommunen tillfälle att yttra sig i fråga om planerad kamerabevakning. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att kommunernas inflytande kan tillgodoses genom redan etablerade samverkansformer och att inga nya regler om yttrande av kommunen behövs om kravet på tillstånd tas bort. Organisationen påpekar att flertalet kommuner har en etablerad samverkan med framför allt Polismyndigheten. *Askersunds kommun* konstaterar att de upparbetade samverkanskanalerna med Polismyndigheten blir än viktigare om kravet på tillstånd tas bort. Även *Oskarshamn kommun* understryker vikten av en fortsatt samverkan mellan kommunen och de berörda myndigheterna.

Kommunernas rätt att yttra sig i tillståndsärenden

Kommunernas rätt att yttra sig innan tillstånd till kamerabevakning ges har förändrats över tid. I den tidigare kameraövervakningslagen (2013:460) angavs att den berörda kommunen skulle få tillfälle att yttra sig om det inte var onödigt. Utgångspunkten var därmed att ett yttrande skulle hämtas in. Av betänkandet En ny kamerabevakningslag, som ligger till grund för den nuvarande kamerabevakningslagen, framgår emellertid att kommunerna i praktiken sällan hade några särskilda synpunkter (SOU 2017:55 s. 290).

I den nya kamerabevakningslagen har skyldigheten att ge kommunen tillfälle att yttra sig begränsats. Av 12 § kamerabevakningslagen framgår att kommunen ska få tillfälle att yttra sig om det av särskild anledning behövs ett yttrande. När lagen infördes övervägde regeringen om kravet på yttrande skulle tas bort helt och hållet, bl.a. med hänsyn till den begränsade nytta som kommunernas yttranden tycktes ha. Regeringen ansåg dock att det inte kunde uteslutas att ett yttrande av kommunen ändå kunde vara värdefullt vid tillståndsprövningen i vissa fall. En särskild anledning skulle t.ex. kunna vara om omfattande och varaktig bevakning ska ske av centrala stadsdelar eller bevakning ska ske av en plats där flera kommunala evenemang väntas äga rum (prop. 2017/18:231 s. 74).

Om tillståndsplikten tas bort för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket kommer bestämmelsen om yttrande av kommunen inte att vara tillämplig i fråga om bevakning som ska bedrivas av dessa myndigheter. Frågan är om det därför bör införas ett krav på att myndigheterna i vissa fall ska ge kommunen tillfälle att yttra sig innan kameror sätts upp eller om kommunens möjlighet att komma med synpunkter på bevakningen kan tillgodoses på något annat sätt.

Hur samverkar myndigheterna och kommunerna i dag?

Det är framför allt samarbetet mellan Polismyndigheten och kommunerna som står i fokus när det handlar om kamerabevakning. De andra berörda myndigheterna bedriver för närvarande inte kamerabevakning i samma utsträckning som Polismyndigheten och deras kamerabevakning avser i vart fall sällan platser där t.ex. kommunala evenemang väntas äga rum.

Många kommuner bedriver i dag ett lokalt brottsförebyggande arbete genom lokala råd. I dessa är Polismyndigheten oftast representerad. Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting har tillsammans utarbetat en modell för samverkan mellan kommunerna och Polismyndigheten (se Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting, Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete, 2016, s. 6 f. och Polismyndighetens årsredovisning 2018, s. 18–21). Syftet är att säkra kvaliteten på det brottsförebyggande arbetet och utveckla samverkan mellan kommunerna och Polismyndigheten genom ett strukturerat och systematiskt arbetssätt som utgår från lokala behov och förutsättningar. Ett inslag i modellen är att parterna i en samverkansöverenskommelse enas om inriktning och fokusområden för det brottsförebyggande arbetet. Överenskommelsen, som också kan beskriva arbetsfördelningen mellan parterna, kompletteras med konkreta åtgärdsplaner och s.k. medborgarlöften. I ett medborgarlöfte berättar kommunen och Polismyndigheten hur de tillsammans avser att arbeta

Prop. 2018/19:147 brottsförebyggande och trygghetskapande. Nästan alla kommuner har i dag en samverkansöverenskommelse med Polismyndigheten. Modellen för samverkan har förstärkts genom den nya polisorganisation som finns sedan 2015. I den har beslut och resurser förts ut till lokalpolisområdena och samverkan med kommunerna leds och drivs av s.k. kommunpolis.

När det gäller specifik samverkan i fråga om kamerabevakning anger utredningen, utifrån uppgifter från Polismyndigheten, att sådan speciell samverkan har varit ovanlig eftersom myndigheten hittills inte har haft så många kameror. När det gäller exempelvis polisregion Syd finns det ett gemensamt arbete med kamerabevakning i fem kommuner. Samarbetet sker där inom ramen för redan etablerad samverkan och oftast genom kommunpoliserna. Som ett konkret exempel på hur samarbetet kan gå till nämner utredningen en ansökan om omfattande kamerabevakning i Rosengård i Malmö. Där har Polismyndigheten och kommunen samverkat från projektets början. Från kommunens sida har företrädare för det kommunala bostadsbolaget och kommunens enhet för trygghets- och säkerhetsfrågor varit involverade. Syftet med samverkan har varit att Polismyndigheten ska få en heltäckande bild av problematiken i området. Kameror har därefter placerats på lämpliga platser utifrån denna bild.

Det bör framhållas att det inte finns någon lagreglerad skyldighet för kommunerna att bedriva ett lokalt brottsförebyggande arbete eller att samverka med Polismyndigheten på något särskilt sätt. Den samverkan som sker bygger på ett gemensamt intresse av att förebygga brott.

Några nya bestämmelser om yttrande av kommunen behövs inte

Kommunerna har som framgått sällan haft några särskilda synpunkter när de har fått yttra sig i ärenden om tillstånd till kamerabevakning. Enligt *Civil Rights Defenders* utgör det inget legitimt skäl för att inskränka deras rätt att yttra sig. Regeringen håller dock med utredningen om att det talar mot ett krav på yttrande om tillståndsplikten tas bort. Samtidigt kan en samverkan med kommunerna vara viktig i vissa fall. Polismyndigheten har under utredningen också betonat vikten av dialog med berörda parter, exempelvis kommuner och fastighetsägare, inför ny kamerabevakning. Att kommunen är delaktig inför kamerabevakning ligger alltså inte bara i kommunens intresse utan även i Polismyndighetens. Som framgått finns det i många fall en frivillig lokal samverkan mellan kommunerna och Polismyndigheten. Inom ramen för den kan kommunerna framföra samma typer av synpunkter som de i dag kan föra fram i ett tillståndsärende.

Att införa en skyldighet för de berörda myndigheterna att i vissa fall låta kommunen yttra sig om planerad kamerabevakning skulle motverka syftet med den reform som föreslås. Angelägen kamerabevakning skulle riskera att fördröjas om myndigheterna måste ge kommunen tillfälle att yttra sig och vänta på svar. Varken *Sveriges Kommuner och Landsting* eller någon av de kommuner som har yttrat sig över förslaget har några invändningar mot att förfarandet med yttranden upphör om tillståndsplikten tas bort.

Regeringen anser därmed, till skillnad från *Brottsförebyggande rådet*, *Civil Rights Defenders* och *Kammarrätten i Stockholm*, att det inte behövs några nya regler om yttrande av kommunen om tillståndsplikten tas bort för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. När andra myndigheter ansöker om tillstånd kommer kommunen även i

fortsättningen att få tillfälle att yttra sig, om det av särskild anledning behövs ett yttrande. Samma sak gäller när andra som utför uppgifter av allmänt intresse ansöker om tillstånd till kamerabevakning. Prop. 2018/19:147

7 Ett fortsatt starkt integritetsskydd

Regeringen har i avsnitt 6.1 föreslagit att dagens tillståndsplikt ska tas bort när det gäller kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket bedriver. Regeringen föreslår inte någon anmälningsplikt och inte heller några särskilda bestämmelser om kommunernas delaktighet vid dessa myndigheters kamerabevakning.

Några remissinstanser uttrycker oro för att en reform av detta slag kan leda till omotiverad kamerabevakning eller andra intrång i den enskildes personliga integritet. Regeringen anser dock att förenklningarna går att genomföra utan att integritetsskyddet försvagas på något väsentligt sätt. Detta avsnitt handlar om det integritetsskydd som finns redan i dag och de ytterligare åtgärder som regeringen föreslår för att uppnå en väl avvägd balans mellan intresset av bevakning och intresset av integritet.

7.1 Reglerna om personuppgiftsbehandling gäller

Regeringens bedömning: De allmänna reglerna om behandling av personuppgifter ger ett långtgående skydd för den enskildes personliga integritet vid kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket bedriver.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna uttalar sig inte särskilt om bedömningen. *Polismyndigheten* vill ha ytterligare vägledning om när förhandssamråd med tillsynsmyndigheten krävs inför kamerabevakning.

Skälen för regeringens bedömning

Syftet med bevakningen avgör vilka regler som gäller

En utgångspunkt för regeringens ställningstagande att tillståndsplikten kan tas bort för vissa brottsbekämpande myndigheter är bedömningen att de allmänna reglerna om behandling av personuppgifter ger ett starkt skydd för den enskildes personliga integritet i samband med kamerabevakning.

De allmänna regler som gäller har beskrivits översiktligt i avsnitt 4.2. Brottsdatalagen gäller när Kustbevakningen, Polismyndigheten och Tullverket bedriver kamerabevakning i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Vid sådan kamerabevakning gäller också Kustbevakningens brottsdatalag, polisens brottsdatalag och Tullverkets brottsdatalag. Säkerhetspolisen ska tillämpa brottsdatalagen och polisens brottsdatalag i frågor som inte rör nationell säkerhet. När det gäller frågor som rör nationell säkerhet ska Säkerhetspolisen för närvarande tillämpa

Prop. 2018/19:147 vissa bestämmelser i den upphävda polisdatalagen och den likaså upphävda personuppgiftslagen. Som framgått av avsnitt 4.2.2 har en lagrådsremiss med förslag till en ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet beslutats den 29 maj 2019.

När myndigheterna bedriver kamerabevakning för andra ändamål än de som angetts ovan, exempelvis vissa former av kontroll eller tillsyn, gäller dataskyddsförordningen och dataskyddslagen med anslutande föreskrifter. Det är alltså syftet med kamerabevakningen som avgör vilka regler som ska tillämpas. Reglerna i brottsdatalagen och dataskyddsförordningen är dock likartade. Vid den fortsatta genomgången hänvisas det i första hand till brottsdatalagen, eftersom den lagen gäller vid sådan kamerabevakning i brottsbekämpande syfte som förslagen i första hand tar sikte på.

Reglerna om behandling av personuppgifter är många och detaljerade. Nedan ägnas särskild uppmärksamhet åt vissa bestämmelser som bedöms vara av stor betydelse vid kamerabevakning i brottsbekämpningen. För en mer heltäckande beskrivning av regelverken får regeringen hänvisa till propositionerna Brottsdatalag (prop. 2017/18:232) och Ny dataskyddslag (prop. 2017/18:105).

Bevakningen ska ha rättslig grund och legitima ändamål

En grundläggande förutsättning för att kamerabevakning och andra typer av personuppgiftsbehandling över huvud taget ska få äga rum är att det finns en rättslig grund. Enligt 2 kap. 1 § brottsdatalagen finns det rättslig grund bl.a. om behandlingen är nödvändig för att behöriga myndigheter ska kunna utföra sina uppgifter att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Särskilda bestämmelser om rättslig grund finns även i Kustbevakningens brottsdatalag, polisens brottsdatalag och Tullverkets brottsdatalag. Om kamerabevakningen inte är nödvändig för de syften som anges i författningarna är bevakningen över huvud taget inte tillåten.

En annan grundläggande princip är att personuppgifter får behandlas bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Detta framgår av 2 kap. 3 § brottsdatalagen. Ändamålet ska vara mer konkret än den rättsliga grunden och måste vara bestämt redan när uppgifterna samlas in. Utan ett legitimt ändamål av detta slag får bevakningen inte äga rum.

Genom dessa krav säkerställs det att kamerabevakning bedrivs med rättslig grund och för legitima ändamål. Eftersom grunden och ändamålet måste formuleras och fastställas redan innan bevakningen påbörjas medför bestämmelserna ett grundläggande preventivt integritetsskydd.

Bild och ljud får inte utan vidare behandlas för nya ändamål

De personuppgifter som samlas in genom kamerabevakning får inte utan vidare behandlas för andra ändamål än det eller de som hade fastställts när uppgifterna samlades in. Det är alltså inte möjligt att använda uppgifterna för vilket syfte som helst. Innan uppgifterna får behandlas för ett nytt ändamål inom brottsdatalagens tillämpningsområde ska det säkerställas att det finns en rättslig grund för den nya behandlingen och att det är både nödvändigt och proportionerligt att uppgifterna behandlas för det nya ändamålet (2 kap. 4 § brottsdatalagen). Om uppgifterna ska behandlas för

ett ändamål utanför brottsdatalogens tillämpningsområde ska det på motsvarande sätt säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att uppgifterna behandlas för det ändamålet (2 kap. 22 § brottsdatalogen).

Bestämmelserna bidrar till att skydda den enskildes personliga integritet eftersom de begränsar myndigheternas möjligheter att använda bild- och ljudmaterial från kamerabevakning. Kravet på proportionalitet innebär att skälen för att behandla personuppgifterna för det nya ändamålet måste väga tyngre än det intrång som behandlingen innebär för den enskilde.

Konsekvensbedömning kan krävas innan bevakningen påbörjas

I vissa fall kan en behandling av personuppgifter medföra särskilda risker för integritetsintrång. För de fallen finns det bestämmelser om krav på konsekvensbedömning och förhandssamråd med tillsynsmyndigheten.

Om en ny typ av behandling, eller betydande förändringar av en redan pågående behandling, kan antas medföra särskild risk för intrång i den registrerades personliga integritet, ska den personuppgiftsansvarige innan behandlingen påbörjas eller förändringen genomförs bedöma konsekvenserna för skyddet av personuppgifter. Detta framgår av 3 kap. 7 § brottsdatalogen. Som exempel på riskfyllda behandlingar, som bör föranleda en konsekvensbedömning, nämns i förarbetena till brottsdatalogen inrättandet av storskaliga register som innehåller känsliga personuppgifter eller vissa former av profilering (prop. 2017/18:232 s. 456).

En motsvarande bestämmelse om konsekvensbedömning finns i artikel 35 i dataskyddsförordningen. I artikel 35.3.c anges uttryckligen att en konsekvensbedömning ska krävas särskilt vid systematisk övervakning av en allmän plats i stor omfattning. I skäl 91 till förordningen förtydligas att detta gäller särskilt vid användning av optisk-elektroniska anordningar.

Vad en konsekvensbedömning ska innehålla framgår av närmare regler i brottsdataförordningen respektive dataskyddsförordningen. Det handlar bl.a. om en beskrivning av den planerade behandlingen, en bedömning av riskerna för intrång i registrerades personliga integritet, vilka åtgärder som planeras för att hantera riskerna och vilka rutiner som finns för att säkerställa skyddet av personuppgifterna och visa att tillämpliga regler följs.

Regeringen bedömer i likhet med utredningen att reglerna innebär att en konsekvensbedömning i många fall krävs vid kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde och som berör fler än ett begränsat antal personer (jfr även prop. 2017/18:231 s. 73). Exakt när det krävs en konsekvensbedömning är dock svårt att ange, eftersom reglerna är nya och ytterst uttolkas av EU-domstolen. Tillsynsmyndigheten ska dock, enligt artikel 35.4 i dataskyddsförordningen, upprätta och offentliggöra en förteckning över behandlingsverksamheter som omfattas av kravet på konsekvensbedömning. Enligt artikel 35.5 får tillsynsmyndigheten också ta fram en förteckning över behandlingsverksamheter som inte kräver någon konsekvensbedömning. Tillsynsmyndigheten kan alltså komma att ge mer vägledning i frågan. I övrigt får praxis på området avvaktas.

Det bör tilläggas att en konsekvensbedömning inte behöver avse varje enskilt fall av kamerabevakning. Av artikel 35.1 i dataskyddsförordningen framgår att en enda bedömning kan omfatta en serie liknande behandlingar som medför liknande höga risker. Av skäl 58 till dataskyddsdirektivet framgår att konsekvensbedömningar bör omfatta relevanta system och

Prop. 2018/19:147 processer för behandling men inte enskilda fall. Mot den bakgrunden har regeringen tidigare uttalat att exempelvis Polismyndigheten bör kunna ta fram en konsekvensbedömning som kan användas vid ett stort antal bevakningssituationer (prop. 2017/18:231 s. 73).

Förhandssamråd med tillsynsmyndigheten kan också krävas

Om konsekvensbedömningen visar att det finns särskild risk för intrång i registrerades personliga integritet eller om typen av behandling innebär särskild risk för intrång, ska den personuppgiftsansvarige samråda med tillsynsmyndigheten i god tid innan behandlingen påbörjas eller betydande förändringar genomförs. Kravet på förhandssamråd framgår av 3 kap. 7 § brottsdatalagen. En liknande bestämmelse finns i dataskyddsförordningen.

Vid förhandssamrådet ska den personuppgiftsansvarige lämna in sin konsekvensbedömning till tillsynsmyndigheten och tillhandahålla den övriga information som begärs av myndigheten. Inom ramen för samrådet ska tillsynsmyndigheten ge råd och stöd. Tillsynsmyndigheten kan också t.ex. utfärda en varning för att behandla personuppgifter på det planerade sättet. Om råden eller varningen ignoreras och behandlingen påbörjas kan tillsynsmyndigheten vidta andra åtgärder, t.ex. utfärda ett föreläggande eller besluta om sanktionsavgift. På brottsdatalagens område ska sådana korrigerande åtgärder emellertid inte vidtas inom ramen för samrådet. De är i stället ett led i tillsynsmyndighetens allmänna tillsynsuppgifter enligt brottsdatalagen (prop. 2017/18:232 s. 185). Eventuella beslut som tillsynsmyndigheten fattar kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

En särskild fråga är om den personuppgiftsansvarige kan befrias från skyldigheten att samråda, trots att konsekvensbedömningen visar att det finns särskild risk för integritetsintrång, genom att vidta åtgärder för att minska risken. På dataskyddsförordningens område är detta sannolikt möjligt (artikel 36.1 och skäl 94 till förordningen). På brottsdatalagens område har regeringen tidigare, i förarbetena till brottsdatalagen, uttalat att det kan vara svårt för den personuppgiftsansvarige att på egen hand avgöra vilka åtgärder som är tillräckliga för att minska risken. Regeringen utslöt dock inte att vidtagna åtgärder kan befria myndigheten från skyldigheten att samråda och menade att det fick överlämnas till rättstillämpningen att avgöra i vilken utsträckning samråd inte bör krävas för att myndigheten vidtagit åtgärder som har minskat risken för intrång till en godtagbar nivå (prop. 2017/18:232 s. 184).

Polismyndigheten efterfrågar ytterligare vägledning om när samråd med tillsynsmyndigheten krävs inför kamerabevakning. Regeringen har förståelse för önskemålet men konstaterar att det än så länge är svårt att ge några närmare anvisningar om hur det EU-rättsliga regelverket ska tolkas och tillämpas. Av 3 kap. 23 § brottsdataförordningen framgår dock att tillsynsmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om vilka typer av behandlingar som ska omfattas av kravet på förhandssamråd. Tillsynsmyndigheten kan alltså komma att ge sådan närmare vägledning som Polismyndigheten efterfrågar.

Kraven på konsekvensbedömning och förhandssamråd ger ett skydd

Regeringens bedömning är att bestämmelserna om konsekvensbedömning och förhandssamråd ger ett långtgående preventivt integritetsskydd när

kamerabevakning innebär särskilda risker för integritetsintrång. Reglerna säkerställer att sådana integritetsrisker beaktas redan innan bevakningen påbörjas och att lämpliga åtgärder för att hantera riskerna vidtas. Genom ett förhandssamråd kan de berörda myndigheterna få värdefull vägledning från tillsynsmyndigheten om hur de allmänna reglerna om behandling av personuppgifter ska tillämpas på ett korrekt sätt. Bestämmelserna om förhandssamråd säkerställer också att tillsynsmyndigheten involveras i ett tidigt skede när detta är motiverat med hänsyn till integritetsriskerna.

Särskilda tekniska och organisatoriska åtgärder vid kamerabevakning

En utgångspunkt i regelverket om personuppgiftsbehandling är att den teknik som används och den interna organisationen hos den som behandlar personuppgifterna ska utformas på ett sätt som bidrar till att skydda den registrerades personliga integritet. Den personuppgiftsansvarige är skyldig att genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder säkerställa och kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningsenlig och att den registrerades rättigheter skyddas (3 kap. 2 § brottsdatalagen).

När medlen för behandlingen bestäms, och vid behandlingen, ska den personuppgiftsansvarige genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder se till att nödvändiga skyddsåtgärder integreras i behandlingen (3 kap. 3 § brottsdatalagen). Detta kallas för inbyggt dataskydd.

Den personuppgiftsansvarige ska vidare följa principen om dataskydd som standard. Den personuppgiftsansvarige ska enligt den principen 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 (3 kap. 4 § brottsdatalagen).

Modern kamerateknik ger de brottsbekämpande myndigheterna goda möjligheter att skydda den enskildes personliga integritet genom inbyggt dataskydd och dataskydd som standard. Det finns i dag teknik som gör det möjligt att maskera exempelvis bostäder, fönster och dörrar i samband med kamerabevakning. Personer kan oidentifieras genom pixling och det finns kameror som aktiveras först vid olika typer av larm eller ljud, som skrik eller skottlossning. Vilka integritetsskyddande åtgärder som krävs varierar utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Det är ytterst upp till tillsynsmyndigheten att bedöma om den som bedriver kamerabevakning lever upp till kraven på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard.

Reglerna om personuppgiftsbehandling ställer också flera andra krav på den personuppgiftsansvarige. Det handlar bl.a. om krav på loggning, krav på att den interna tillgången till personuppgifter inom myndigheten ska begränsas och krav på åtgärder för att skydda personuppgifter mot obehörig eller otillåten behandling eller förlust, förstörelse eller annan oavsiktlig skada. Reglerna innebär alltså att en rad integritetsskyddande åtgärder ska vidtas i samband med kamerabevakning. Därmed uppnås ett starkt integritetsskydd under den tid som kamerabevakningen pågår.

Bild och ljud får inte bevaras under längre tid än nödvändigt

Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen (2 kap. 17 § brottsdatalagen). Detta kallas för principen om lagringsminimering. Detaljerade föreskrifter om hur länge uppgifter får behandlas finns i Kustbevakningens

Prop. 2018/19:147 brottsdatalag, polisens brottsdatalag och Tullverkets brottsdatalag. Om det inte är föreskrivet när en viss kategori av personuppgifter inte längre får behandlas ska den som ansvarar för behandlingen årligen se över behovet av att fortsätta behandla uppgifterna (2 kap. 18 § brottsdatalagen).

Från ett integritetsperspektiv är det naturligtvis en viktig fråga hur länge bild- och ljudmaterial från kamerabevakning sparas. Om det inte finns någon lagreglerad tidsgräns måste den som bedriver bevakningen själv avgöra vilken lagringstid som är nödvändig med hänsyn till bevakningens ändamål. Om materialet används exempelvis i en förundersökning finns det särskilda bestämmelser om hur länge uppgifterna får behandlas för detta ändamål. Genom principen om lagringsminimering, som bygger på att lagringstiden ska vara så kort som möjligt, säkerställs det i övrigt att uppgifter från kamerabevakning inte bevaras längre tid än nödvändigt.

Myndigheternas behandling av personuppgifter står under tillsyn

Genomgången ovan visar att det finns en rad bestämmelser som reglerar hur personuppgifter får behandlas vid kamerabevakning. Många av dem bygger på att den brottsbekämpande myndigheten själv ska agera på ett visst sätt, t.ex. säkerställa att kamerabevakningen har rättslig grund och legitima ändamål, att en konsekvensbedömning görs när detta krävs, att principerna om inbyggt dataskydd och dataskydd som standard följs och att inspelat bild- och ljudmaterial inte bevaras längre tid än nödvändigt.

I egenskap av tillsynsmyndighet är det Datainspektionens uppgift att övervaka att bestämmelserna följs. Tillsynsmyndigheten har långtgående befogenheter i enlighet med 5 kap. brottsdatalagen. Myndigheten har bl.a. rätt att få tillgång till alla personuppgifter som behandlas, upplysningar om behandlingen, dokumentation av behandlingen, tillträde till lokaler och tillgång till utrustning. Tillsynsmyndigheten kan vidare utfärda varningar, meddela förelägganden och begränsa eller förbjuda behandling. Till följd av dataskyddsreformen har tillsynsmyndigheten också rätt att besluta om sanktionsavgifter på upp till tio miljoner kronor vid vissa överträdelser av reglerna om personuppgiftsbehandling. Det skulle t.ex. kunna handla om att kamerabevakning har bedrivits utan rättslig grund eller utan ett särskilt, uttryckligt angivet och berättigat ändamål. Sanktionsavgift kan tas ut även vid överträdelser av de andra regler som har nämnts i denna genomgång.

Regeringens samlade bedömning är att brottsdatalagen och de övriga allmänna reglerna om personuppgiftsbehandling ger ett starkt skydd för den enskildes personliga integritet i samband med den kamerabevakning som enligt regeringens förslag ska undantas från kravet på tillstånd.

Regeringens förslag: Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket ska liksom i dag få bedriva kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde endast om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Vid bedömningen av bevakningsintresset och integritetsintresset ska samma faktorer särskilt beaktas som i dag beaktas i tillståndsärenden.

Till skillnad från i dag ska intresseavvägningen inte göras av tillsynsmyndigheten inom ramen för en tillståndsprövning. Den ska i stället göras av den myndighet som avser att bedriva kamerabevakningen. Den intresseavvägning som myndigheten gör ska dokumenteras.

Intresseavvägningen ska göras innan bevakningen påbörjas. En ny intresseavvägning ska göras innan myndigheten ändrar bevakningen på ett betydande sätt som ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet. En ny intresseavvägning ska också göras om förhållandena på den plats som bevakas ändras på ett betydande sätt som minskar intresset av bevakningen eller ökar risken för integritetsintrång.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens men är annorlunda utformat. Utredningen använder överviktsbedömning som beteckning för den intresseavvägning som föreslås.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Åklagarmyndigheten* anser att den överviktsbedömning och det dokumentationskrav som föreslås framstår som väl ägnade att bidra till en effektivisering av de brottsbekämpande myndigheternas användning av kamerabevakning, samtidigt som förslaget tillgodoser kravet på proportionalitet i avvägningen mellan intresset av bevakning och intresset av integritet. Enligt *Svenska Journalistförbundet* är det, om tillståndsplikten tas bort, bättre att myndigheterna själva gör en överviktsbedömning än att en sådan bedömning inte görs alls. Förbundet förordar dock att en utomstående myndighet gör bedömningen. Det gör även *Civil Rights Defenders*. *Lunds universitet* har inget att invända mot att överviktsprincipen tillämpas men ifrågasätter dess effektivitet som tillräcklig rättssäkerhetsgaranti. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att integritetsskyddet försvagas om ansvaret för överviktsbedömningen flyttas från tillsynsmyndigheten till de brottsbekämpande myndigheterna själva. JO anser vidare att de bestämmelser som föreslås ger begränsad vägledning när det gäller hur bedömningen ska göras. *Kammarrätten i Stockholm* framför att en konsekvensbedömning bör vara obligatorisk i de fall då en överviktsbedömning ska göras. *Sveriges advokatsamfund* anser att vissa krav bör ställas på de tjänstemän som ska göra bedömningen.

Skälen för regeringens förslag

Vad innebär överviktsprincipen?

I dag gäller att tillstånd till kamerabevakning ska ges om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad (8 § kamerabevakningslagen). Denna intresseavvägning ska göras av tillsynsmyndigheten när den bedömer om tillstånd till kamerabevakning ska beviljas. Eftersom tillstånd ska beviljas endast om bevakningsintresset

Prop. 2018/19:147 väger tyngre än integritetsintresset går det att tala om en överviktsprincip och en överviktsbedömning. Regeringen använder ordet överviktsprincip på samma sätt som utredningen men väljer till skillnad från utredningen att tala om en intresseavvägning i stället för en överviktsbedömning.

Kamerabevakningslagen är utformad så att vissa ändamål och omständigheter som särskilt ska beaktas vid intresseavvägningen anges direkt i lagen. Denna ordning har ansetts vara en förutsättning för en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning på området (prop. 2017/18:231 s. 64).

Vid bedömningen av intresset av kamerabevakning ska det enligt 8 § kamerabevakningslagen särskilt beaktas om bevakningen behövs för att

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

Att särskild hänsyn ska tas till dessa ändamål innebär att intresset av kamerabevakning i dessa fall väger tungt vid den intresseavvägning som ska göras. Tillstånd kan därför ges även vid större integritetsintrång (prop. 2017/18:231 s. 142).

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska det enligt 8 § kamerabevakningslagen särskilt beaktas

1. hur bevakningen ska utföras,
2. om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas, och
3. vilket område som ska bevakas.

Närmare vägledning i fråga om de faktorer som särskilt ska beaktas finns i förarbetena till kamerabevakningslagen (prop. 2017/18:231 s. 142–145).

Överviktsprincipen ska gälla även när tillståndsplikten tas bort

Regeringen anser att överviktsprincipen fyller en viktig funktion. Den ger tydligt uttryck för att bevakningsintresset och integritetsintresset ska vägas mot varandra i det enskilda fallet. Om integritetsriskerna är stora krävs det att bevakningsintresset är ännu större, eller att integritetsriskerna på något sätt kan minskas, för att kamerabevakning ska få ske. Principen tydliggör på det viset att integritetsaspekterna är en självklar del av bedömningen.

Genom att vissa faktorer som särskilt ska beaktas anges direkt i lagen bidrar överviktsprincipen också till en viss stadga och förutsebarhet i rättstillämpningen. Närmare vägledning om hur intresseavvägningen ska göras finns som framgått i förarbetena till kamerabevakningslagen och eftersom tillsynsmyndighetens beslut kan överklagas har det också bildats en viss rättspraxis. Sammantaget är principen ett ändamålsenligt verktyg för att åstadkomma en balanserad användning av kamerabevakning.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att överviktsprincipen ska gälla för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket även när kravet på tillstånd för deras kamerabevakning tas bort. Som utredningen påpekar innehåller de allmänna reglerna om personuppgiftsbehandling ingen klar motsvarighet till överviktsprincipen. Konsekvensbedömning och förhandssamråd krävs bara i vissa fall, när det finns särskild risk för integritetsintrång, och någon särskild avvägning mellan bevakningsintresset och integritetsintresset föreskrivs inte. Kravet på att personuppgifter ska behandlas korrekt (2 kap. 6 § brottsdatalagen och artikel 5.1 a i dataskyddsförordningen) innebär möjligen att en intresseavvägning ska göras men detta är inte alldeles klart och det framgår i vart fall inte hur denna avvägning ska gå till (jfr prop. 2017/18:232 s. 143 och propositionen Ny dataskyddslag, prop. 2017/18:105 s. 47).

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att det, när tillståndsplikten tas bort för de berörda myndigheterna, ska införas en ny bestämmelse i kamerabevakningslagen som anger att de får bedriva kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde endast om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Vid bedömningen av bevakningsintresset och integritetsintresset ska samma faktorer särskilt beaktas som i dag beaktas i tillståndsärenden. De materiella kraven för att myndigheterna ska få bedriva kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde blir därmed oförändrade jämfört med i dag. Reformen ökar alltså inte utrymmet för kamerabevakning. Den förenklar bara förfarandet genom att kravet på tillstånd tas bort.

Vilken myndighet som ska göra intresseavvägningen, hur den ska göras och i vilka situationer den ska göras behandlas närmare nedan.

Den berörda myndigheten ska själv göra intresseavvägningen

I dag gör tillsynsmyndigheten intresseavvägningen när den prövar en ansökan om tillstånd till kamerabevakning. När tillståndsplikten tas bort bör ansvaret för avvägningen flyttas över till den myndighet som ska bedriva kamerabevakningen, dvs. Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket. Om ansvaret för avvägningen skulle ligga kvar på tillsynsmyndigheten skulle den behöva ett underlag för sin bedömning. Myndigheterna skulle därefter behöva avvakta bedömningen innan de kan påbörja kamerabevakningen. Det skulle alltså införas ett förfarande som i allt väsentligt motsvarar dagens tillståndsförfarande.

Förslaget att föra över ansvaret för avvägningen från Datainspektionen till myndigheterna kritiserar av vissa remissinstanser. *JO* menar t.ex. att myndigheterna kommer att ha ett eget intresse av kamerabevakning när de tillämpar överviktsprincipen och att de kommer att sakna den särskilda kompetens och det helhetsperspektiv som en oberoende tillsynsmyndighet har. Även *Svenska Journalistförbundet* och *Civil Rights Defenders* anser att bedömningen bör göras av en fristående myndighet. *Lunds universitet* menar att överviktsprincipen blir relativt enkel att kringgå om det blir upp till myndigheterna själva att bedöma vilken bevakning som kan godtas.

Att låta en utomstående myndighet göra intresseavvägningen, som dessa remissinstanser förordar, skulle leda till samma typer av problem som tillståndsplikten medför i dag. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen och majoriteten av remissinstanserna, att den myndighet som

Prop. 2018/19:147 avser att bedriva bevakningen ska anförtros att göra avvägningen. I vissa fall kan tillsynsmyndigheten ändå komma att medverka när bevakningen planeras, till följd av det krav på förhandssamråd som har beskrivits i avsnitt 7.1. Tillsynsmyndigheten kommer också att utöva tillsyn över hur de berörda myndigheterna tillämpar överviktsprincipen. En oberoende instans kommer alltså att övervaka att intresset av bevakningen verkligen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.

Intresseavvägningen ska motsvara den som görs i tillståndsärenden

Regeringens utgångspunkt är att den intresseavvägning som de berörda myndigheterna ska göra bör motsvara den som tillsynsmyndigheten gör i dag. De förarbetsuttalanden och den rättspraxis som finns om denna intresseavvägning blir alltså relevanta vid myndigheternas bedömning.

En första förutsättning för att bevakningsintresset ska kunna väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad är, som regeringen påpekat i förarbetena till kamerabevakningslagen, att det finns en rättslig grund för kamerabevakningen i de allmänna reglerna om personuppgiftsbehandling (prop. 2017/18:231 s. 142). Det ska därefter göras en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. De faktorer som i dag särskilt ska beaktas vid tillståndsprövningen ska enligt regeringens förslag beaktas särskilt även vid myndigheternas egen intresseavvägning. Vilka dessa faktorer är har nämnts ovan och framgår av 8 § andra och tredje styckena kamerabevakningslagen. Det räcker att intresset av kamerabevakningen väger över det motstående intresset för att bevakningen ska vara tillåten.

Närmare vägledning i fråga om intresseavvägningen och de faktorer som särskilt ska beaktas finns som framgått i förarbetena till den nya kamerabevakningslagen (prop. 2017/18:231 s. 142–145). Det finns också viss rättspraxis på området. Regeringen anser därmed, till skillnad från JO, att det finns god vägledning när det gäller den avvägning som ska göras.

Sveriges advokatsamfund menar att den tjänsteman som gör den aktuella bedömningen bör ha en viss lägsta tjänsteställning och utbildningsnivå. Regeringen håller med såtillvida att den som anförtros uppgiften självklart bör ha den kompetens som krävs. Detaljerade krav på utbildning och fördelning av arbetsuppgifter inom en myndighet är dock lämpligare att ange i t.ex. en arbetsordning eller en delegationsordning än i lag.

I detta sammanhang bör slutligen något sägas om förhållandet mellan den intresseavvägning som föreslås och den konsekvensbedömning och det förhandssamråd som i vissa fall krävs enligt de allmänna reglerna om personuppgiftsbehandling. *Kammarrätten i Stockholm* anser att det bör vara obligatoriskt med en konsekvensbedömning i de fall då en bedömning enligt överviktsprincipen ska göras. Regeringen håller inte med om detta. Det är fråga om fristående skyldigheter som enligt regeringens uppfattning inte ska blandas samman. Konsekvensbedömning och förhandssamråd ska genomföras när det finns särskild eller hög risk för integritetsintrång. En intresseavvägning ska däremot göras oavsett hur betydande risken för integritetsintrång är. Eftersom det är fråga om separata skyldigheter, som aktualiseras under skilda förutsättningar, kan det tänkas att myndigheten i något fall bara behöver göra en intresseavvägning medan det i andra fall kan krävas såväl en intresseavvägning som en konsekvensbedömning och ett förhandssamråd med tillsynsmyndigheten. Att en intresseavvägning, en

konsekvensbedömning och ett förhandssamråd kan komma att omfatta likartade frågeställningar om integritetshänsyn är en annan sak. Prop. 2018/19:147

Den intresseavvägning som myndigheten gör ska dokumenteras

Regeringen anser att den intresseavvägning som myndigheten gör ska dokumenteras. En bestämmelse av denna innebörd ska tas in i lagen. En tydlig dokumentation kan vara till stor nytta vid tillsyn. I stället för att begära upplysningar från myndigheten kan tillsynsmyndigheten i ett första skede begära att få ta del av den dokumentation som ligger till grund för kamerabevakningen. Ett krav på dokumentation innebär dessutom att myndigheten tvingas att formulera och sammanställa sina överväganden, vilket i sig minskar risken för ogenomtänkt eller omotiverad bevakning.

Ett dokumentationskrav innebär visserligen en viss administrativ börda för de berörda myndigheterna men den blir inte lika stor som i dag. Varken Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket har invänt mot ett krav på att intresseavvägningen ska dokumenteras.

Några detaljerade föreskrifter om vad dokumentationen ska innehålla föreslås inte. Så länge den återspeglar den bedömning som har gjorts ska varje myndighet vara fri att utforma den på det sätt som myndigheten bedömer är lämpligt. Att dokumentationen ska återspegla bedömningen innebär samtidigt att de krav som gäller för bedömningen även gäller för dokumentationen. En första förutsättning för att bevakningsintresset ska kunna väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad är som framgått att det finns en rättslig grund för bevakningen i de allmänna reglerna om personuppgiftsbehandling. Den rättsliga grunden blir alltså en viktig del av både bedömningen och dokumentationen. Därutöver ska dokumentationen återspegla den helhetsbedömning som myndigheten har gjort, utifrån de faktorer som särskilt ska beaktas. Eftersom myndighetens bedömning ska motsvara den som i dag görs i tillståndsärenden kan viss ledning i fråga om dokumentationen gå att hämta från 11 § andra stycket kamerabevakningslagen, där innehållet i en tillståndsansökan regleras.

Lagrådet förordar att den föreslagna bestämmelsen ska innehålla mer detaljerade krav på dokumentationen. Enligt *Lagrådet* bör det exempelvis uttryckligen anges att dokumentationen ska innehålla en beskrivning av kamerabevakningen. Regeringen håller med *Lagrådet* om att kravet på dokumentation ska vara så tydligt som möjligt. Vissa språkliga ändringar har därför gjorts i förhållande till lagrådsremissens lagförslag. Att det behövs en viss beskrivning av den planerade kamerabevakningen för att den bedömning som har gjorts ska bli begriplig ligger dock i sakens natur och behöver inte anges särskilt. Inte heller i övrigt finns det skäl att lyfta fram särskilda aspekter av bedömningen genom detaljerade krav på dokumentation. Dokumentationen bör avse bedömningen i dess helhet.

Intresseavvägningen ska göras innan bevakningen påbörjas eller ändras

För att intresseavvägningen ska fylla sin funktion måste den göras innan kamerabevakningen påbörjas. Om en plats dit allmänhet har tillträde inte har varit kamerabevakad tidigare krävs det alltså att intresseavvägningen görs och dokumenteras innan myndigheten börjar kamerabevaka platsen.

Som huvudregel ska myndigheten inte behöva göra en ny bedömning varje gång den genomför ändringar av pågående kamerabevakning, t.ex.

Prop. 2018/19:147 om en ny kamera som täcker i stort sett samma område som de tidigare sätts upp. Om myndigheten ändrar kamerabevakningen på ett betydande sätt kan detta emellertid påverka avvägningen mellan bevakningsintresset och integritetsintresset. I de fallen ska en ny intresseavvägning krävas innan ändringen genomförs. Det kan handla om att myndigheten börjar ta upp ljud i samband med bevakningen eller att en tidigare avidentifiering genom maskering tas bort. Det kan också handla om att det område som kamerorna täcker utvidgas på ett mer betydande sätt. Ändringar av dessa slag ökar risken för integritetsintrång och motiverar en ny bedömning. Vid åtgärder som i stället minskar risken för integritetsintrång, t.ex. att en befintlig kamera tas bort, finns det inte skäl att kräva en ny bedömning.

Även yttre förändringar, som myndigheten inte själv kan styra över, kan påverka avvägningen mellan bevakningsintresset och integritetsintresset. Det kan handla om att brottsligheten på den bevakade platsen minskar kraftigt och att minskningen kan antas bestå även utan kamerabevakning. Det skulle också kunna handla om att den plats som bevakas ändrar karaktär på ett sätt som medför att en ny avvägning behövs, t.ex. för att en skola byggs. Även i sådana fall ska en ny intresseavvägning krävas.

Sammanfattningsvis föreslås alltså att en intresseavvägning ska krävas innan myndigheten påbörjar kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde. En ny avvägning ska därefter krävas innan myndigheten ändrar kamerabevakningen på ett betydande sätt som ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet. En ny avvägning ska slutligen krävas om förhållandena på den plats som bevakas ändras på ett betydande sätt som minskar intresset av bevakningen eller ökar risken för integritetsintrång. Bestämmelser om detta ska tas in i kamerabevakningslagen.

Tillsammans med de nya bestämmelserna om vad som ska gälla för Kustbevakningens, Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets kamerabevakning föreslår regeringen nya underrubriker i lagen. *Lagrådet* anser att regleringen blir tydligare utan dessa. Regeringen delar inte den bedömningen utan står fast vid sitt förslag om nya underrubriker.

7.3 En ny grund för sanktionsavgift ska införas

Regeringens förslag: Tillsynsmyndigheten ska få ta ut en sanktionsavgift av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket om de bryter mot kraven på dokumenterad bedömning. Sanktionsavgiften ska kunna uppgå till högst fem miljoner kronor.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Enligt utredningen ska en sanktionsavgift inte kunna tas ut enbart på den grunden att en myndighet inte har dokumenterat sin intresseavvägning.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Polismyndigheten* anser dock att det nogga bör övervägas om det finns tillräckliga skäl för att ta ut en sanktionsavgift vid överträdelser av kraven på överviktsbedömning. *Säkerhetspolisen* anser att en sanktionsavgift inte bör kunna tas ut av myndigheten.

En sanktionsavgift ska kunna tas ut av de berörda myndigheterna

Vid vissa överträdelser av bestämmelserna i kamerabevakningslagen får tillsynsmyndigheten ta ut en sanktionsavgift av den som bedriver kamerabevakning. En sådan avgift får tas ut bl.a. av den som bryter mot kravet på tillstånd. Vid beslut om sanktionsavgift ska vissa bestämmelser i brottsdatalagen, eller dataskyddsförordningen och dataskyddslagen, tillämpas. Beroende på vad överträdelsen gäller är sanktionsavgiften för en myndighet högst fem eller tio miljoner kronor. En sanktionsavgift tillfaller staten.

För att understryka intresseavvägningens betydelse föreslår regeringen att tillsynsmyndigheten ska kunna ta ut en sanktionsavgift även av den myndighet – Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket – som bedriver kamerabevakning och bryter mot kraven på dokumenterad bedömning. En ny grund för sanktionsavgift föreslås alltså.

Några remissinstanser har frågor om eller invändningar mot förslaget. Enligt *Polismyndigheten* redogör utredningen inte närmare för varför det samlade sanktionssystem som redan finns i form av straffbestämmelser, disciplinansvar, tillsynsåtgärder och skadestånd inte räcker att förhindra överträdelser av kraven på överviktsbedömning. *Säkerhetspolisen* anser att en sanktionsavgift inte bör kunna tas ut av myndigheten och anger att de befintliga sanktions- och tillsynsmöjligheterna räcker. Säkerhetspolisen anger vidare att den lag om myndighetens behandling av personuppgifter som har föreslagits i betänkandet Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning (SOU 2017:74) inte innehåller några regler om sanktionsavgifter. Det lagförslaget kommer, om det genomförs, att gälla för huvuddelen av Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling. Enligt Säkerhetspolisen har det inte framförts några särskilda skäl för att sanktionsavgifter ska kunna tas ut när Säkerhetspolisen bedriver kamerabevakning men inte i samband med att myndigheten behandlar personuppgifter i övrigt.

Regeringen konstaterar att en sanktionsavgift kan tas ut av de berörda myndigheterna redan i dag om de exempelvis bedriver tillståndspliktig kamerabevakning utan att ha fått tillstånd. Kravet på intresseavvägning är tänkt att ersätta dagens tillståndsplikt. Det står vidare klart att det straff- och disciplinansvar som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen nämner endast träffar fysiska personer och inte den myndighet som bedriver kamerabevakningen (jfr prop. 2017/18:232 s. 311–313). Regeringen anser mot den bakgrunden att det är rimligt att en sanktionsavgift ska kunna tas ut av den myndighet som bedriver kamerabevakning och bryter mot kraven på dokumenterad bedömning. Skälen för att kunna ta ut en avgift gör sig lika starkt gällande i förhållande till Säkerhetspolisen som i förhållande till Kustbevakningen, Polismyndigheten och Tullverket. Detta gäller oavsett hur en ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter kommer att utformas i fråga om sanktionsavgifter. Det föreslås därför att en sanktionsavgift ska kunna tas ut även av Säkerhetspolisen.

Sanktionsavgiften ska knytas till kraven på dokumenterad bedömning

Regeringen föreslår således att tillsynsmyndigheten ska kunna ta ut en sanktionsavgift av den myndighet som bedriver kamerabevakning och som bryter mot kraven på dokumenterad bedömning. Den bestämmelse som föreslås har utformats efter synpunkter från *Lagrådet*. Förslaget

- Prop. 2018/19:147 innebär att tillsynsmyndigheten kommer att kunna ta ut en sanktionsavgift av den myndighet som bedriver kamerabevakning
- om myndigheten inte har gjort en dokumenterad bedömning innan den påbörjar kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde,
 - om myndigheten inte har gjort en ny dokumenterad bedömning innan den ändrar kamerabevakningen på ett betydande sätt som ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet, och
 - om myndigheten inte har gjort en ny dokumenterad bedömning trots att förhållandena på den plats som bevakas ändras på ett betydande sätt som minskar intresset av bevakningen eller ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet.

Detta förslag skiljer sig från utredningens på så sätt att sanktionsavgiften knyts till dokumentationen av bedömningen och inte till bedömningen i sig. Dokumentationen är ett centralt inslag i de regler som föreslås och kravet på intresseavvägning blir knappast meningsfullt om avvägningen inte dokumenteras. Det är inte heller rimligt att en tillsynsprocess ska kunna kretsa kring frågan om en muntlig eller på annat sätt odokumenterad bedömning har gjorts och vad den bedömningen i så fall har innefattat.

Att en sanktionsavgift ska kunna tas ut om myndigheten inte har gjort en dokumenterad bedömning innan kamerabevakningen påbörjas är naturligt och kräver ingen närmare förklaring. Som framgått föreslår regeringen emellertid också att en sanktionsavgift ska kunna tas ut i vissa fall när en ny dokumenterad bedömning inte har gjorts trots att myndigheten har ändrat bevakningen eller förhållandena på platsen har ändrats. I vissa fall kommer myndigheten alltså att behöva ta ställning till om förhållandena är sådana att det krävs en ny intresseavvägning. Om den bedömningen i efterhand anses felaktig kan en sanktionsavgift tas ut. Detta kan framstå som strängt. Bestämmelserna i brottsdatalagen och dataskyddsförordningen om sanktionsavgift när en konsekvensbedömning inte har gjorts är dock utformade på motsvarande sätt. Myndigheten måste enligt de reglerna själv bedöma om en viss typ av personuppgiftsbehandling kan antas medföra särskild risk för intrång i den registrerades personliga integritet. Om myndigheten bedömer risken för intrång felaktigt, och därför inte gör någon konsekvensbedömning, kan en sanktionsavgift tas ut. Samma sak bör enligt regeringens uppfattning gälla i fråga om intresseavvägningen. Att en sanktionsavgift kan tas ut i dessa situationer tydliggör att den myndighet som bedriver bevakningen noggrant måste följa utvecklingen på den plats som bevakas och vara beredd att ompröva bevakningen om förhållandena på något sätt ändras. Den myndighet som förlitar sig på den ursprungliga intresseavvägningen och låter bevakningen pågå utan att följa utvecklingen på platsen riskerar att drabbas av en sanktionsavgift.

Regeringens förslag innebär att det är det faktum att myndigheten låter bli att göra en dokumenterad bedömning som kan leda till en sanktionsavgift, inte utfallet av bedömningen. Hur myndighetens intresseavvägning utfaller kommer alltså att sakna betydelse för frågan om sanktionsavgift. Om tillsynsmyndigheten skulle komma fram till att den bedömning som myndigheten har gjort är felaktig, och att förutsättningarna för kamerabevakning inte är uppfyllda, får tillsynsmyndigheten använda sina andra befogenheter. Tillsynsmyndigheten kan då exempelvis utfärda en varning, meddela ett föreläggande eller förbjuda behandlingen av personuppgifter.

Om kamerabevakningen strider mot någon av de allmänna reglerna om personuppgiftsbehandling, kan en sanktionsavgift i vissa fall tas ut direkt med stöd av de reglerna. Det skulle t.ex. kunna handla om att bevakningen saknar rättslig grund eller legitimt ändamål. Den sanktionsavgift som regeringen nu föreslår kan dock bara tas ut om myndigheten inte har gjort en dokumenterad intresseavvägning i en situation när detta krävs.

Exakt vad som krävs för att en dokumenterad bedömning ska anses ha gjorts får överlåtas till rättstillämpningen att avgöra. Vilka krav som i allmänhet bör ställas på bedömningen och dokumentationen har berörts i avsnitt 7.2. En alltför bristfällig dokumentation skulle i yttersta fall kunna likställas med att en dokumenterad bedömning inte har gjorts. Ett exempel kan vara att myndigheten endast har angett vilket ändamål bevakningen har och att bevakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset.

Sanktionsavgiften ska kunna bestämmas till högst fem miljoner kronor

Frågan är då vilken avgiftsnivå som ska gälla om myndigheterna bryter mot kraven på dokumenterad bedömning. I förarbetena till kamerabevakningslagen har regeringen uttalat att nivån på sanktionsavgifterna av enhetlighets skull bör vara densamma vid överträdelser av kamerabevakningslagen som vid överträdelser av motsvarande bestämmelser i de allmänna reglerna om behandling av personuppgifter. Eftersom kravet på tillstånd har ansetts utgöra en precisering av bestämmelserna om konsekvensbedömning och förhandssamråd har avgiftsnivån vid överträdelser av tillståndskravet satts till samma nivå som vid underlåten konsekvensbedömning och uteblivet förhandssamråd (prop. 2017/18:231 s. 73). Detta är den lägre avgiftsnivån enligt brottsdatalagen och dataskyddslagen, med ett högsta belopp på fem miljoner kronor när det gäller myndigheter.

Kraven på intresseavvägning kan sägas ersätta kravet på tillstånd. Det är därför rimligt att den lägre avgiftsnivån ska tillämpas även vid överträdelser av kraven på dokumenterad bedömning. Regeringen föreslår därför, i likhet med utredningen, att denna avgiftsnivå ska gälla.

7.4 Vissa undantag från de nya reglerna

Regeringens förslag: De nya bestämmelserna om förutsättningar för kamerabevakning, krav på dokumenterade intresseavvägningar och sanktionsavgift ska inte gälla vid sådan kamerabevakning som de berörda myndigheterna i dag kan bedriva utan tillstånd.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Fastighetsägarna* påpekar att det är viktigt att det finns möjlighet till undantag från kravet på dokumenterade överviktsbedömningar i samband med akuta brottsbekämpande åtgärder. Enligt *Polismyndigheten* bör det övervägas om det inte kan införas fler tillfälliga undantag från kravet på dokumenterade överviktsbedömningar. Som ett exempel nämns undantag för kamerabevakning i samband med fotbollsmatcher eller allmänna sammankomster. *Tullverket* framför att samarbetet med Polismyndigheten skulle underlättas om även Tullverket

Prop. 2018/19:147 undantogs från kravet på överviktsbedömning när det gäller tillfällig kamerabevakning vid risk för allvarlig brottslighet. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* ifrågasätter om det är motiverat att göra undantag från kravet på överviktsbedömning när det gäller sådan tillfällig bevakning som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får bedriva vid risk för allvarlig brottslighet. Att göra en överviktsbedömning kan enligt nämnden inte anses vara lika betungande som att ansöka om tillstånd.

Skälen för regeringens förslag

Dagens tillståndsplikt är inte absolut

Utgångspunkten i dag är att det krävs tillstånd för att en myndighet ska få bedriva kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde. Denna tillståndsplikt är dock inte absolut. Av 9 och 10 §§ kamerabevakningslagen framgår att kamerabevakning får bedrivas utan tillstånd, tillfälligt eller permanent, i en rad situationer (jfr avsnitt 4.3.3).

Möjligheten att bedriva kamerabevakning utan tillstånd är i dag störst för Polismyndigheten men även Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket kan använda sig av vissa av undantagen. Att tillståndskravet inte gäller innebär inte att kamerabevakningen är oreglerad. Förutom att andra bestämmelser i kamerabevakningslagen kan gälla, t.ex. i fråga om upplysningsplikt, omfattas bevakningen av de allmänna reglerna om behandling av personuppgifter. Även den kamerabevakning som får bedrivas utan tillstånd måste alltså ha en rättslig grund och kan omfattas t.ex. av bestämmelserna om konsekvensbedömning och förhandssamråd.

Lättnaderna vid viss kamerabevakning ska behållas

Syftet med regeringens förslag är i första hand att förenkla användningen av kamerabevakning som ett verktyg för brottsbekämpning. Detta görs genom att tillståndsplikten tas bort för all kamerabevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Som framgått i avsnitt 6.1 innebär det i sin tur att vissa av de befintliga undantagen från tillståndsplikten kan tas bort, vilket regeringen föreslår.

För att säkerställa ett starkt integritetsskydd föreslår regeringen att tillståndsplikten ska ersättas med nya regler om förutsättningarna för de berörda myndigheternas kamerabevakning, krav på intresseavvägningar och sanktionsavgifter. Regeringen anser dock att dessa nya regler inte bör gälla vid sådan kamerabevakning som myndigheterna i dag kan bedriva utan tillstånd. Det skulle nämligen innebära att förutsättningarna för sådan kamerabevakning försämrats jämfört med i dag. Som exempel kan nämnas att Polismyndigheten i dag får bedriva kamerabevakning utan tillstånd vid automatisk hastighetsövervakning (9 § 1 kamerabevakningslagen). Sådan bevakning får alltså bedrivas utan att tillsynsmyndigheten först prövar om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Om de nya reglerna skulle gälla även vid denna bevakning skulle Polismyndigheten behöva vidta åtgärder, i form av dokumenterade intresseavvägningar, som myndigheten inte behöver vidta i dag. Den administrativa bördan skulle alltså öka. Till skillnad från i dag skulle också en sanktionsavgift kunna tas ut om en intresseavvägning inte görs.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att de nya bestämmelserna om förutsättningar för kamerabevakning, krav på intresseavvägningar och sanktionsavgift inte ska gälla vid sådan kamerabevakning som de berörda myndigheterna i dag kan bedriva utan tillstånd. Myndigheterna ska kunna fortsätta med den bevakningen under oförändrade förutsättningar. Vilka typer av kamerabevakning som ska undantas behandlas närmare nedan.

Fortsatta permanenta undantag för viss kamerabevakning

I 9 § kamerabevakningslagen regleras vissa permanenta undantag från tillståndsplikten. Utredningen har bedömt att tre av dessa har betydelse för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Enligt 9 § 1 krävs inte tillstånd vid bevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning. Detta har redan nämnts.

Enligt 9 § 2 krävs inte tillstånd 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 har förklarats vara skyddsobjekt, om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet. Av 22 § första stycket skyddslagen framgår att den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt ansvarar för att objektet bevakas. Det förekommer att de berörda myndigheterna äger eller nyttjar sådana anläggningar eller områden. Som exempel kan nämnas att Säkerhetspolisens huvudkontor och vissa polisstationer har förklarats vara skyddsobjekt.

Enligt 9 § 9 krävs tillstånd inte heller vid kamerabevakning som sker för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön från ett fordon, en maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren. Undantaget omfattar bl.a. sådana backkameror som aktiveras när föraren backar ett fordon (prop. 2017/18:231 s. 80). Det förekommer naturligtvis att de myndigheter som berörs av förslagen använder den typen av kameror.

För att inte försämra de berörda myndigheternas möjligheter att använda kamerabevakning för de angivna ändamålen föreslår regeringen att de nya reglerna om förutsättningar för bevakning, krav på intresseavvägningar och sanktionsavgift inte ska gälla vid den bevakning som nu har nämnts.

Av 9 § 6–8 framgår att tillstånd inte heller krävs vid kamerabevakning för vissa ändamål i tunnelbana, lokaler där det bedrivs postverksamhet eller parkeringshus. *Lagrådet* har uppmärksammat att dessa undantag är utformade så att de kan tillämpas av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket, även om bevakningen i praktiken ofta lär bedrivas av den som ansvarar för verksamheten, t.ex. det företag som äger parkeringshuset. För att inte i något avseende försämra de berörda myndigheternas möjligheter att använda kamerabevakning föreslår regeringen att inte heller den bevakning som myndigheterna kan tänkas bedriva i dessa fall ska omfattas av de nya reglerna om förutsättningar för bevakning, krav på intresseavvägningar och sanktionsavgift.

Fortsatta tillfälliga undantag för viss kamerabevakning

I 10 § kamerabevakningslagen finns bestämmelser om vissa tillfälliga undantag från tillståndsplikten. Alla undantag berör Polismyndighetens kamerabevakning och vissa av dem kan beröra de andra myndigheterna.

Enligt 10 § 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 § 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 (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. Sådan bevakning får bedrivas under högst en månad.

Enligt 10 § 3 gäller slutligen att kamerabevakning får ske utan tillstånd 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. Polismyndigheten kan enligt 4 kap. 11 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor ansvara för sådan efterforskning och det förekommer att myndigheten bedriver kamerabevakning med stöd av undantaget. Det förekommer också att Kustbevakningen och Tullverket lämnar biträde vid efterforskningen. Av förarbetena till kamerabevakningslagen framgår att eventuell kamerabevakning i de fallen utförs för räddningsledarens räkning. Den biträdande myndigheten omfattas då av undantaget från tillståndsplikten (prop. 2017/18:231 s. 85).

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ifrågasätter om det är motiverat att göra undantag från kravet på intresseavvägningar när det gäller den bevakning som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får bedriva vid risk för allvarlig brottslighet. Regeringen anser att ett sådant undantag är motiverat. Det är viktigt att denna bevakning kan bedrivas under oförändrade förutsättningar. Det kan också hävdas att en allmän avvägning mellan bevaknings- och integritetsintresset har gjorts i och med att lagstiftaren har undantagit bevakningen från kravet på tillstånd.

Av de berörda myndigheterna är det i dag bara Polismyndigheten som bedriver kamerabevakning som räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor i de situationer som omfattas av undantagen. Det kan dock inte uteslutas att någon av de övriga berörda myndigheterna i framtiden kommer att bedriva kamerabevakning som räddningsledare. Exempelvis ansvarar Kustbevakningen för miljöräddningstjänst till sjöss enligt 4 kap. 12 § förordningen om skydd mot olyckor. För att säkerställa att ingen myndighets möjlighet att bedriva bevakning försämras jämfört med i dag ska undantagen gälla för den som är räddningsledare även framöver.

Regeringen föreslår således att de nya reglerna om förutsättningar för bevakning, krav på intresseavvägningar och sanktionsavgift inte ska gälla i de situationer som har angetts ovan. En bestämmelse av denna innebörd ska tas in i lagen. *Lagrådet* anser att den paragraf som föreslås, 14 d §, är svårtillgänglig och förordar att den utformas på ett annat sätt. Regeringen bedömer emellertid att paragrafen, för att undvika oklarheter, bör vara utformad på samma sätt som nuvarande 10 § om tillfälliga undantag från tillståndsplikten. Bestämmelserna i 14 d § ska motsvara dem i 10 § och bör därför vara utformade på samma sätt.

När det gäller *Polismyndighetens* och *Tullverkets* önskemål om ytterligare undantag från de nya bestämmelserna konstaterar regeringen att

det underlag som finns i detta lagstiftningsärende inte är tillräckligt för att införa ytterligare lättnader. Kamerabevakning påverkar regelmässigt enskildas personliga integritet och varje författningsändring som gör det lättare att bedriva kamerabevakning måste därför övervägas noggrant.

Avslutningsvis bör det påpekas att om myndigheterna avser att fortsätta bevakningen, efter det att tidsfristen för det tillfälliga undantaget har löpt ut, ska det göras en intresseavvägning i enlighet med huvudregeln.

7.5 Tillsammans ger reglerna ett starkt skydd

Regeringens bedömning: Några ytterligare regler eller åtgärder i fråga om integritetsskydd eller tillsyn behövs inte. De regler som finns och föreslås ger tillsammans ett starkt skydd för den enskildes personliga integritet och grundläggande fri- och rättigheter vid kamerabevakning.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Justitiekanslern* och *Trollhättans kommun* håller med om att integritetsskyddet inte behöver förstärkas ytterligare, utöver vad som föreslås, om tillståndsplikten tas bort för de berörda myndigheterna. *Malmö kommun* anser att integritetsriskerna minimeras genom de allmänna reglerna om personuppgiftsbehandling och förslaget om en bibehållen överviktsbedömning. *Oskarshamn kommun* menar att förslagen är väl avvägda från ett integritetsperspektiv. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser däremot att behovet av integritetsskyddande åtgärder bör analyseras ytterligare. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* uttalar sig i samma riktning och anger att det är önskvärt med ytterligare integritetsskyddande åtgärder. Som exempel på integritetsskyddande åtgärder tar nämnden upp att en myndighet skulle kunna ges i uppdrag att ta fram en vägledning eller riktlinjer om hur den nya dataskydds- och kamerabevakningsregleringen ska tolkas eller att en utomstående myndighet kan ges i uppdrag att följa upp effekterna av den nya kamerabevakningsregleringen inom några år. *Sveriges advokatsamfund* uttalar att förslagen troligen kommer att leda till ökad kamerabevakning och att myndigheterna därmed kommer att få mer s.k. överskottsinformation. Sådan information bör enligt samfundet av integritetsskäl inte få användas annat än i de fall och på det sätt som gäller vid hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 23 a § rättegångsbalken. Övriga remissinstanser uttalar sig inte särskilt om bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Reglerna om integritetsskydd och tillsyn kommer att vara tillräckliga

Utredningen har analyserat om det behövs ytterligare bestämmelser eller åtgärder i fråga om integritetsskydd eller tillsyn om tillståndsplikten tas bort för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Utredningens slutsats är att det inte behövs några sådana ytterligare regler eller åtgärder (avsnitt 10.10 och 11 i delbetänkandet).

Regeringen instämmer i utredningens bedömning. Ytterligare regler eller åtgärder i fråga om integritetsskydd eller tillsyn är inte motiverade vare sig med hänsyn till den enskildes grundläggande fri- och rättigheter eller av andra skäl. De regler som redan finns och de regler som föreslås

Prop. 2018/19:147 ger tillsammans ett starkt skydd för den enskildes personliga integritet och grundläggande fri- och rättigheter. Den bedömningen utvecklas nedan.

Ytterligare regler eller åtgärder i fråga om integritetsskydd behövs inte

Kamerabevakning och annan personuppgiftsbehandling kan i vissa fall utgöra en begränsning av den enskildes grundläggande fri- och rättigheter.

Rätten till respekt för den personliga integriteten ingår som en del i rätten till respekt för privatlivet enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Av artikel 8 i Europakonventionen framgår att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka rättigheten 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 gäller som lag i Sverige. Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår vidare att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) antogs 2000 och är sedan 2009 rättsligt bindande för EU-institutionerna och medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätt. Enligt artikel 7 i stadgan har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Av artikel 8 i stadgan framgår att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rätelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs.

Även den svenska grundlagen ger den enskilde ett grundläggande skydd för den personliga integriteten. Av målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen 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. Av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen följer vidare 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. Denna rättighet får begränsas bara i lag och under de förutsättningar som anges i 2 kap. 21 och 22 §§ regeringsformen.

Regeringen konstaterar att varken Europakonventionen, stadgan eller regeringsformen kräver att det ska finnas ett tillståndsförfarande när det gäller kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde. Som nämnts i avsnitt 5.1 är det från ett europeiskt perspektiv av allt att döma ovanligt med ett tillståndskrav. I Sverige har tillståndsplikten redan tagits bort för enskilda som inte utför uppgifter av allmänt intresse, eftersom den har ansetts oförenlig med dataskyddsförordningen (jfr avsnitt 4.3.2).

Regeringen bedömer vidare att de regler som kommer att gälla om tillståndsplikten tas bort för vissa myndigheter är tillräckliga för att skydda den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Förutsättningarna för

myndigheternas kamerabevakning kommer alltså att regleras i lag och bevakningen kommer att vara omgärdad av en omfattande reglering till skydd för den personliga integriteten. Det handlar i första hand om att de allmänna reglerna om personuppgiftsbehandling gäller för bevakningen men det kommer som framgått också att finnas en fortsatt specialreglering i kamerabevakningslagen. Det kommer också att finnas en oberoende tillsynsmyndighet, Datainspektionen, som kontrollerar att reglerna följs.

En annan sak som bidrar till ett starkt integritetsskydd är att uppgifter som har hämtats in genom kamerabevakning som huvudregel omfattas av sekretess. Enligt 32 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller nämligen sekretess för sådan uppgift om en enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom kamerabevakning som avses i kamerabevakningslagen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund, i likhet med bl.a. *Justitiekanslern*, att det inte behövs några ytterligare regler om integritetsskydd om tillståndsplikten avskaffas för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Regeringen anser inte heller, till skillnad från *JO* och *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden*, att det finns skäl för andra typer av integritetsskyddande åtgärder eller för ytterligare analyser. De regler som finns och föreslås kommer tillsammans att ge ett starkt och långtgående skydd för den enskildes personliga integritet och grundläggande fri- och rättigheter i samband kamerabevakningen.

Som *Sveriges advokatsamfund* påpekar kan de förslag som nu lämnas medföra att de brottsbekämpande myndigheterna kommer att använda sig av kamerabevakning i något större utsträckning än i dag. Förslagen innebär dock inte några förändringar jämfört med i dag i fråga om hur den information som kommer fram vid kamerabevakningen får användas.

Ytterligare regler eller åtgärder i fråga om tillsyn behövs inte

Tillsynsmyndigheten har en mycket viktig roll vid kamerabevakning och kommer att ha det även om tillståndsplikten tas bort för vissa myndigheter. Tillsynen kommer samtidigt att ändra karaktär. När förhandssamråd krävs kommer tillsynsmyndigheten fortfarande att medverka innan bevakningen påbörjas men i övrigt blir det till stor del fråga om att granska bevakning som myndigheterna redan har inlett. En sådan granskning kan initieras av enskilda genom klagomål men också av tillsynsmyndigheten själv.

På samma sätt som i dag kommer tillsynsmyndigheten att kunna granska om myndigheterna följer de allmänna reglerna om behandling av personuppgifter och kamerabevakningslagens krav på bl.a. upplysning genom tydlig skyltning eller motsvarande. Tillsynen kommer därutöver att omfatta de nya regler som regeringen föreslår. Tillsynsmyndigheten kommer alltså att kunna granska om intresset av kamerabevakning på en viss plats väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Tillsynen kommer också att omfatta kraven på intresseavvägning.

Vid sin tillsyn enligt kamerabevakningslagen har tillsynsmyndigheten samma befogenheter som enligt de allmänna reglerna om behandling av personuppgifter (24 § kamerabevakningslagen). De befogenheterna är långtgående. Som framgått av avsnitt 4 har tillsynsmyndigheten bl.a. rätt att få tillgång till alla personuppgifter som behandlas och att begära

Prop. 2018/19:147 upplysningar om behandlingen. Tillsynsmyndigheten får vidare utfärda skriftliga varningar, meddela förelägganden, förbjuda fortsatt behandling och besluta om sanktionsavgift. Dessa befogenheter är enligt regeringens mening fullt tillräckliga även i fortsättningen. Det behövs därmed inte några ytterligare bestämmelser eller åtgärder i fråga om tillsyn. Förslagets ekonomiska konsekvenser för Datainspektionen behandlas i avsnitt 9.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

8.1 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Utredningens förslag är att ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt om förslaget.

Skälen för regeringens förslag: De lagändringar som föreslås kräver inga särskilda anpassningar eller åtgärder som påverkar ikraftträdandet. Det är angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Ett tidigare ikraftträdande än den 1 januari 2020 är dock inte möjligt.

8.2 Övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Tillstånd till kameraövervakning eller kamera-bevakning som har beviljats Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket enligt kameraövervakningslagen eller kamerabevakningslagen ska upphöra att gälla vid utgången av december 2019.

Tillsynsmyndigheten ska fortfarande få ta ut en sanktionsavgift av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket om myndigheterna före den 1 januari 2020 bedrivit kamerabevakning och brutit mot tillståndskravet eller inte följt villkor i ett beslut om tillstånd.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* ifrågasätter om myndigheternas tillstånd bör upphöra att gälla omedelbart när lagändringarna träder i kraft. Enligt nämnden kommer myndigheterna att behöva en övergångsperiod för att hinna se över och eventuellt anpassa sin kamerabevakning till de nya reglerna. Ett alternativ som nämnden pekar på är att tillstånden fortsätter att gälla till dess att tillståndstiden löper ut. Övriga remissinstanser uttalar sig inte särskilt om förslagen.

Befintliga tillstånd bör upphöra att gälla

När de föreslagna lagändringarna träder i kraft och tillståndsplikten upphör kommer de berörda myndigheterna att ha ett visst antal tillstånd som har beslutats tidigare och som fortfarande gäller. Dessa tillstånd bör enligt regeringens mening upphöra att gälla när de nya reglerna träder i kraft. Detta bör för tydlighetens skull framgå av en övergångsbestämmelse.

Regeringen anser alltså att tillstånden inte bör fortsätta att gälla på det sätt som *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* förespråkar. Intresset av den bevakning som sker med stöd av tillstånden har i samband med tillståndsprövningen bedömts väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Givet att omständigheterna inte har förändrats kommer bevakningen därmed att vara tillåten även enligt den nya bestämmelsen om förutsättningarna för de berörda myndigheternas kamerabevakning.

Den intresseavvägning som regeringen föreslår behöver bara göras innan myndigheten påbörjar bevakning av en plats som inte har varit bevakad tidigare eller om en ny bedömning behövs på grund av vissa betydande förändringar (jfr avsnitt 7.2). Den kamerabevakning som sker med stöd av tillstånden kan därmed fortsätta, utan att det behöver göras någon ny intresseavvägning, så länge bevakningen i sig och förhållandena på platsen är oförändrade eller i vart fall inte ändras på ett betydande sätt.

Mot den bakgrunden saknas det skäl att ge de berörda myndigheterna särskild tid för anpassning, utöver den tid som i vart fall kommer att gå från riksdagens beslut till dess att lagändringarna träder i kraft.

En särskild fråga som utredningen berör är om myndigheterna kommer att behöva genomföra konsekvensbedömningar och förhandssamråd med tillsynsmyndigheten som en följd av att deras tillstånd upphör att gälla.

Enligt 3 kap. 7 § brottsdatalogen gäller kravet på konsekvensbedömning endast 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. Kravet på förhandssamråd gäller enligt samma paragraf om konsekvensbedömningen visar att det finns särskild risk för intrång i registrerades personliga integritet eller om typen av behandling innebär särskild risk för intrång. Dessa krav motsvarar till stor del de krav som finns i artiklarna 35 och 36 i dataskyddsförordningen.

Kravet på tillstånd till kamerabevakning har setts som en precisering av dataskyddsdirektivets och dataskyddsförordningens bestämmelser om konsekvensbedömning (prop. 2017/18:231 s. 73). När det gäller kravet på förhandssamråd behöver myndigheterna i dag inte lämna in någon separat begäran om samråd i de fall då tillståndsplikten gäller, eftersom ett sådant samråd enligt Datainspektionens uppfattning ingår i tillståndsprövningen.

Frågan om de berörda myndigheterna kommer att behöva genomföra konsekvensbedömningar och förhandssamråd när deras tillstånd upphör att gälla måste bedömas mot denna bakgrund. Tillståndsprövningen har som framgått ansetts motsvara eller innefatta både konsekvensbedömning och förhandssamråd. Mot den bakgrunden är det en rimlig utgångspunkt att kraven på konsekvensbedömning och förhandssamråd aktualiseras först om förhållandena ändras på ett sådant sätt att de överväganden som gjordes vid tillståndsprövningen framstår som överspelade. Frågan om när konsekvensbedömning och förhandssamråd krävs får dock ytterst avgöras

Prop. 2018/19:147 i rättstillämpningen utifrån en tolkning av dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen och det underliggande dataskyddsdirektivet.

Sanktionsavgift vid tidigare överträdelser av tillståndsplikten

Tillsynsmyndigheten får i dag ta ut en sanktionsavgift av de berörda myndigheterna om de bryter mot tillståndskravet eller inte följer villkor i ett beslut om tillstånd (25 § 1 och 2 kamerabevakningslagen). En sådan sanktionsavgift kan beslutas upp till fem år efter den dag då överträdelsen ägde rum eller, om myndigheten i fråga har fått tillfälle att yttra sig inom fem år, ännu senare. Detta följer av 26 § kamerabevakningslagen jämförd med 6 kap. 7 § brottsdatalagen och 6 kap. 4 § dataskyddslagen.

När de nya reglerna träder i kraft kommer en sanktionsavgift inte längre att kunna tas ut av de berörda myndigheterna i dessa situationer, eftersom tillståndsplikten för dem tas bort. Det framstår dock som rimligt att en sanktionsavgift ska kunna tas ut även efter ikraftträdandet, om någon av myndigheterna dessförinnan har bedrivit kamerabevakning och brutit mot tillståndskravet eller inte följt villkor i ett tillståndsbeslut. Regeringen föreslår därför en särskild övergångsbestämmelse av den innebörden.

Några ytterligare övergångsbestämmelser behövs inte

Det kan tänkas att en tillståndsansökan från någon av myndigheterna är föremål för prövning hos tillsynsmyndigheten när de nya reglerna träder i kraft eller att ett beslut i fråga om tillstånd har överklagats och ska prövas i domstol. I dessa fall kommer ändamålet med ansökan eller överklagandet att förfalla, eftersom tillstånd inte längre krävs för kamerabevakningen. Ärendet eller målet kan då avslutas genom ett avskrivningsbeslut. Någon särskild övergångsbestämmelse om detta behövs inte. Något behov av ytterligare övergångsbestämmelser finns inte heller i övrigt.

9 Konsekvenser av förslagen

9.1 Konsekvenser för brottsligheten

Regeringens bedömning: Förslagen ger Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket bättre förutsättningar att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Förslagen leder också till förbättrade förutsättningar att utreda och lagföra brott.

I förlängningen kan förslagen därmed bidra till att tryggheten i samhället ökar, att brottsligheten minskar och att fler brott beivras.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt om bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: En utgångspunkt för förslagen är att kamerabevakning fyller en viktig funktion i brottsbekämpningen. Det handlar inte bara om att bevakningen kan ha en preventiv effekt i fråga om viss brottslighet (jfr Brottsförebyggande rådet, Fungerar kamerabevakning brottsförebyggande? Resultat från en metastudie samt reflektioner om

metoder och resultat, 2018). Bevakningen har ett minst lika stort värde för myndigheternas operativa arbete. Genom kamerabevakning kan de t.ex. följa utvecklingen på en viss plats i realtid. Bilder från kamerabevakning kan också vara värdefulla vid utredning av brott och som bevis i domstol.

I dag krävs tillstånd från Datainspektionen för att myndigheter ska få bedriva kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde. Kravet på tillstånd leder som framgått till problem i den brottsbekämpande verksamheten. Tillståndsförfarandet är långsamt och tar stora resurser i anspråk för myndigheterna. Detta hämmar användningen av kamerabevakning och riskerar att leda till en mindre effektiv brottsbekämpning.

Regeringens förslag är att tillståndskravet tas bort för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Detta kommer att få positiva effekter för arbetet med att bekämpa och lagföra brott. Fördelarna är främst att den administrativa bördan för myndigheterna minskar och att kameror i många fall kommer att kunna sättas upp snabbare än i dag.

Den administrativa bördan minskar genom att tillståndsansökningar inte längre behöver skrivas. Den tid och de resurser som i dag går åt till detta kan i stället användas till brottsbekämpande arbete. Viss administration kommer fortfarande att krävas, till följd av förslaget om dokumenterade intresseavvägningar och i vissa fall även på grund av brottsdatalogens regler om konsekvensbedömning och förhandssamråd, men regeringens bedömning är att förslagen medför stora administrativa förenklingar.

Kameror kommer i många fall att kunna sättas upp snabbare än i dag om tillståndskravet tas bort. Den intresseavvägning som föreslås ska göras av myndigheten själv. Konsekvensbedömning och förhandssamråd med tillsynsmyndigheten aktualiseras bara under vissa förutsättningar och inte i varje enskilt fall. När ett behov av kamerabevakning uppstår kommer myndigheterna därmed att kunna agera betydligt snabbare än i dag.

Sammantaget innebär förslagen att de berörda myndigheterna kommer att kunna använda kamerabevakning på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag. Regelverket kommer att medge en större flexibilitet. Förenklingarna kan antas leda till att myndigheterna kommer att använda sig av kamerabevakning som verktyg i något större utsträckning, även om de rättsliga förutsättningarna för att få kamerabevaka en plats dit allmänheten har tillträde inte förändras i sak. En följd av att fler platser bevakas är att förutsättningarna för att utreda och lagföra brott kan förbättras. Bilder från kamerabevakning är ofta starka bevis. Det är dessutom fråga om bevis som kan ha en särskild betydelse om vittnen på grund av exempelvis rädsla eller tystnadskultur i ett visst område inte vågar berätta vad de har sett.

Förslagen bedöms också ha positiva konsekvenser för det nationella och europeiska samarbetet mot brottslighet. I dag försvåras samarbetet mellan de berörda myndigheterna av att tillståndsprocessen kan utveckla sig på olika sätt för varje myndighet. En gemensam satsning som innefattar kamerabevakning riskerar att fördröjas eller bli mindre effektiv om någon av myndigheterna behöver vänta längre tid på tillstånd än de andra. Det europeiska samarbetet underlättas av att Polismyndigheten får möjlighet att bedriva kamerabevakning på villkor som överensstämmer bättre med de som gäller i flera andra europeiska länder, där tillstånd inte krävs.

Genom att förutsättningarna för att bekämpa och lagföra brott med hjälp av kamerabevakning förbättras kan förslagen på sikt bidra till att tryggheten i samhället ökar, att brottsligheten minskar och att fler brott beivras.

Regeringens bedömning: Integritetsskyddet kommer inte att försvagas på något mer påtagligt sätt om tillståndsplikten tas bort för de berörda myndigheterna och ersätts av bl.a. ett krav på intresseavvägningar.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Som framgått tidigare anser vissa remissinstanser, däribland *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Datainspektionen*, *Civil Rights Defenders* och *Svenska Journalistförbundet*, att förslagen riskerar att försvaga integritetsskyddet. Andra instanser, som *Justitiekanslern* och *Malmö kommun*, anser att förslagen till viss del kan förstärka skyddet för den personliga integriteten, om de medför färre brott och ökad trygghet. Justitiekanslern anser att förslagen ger uttryck för en väl avvägd syn på förhållandet mellan kamerabevakning och personlig integritet. *Göteborgs tingsrätt* uttalar att förslagen framstår som väl övervägda och att de inte kan antas innebära några försämringar för skyddet av enskildas integritet.

Skälen för regeringens bedömning: Dagens tillståndsplikt ger ett särskilt integritetsskydd på så sätt att en utomstående myndighet, Datainspektionen, bedömer om intresset av bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Frågan är hur integritetsskyddet påverkas om tillståndsplikten tas bort för de berörda myndigheterna och ersätts av ett system där myndigheterna själva gör denna bedömning.

Som regeringen påpekat ovan får det antas att myndigheterna kommer att använda sig av kamerabevakning i något större utsträckning än i dag om reglerna förenklas genom att tillståndsplikten tas bort. Det betyder att enskilda kommer att bevakas i något större utsträckning när de vistas på gator och torg eller andra platser dit allmänheten har tillträde. Detta skulle kunna uppfattas som en försämring från integritetssynpunkt.

Det måste samtidigt framhållas att förutsättningarna för att få bevaka platser dit allmänheten har tillträde inte förändras genom förslagen. Sådan bevakning kommer även i fortsättningen att vara tillåten bara om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. På det sättet innebär förslagen inte något utökat utrymme för kamerabevakning. Effekten av att tillståndsplikten tas bort ska inte heller överdrivas. Kamerabevakning kostar pengar och är naturligtvis inte något självändamål för myndigheterna. Kameror kommer knappast att sättas upp annat än när starka skäl talar för det. De allmänna reglerna om behandling av personuppgifter, och den intresseavvägning som föreslås, innebär vidare att myndigheterna måste göra noggranna analyser innan kamerabevakning påbörjas. Tillsynsmyndigheten har till uppgift att övervaka myndigheternas tillämpning av regelverket och kan ingripa på olika sätt om de bedriver kamerabevakning trots att intresset av bevakningen inte väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.

Kamerabevakningslagens krav på tydlig skyltning eller annan verksam upplysning om kamerabevakning kommer fortsatt att gälla. Förslagen medför inte heller några förändringar i fråga om hur bilder och ljud som tas upp vid kamerabevakning får användas. Det bör slutligen framhållas att kamerabevakning inte bara har negativa följder för den personliga integriteten. Som *Justitiekanslern* och *Malmö kommun* påpekar kan

kamerabevakning, om den medför ökad trygghet och minskad brottslighet på en utsatt plats, anses förstärka skyddet för den personliga integriteten.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen, till skillnad från *JO*, *Datainspektionen*, *Civil Rights Defenders* och *Svenska Journalistförbundet*, att integritetsskyddet inte kommer att försvagas på något mer påtagligt sätt om tillståndsplikten tas bort för de berörda myndigheterna och ersätts av ett nytt krav på intresseavvägningar. Skyddet för den enskildes personliga integritet kommer i allt väsentligt att vara lika starkt som i dag.

9.3 Ekonomiska och övriga konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen leder inte till ökade kostnader för de statliga myndigheter eller kommuner som berörs. Om förslagen bidrar till att tryggheten i samhället ökar kan de ha positiva effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män. I övrigt har förslagen inga konsekvenser som bör redovisas särskilt.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Datainspektionen* ifrågasätter bedömningen att förslagen inte medför ökade kostnader för myndigheten. *Datainspektionen* påpekar att myndigheten inte har fått det tillskott på ca 20 miljoner kronor som det bedömdes att myndigheten behövde för tillkommande uppgifter och tillsyn enligt kamerabevakningslagen. De förslag som nu är aktuella innebär enligt *Datainspektionen* att tillståndsverksamheten kommer att minska med en fjärdedels årsarbetskraft medan tillsynsverksamheten kommer att öka med en och en halv årsarbetskraft. Den sammanvägda konsekvensen blir att *Datainspektionens* resurser behöver öka med en och en fjärdedels årsarbetskraft, vilket motsvarar ca 1,6 miljoner kronor. *Karlskrona kommun* menar att tillsynen får större betydelse när kravet på tillstånd tas bort och att det därför är väsentligt att tillsynsmyndigheten ges tillräckliga resurser. Även *Brottsförebyggande rådet* framhåller vikten av att tillsynsmyndigheten ges tillräckliga resurser. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att förslagets konsekvenser för förvaltningsdomstolarnas verksamhet bör analyseras närmare.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska konsekvenser för de statliga myndigheterna

Förslagen minskar kostnaderna för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket eftersom de inte behöver lägga ner tid och resurser på tillståndsansökningar och annan administration med anledning av tillståndsförfarandet. Myndigheterna kommer samtidigt att få vissa nya kostnader för att göra och dokumentera de intresseavvägningar som föreslås. I likhet med utredningen bedömer regeringen att förslagen som helhet inte kommer att påverka myndigheternas ekonomi. Förslagen rymms alltså inom befintliga ekonomiska ramar för dessa myndigheter.

Datainspektionen är ensam tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt kamerabevakningslagen. Förslagen innebär att *Datainspektionen* inte längre kommer att behöva pröva tillståndsansökningar från de berörda myndigheterna. Det medför minskade kostnader i tillståndsverksamheten.

Prop. 2018/19:147 I vissa fall kan förhandssamråd med Datainspektionen aktualiseras och då kommer myndigheten att få utföra ett arbete som delvis motsvarar det som i dag görs vid tillståndsprövningar. Förfarandet med förhandssamråd bör dock inte ta lika stora resurser i anspråk som dagens tillståndsförfarande.

Att tillståndsplikten tas bort innebär samtidigt att behovet av tillsyn över de berörda myndigheternas kamerabevakning och kostnaderna för sådan tillsyn kommer att öka. Det kommer alltså att behövas mindre resurser för tillståndsprövning och större resurser för tillsyn. *Datainspektionen* anger i detta sammanhang att behoven i tillsynsverksamheten kommer att öka något mer än vad de minskar i tillståndsverksamheten. *Datainspektionen* påpekar vidare att myndigheten för 2019 har tilldelats 5,7 miljoner kronor extra till följd av den nya kamerabevakningslagen. När lagen infördes beräknades behovet till ca 20 miljoner kronor (prop. 2017/18:231 s. 131).

Regeringen anser, på samma sätt som *Karlskrona kommun och Brottsförebyggande rådet*, att det självklart är viktigt att tillsynsmyndigheten har de resurser som krävs för att den ska kunna fullgöra sina uppgifter. Regeringen har dock svårt att se att de förslag som nu läggs fram kommer att leda till ökade kostnader för *Datainspektionen*. Den bedömning som utredningen gör, att de ökade kostnaderna för tillsynen i allt väsentligt kompenseras av minskade kostnader för tillståndsprövningen, framstår som rimlig. Regeringen håller därför med utredningen om att förslagen rymms inom befintliga ekonomiska ramar även för *Datainspektionen*.

Förvaltningsrätten i Stockholm efterlyser en bedömning av förslagets effekter för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förslagen innebär att *Datainspektionen* inte längre kommer att fatta några beslut som gäller tillstånd för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket. Antalet tillståndsbeslut som kan överklagas till förvaltningsrätten kommer alltså att minska. I vilken utsträckning förslagen kan komma att medföra fler tillsynsrelaterade mål hos domstolarna är svårt att förutse. Att tillståndsplikten tas bort skulle kunna leda till något fler mål om t.ex. förelägganden, eftersom tillsynsmyndighetens granskning till större del kommer att ske i efterhand, efter att bevakningen har påbörjats. En typ av mål kan alltså bli något vanligare samtidigt som en annan blir ovanligare. Vid en samlad bedömning kommer de allmänna förvaltningsdomstolarnas verksamhet och kostnader sannolikt inte att påverkas nämnvärt av regeringens förslag. Förslagen bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Ekonomiska och andra konsekvenser för kommunerna

Om tillståndsplikten tas bort kommer det inte att finnas något krav på att kommunerna i vissa fall ska få yttra sig om den kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket har för avsikt att påbörja. Kommunernas medverkan och möjlighet att komma med synpunkter kommer i stället att tillgodoses inom ramen för en allmän samverkan med de berörda myndigheterna (jfr avsnitt 6.2).

Förändringen väntas inte medföra ökade kostnader för kommunerna. Förslagen kan inte heller anses påverka den kommunala självstyrelsen. Även om kommunerna i dag har rätt att yttra sig i vissa tillståndsärenden har de inte något bestämmande inflytande över sådan kamerabevakning som statliga myndigheter avser att påbörja i en kommun.

Förslagen har ingen påverkan på kostnaderna eller intäkterna för landsting, företag eller andra enskilda. De har inte heller några direkta samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt. Om förslagen bidrar till att tryggheten i samhället ökar och att brottsligheten minskar har det givetvis positiva ekonomiska effekter både för det allmänna och för enskilda.

Eftersom kvinnor upplever otrygghet vid utevistelse i större utsträckning än män kan ökad trygghet på offentliga platser bidra till mer likartade villkor för kvinnor och män i samhället. Förslagen kan alltså ha positiva konsekvenser för jämställdheten. I övrigt bedöms förslagen inte ha några sådana konsekvenser som bör redovisas särskilt.

10 Författningskommentar

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 Försvarmakten 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 bestämmelser om undantag från det krav på tillstånd till kamerabevakning som finns i 7 §. Ändringen behandlas i avsnitt 6.1.

Ändringen i *punkt 1* innebär att tillstånd till kamerabevakning inte krävs vid bevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver. Det är fråga om ett generellt undantag som omfattar all bevakning som de angivna myndigheterna bedriver enligt lagen, oavsett bevakningens ändamål. Undantaget omfattar alltså inte bara bevakning som behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott utan också sådan bevakning som kan behövas för andra ändamål, t.ex. kontrollverksamhet av olika slag.

Att myndigheternas kamerabevakning undantas från kravet på tillstånd innebär inte att den är oreglerad. En förutsättning för att myndigheterna ska få bedriva kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde är enligt 14 a § att intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Enligt 14 b § ska myndigheterna bedöma om förutsättningarna i 14 a § är uppfyllda innan de påbörjar bevakningen. Bedömningen ska dokumenteras. Om myndigheterna bryter mot kraven på dokumenterad bedömning kan det enligt 25 § leda till en sanktionsavgift.

Myndigheternas kamerabevakning omfattas vidare av flera andra bestämmelser i lagen. Det gäller bl.a. bestämmelserna i 15–20 §§ om upplysning om kamerabevakning och enskildas rätt till information. Bevakningen omfattas också av sådan dataskyddsreglering som nämns i 6 §.

Ändringen innebär att det undantag från tillståndskravet som hittills har reglerats i punkt 1, för kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning, inte längre behövs. Det har därför utgått. I övrigt är paragrafen oförändrad.

Paragrafen har utformats med beaktande av *Lagrådets* synpunkter.

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 innehåller bestämmelser om tillfälliga undantag från kravet på tillstånd till kamerabevakning i 7 §. Ändringarna behandlas i avsnitt 6.1.

Ändringarna innebär att det tillfälliga undantag som hittills har gällt för Polismyndighetens och Säkerhetspolisens kamerabevakning vid risk för allvarlig brottslighet har tagits bort, eftersom det inte längre behövs. Av samma skäl har ordet Polismyndigheten tagits bort i bestämmelsen om kamerabevakning utan tillstånd under högst en månad till skydd mot olyckor. Till följd av ändringarna har numreringen i paragrafen ändrats.

Kustbevakningens, Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets kamerabevakning

Förutsättningar för kamerabevakning

14 a § *Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket får bedriva kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde endast om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.*

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

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

Paragrafen är ny och anger förutsättningarna för att Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket ska få kamerabevaka en plats dit allmänheten har tillträde. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Av paragrafen framgår att de angivna myndigheterna får bedriva kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde endast om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Vid bedömningen av intresset av kamerabevakning ska 8 § andra stycket tillämpas. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska 8 § tredje stycket tillämpas.

Bestämmelsen ska i första hand tillämpas av myndigheterna själva, enligt närmare anvisningar i 14 b §, och av tillsynsmyndigheten vid tillsyn.

Med plats dit allmänheten har tillträde avses detsamma som i 7 §. Det handlar om exempelvis gator, torg och parker samt transportmedel för allmänna kommunikationer och ankomst- och avgångshallar för passagerare som använder sådana transportmedel (prop. 2017/18:231 s. 141).

Kravet på att intresset av kamerabevakningen ska väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad har sin motsvarighet i 8 §, som reglerar förutsättningarna för tillstånd. Kravet ska förstås och tillämpas på samma sätt. Det betyder att förarbetena till 8 § är vägledande även när det gäller tillämpningen av denna paragraf (prop. 2017/18:231 s. 142–145). Även rättspraxis om de förutsättningar som anges i 8 § är relevant.

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 den tillämpliga personuppgiftsregleringen, i första hand dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen (2018:1177). Därefter ska en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet göras (prop. 2017/18:231 s. 142). Vid bedömningen av

Prop. 2018/19:147 intresset av bevakningen ska det särskilt beaktas om den behövs för något eller några av de ändamål som anges i 8 § andra stycket. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska de faktorer som anges i 8 § tredje stycket särskilt beaktas. Det räcker att intresset av kamerabevakning väger över det motstående intresset för att bevakningen ska få ske.

Av 14 c och 14 d §§ framgår att kamerabevakning i vissa fall får bedrivas oavsett om förutsättningarna i denna paragraf är uppfyllda eller inte.

Paragrafen har fått sin utformning efter synpunkter från *Lagrådet*. Den överordnade rubriken närmast före paragrafen omfattar 14 a–14 d §§ och har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

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

En ny bedömning ska göras

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

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

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

Paragrafen är ny och reglerar de intresseavvägningar som ska göras av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket i samband med kamerabevakning. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Av *första stycket* framgår följande. Innan Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket påbörjar kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde ska myndigheten bedöma om de förutsättningar som anges i 14 a § är uppfyllda, dvs. om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Myndigheten är alltså skyldig att genomföra en intresseavvägning innan den påbörjar kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde.

Bestämmelserna i *andra stycket* gäller pågående kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde och innebär att den myndighet som bedriver bevakningen ska göra en ny intresseavvägning i två olika fall.

En ny intresseavvägning ska enligt *punkt 1* göras innan myndigheten ändrar bevakningen på ett betydande sätt som ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet. Intresseavvägningen ska göras innan ändringen genomförs. En utökning av det område som bevakas är en sådan betydande ändring som typiskt sett ökar risken för integritetsintrång, i vart fall om utökningen är mer än marginell. Även en marginell utökning av det område som bevakas kan kräva en ny avvägning, om den innebär att en mer integritetskänslig del av platsen börjar bevakas. Det skulle t.ex. kunna handla om ingången till en vårdcentral. Även att kameror riktas om kan vara en betydande ändring som ökar risken för integritetsintrång. Andra exempel är att myndigheten börjar ta upp ljud vid bevakningen, att bevakning som hittills bara har skett nattetid börjar bedrivas även dagtid eller att en tidigare avidentifiering genom maskering tas bort. Det skulle också kunna handla om att myndigheten ändrar bevakningens ändamål.

Enligt *punkt 2* ska en ny intresseavvägning även göras när förhållandena på den plats som bevakas ändras på ett betydande sätt. En ny avvägning krävs dock bara om förändringen minskar intresset av bevakningen eller ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet. Det skulle kunna handla om att brottsligheten på den plats som bevakas minskar tydligt och att minskningen beror på andra faktorer än bevakningen i sig. I en sådan situation har intresset av bevakningen minskat. Det skulle också kunna handla om att risken för ordningsstörningar på en viss plats minskar, t.ex. för att en arena inte längre används för en viss typ av evenemang. I andra fall kan betydande förändringar på platsen medföra att risken för integritetsintrång ökar. Det skulle exempelvis kunna handla om att en förskola eller ett sjukhus byggs vid den plats som bevakas. Skyldigheten att göra en ny intresseavvägning inträder först när förhållandena på platsen ändras. Myndigheten måste alltså inte göra bedömningen i förväg.

I *trede stycket* anges att den bedömning som har gjorts enligt första eller andra stycket ska dokumenteras. Dokumentationen ska återspegla den bedömning som myndigheten har gjort. Det betyder att de krav som gäller för bedömningen även gäller för dokumentationen. För att bedömningen ska bli begriplig behöver dokumentationen innehålla en viss beskrivning av den planerade eller pågående kamerabevakningen. Myndigheten ska också ange den rättsliga grunden för bevakningen, eftersom en rättslig grund är en första förutsättning för att bevakningsintresset ska kunna väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad (se kommentaren till 14 a §). Dokumentationen ska därutöver spegla den helhetsbedömning som myndigheten har gjort, utifrån de faktorer som särskilt ska beaktas. Viss ledning i fråga om dokumentationens innehåll kan gå att hämta från 11 § andra stycket, som anger vad en ansökan om tillstånd ska innehålla.

Av 25 § 3 framgår att tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den myndighet som bryter mot kraven på dokumenterad bedömning.

Av 14 c och 14 d §§ framgår att myndigheterna i vissa fall får bedriva kamerabevakning utan att en intresseavvägning genomförs.

Paragrafen har utformats med beaktande av *Lagrådets* synpunkter.

Undantag för viss kamerabevakning

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

1. kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning, och

2. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i fall som avses i 9 § 2 och 6–9.

Paragrafen är ny och anger när Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket inte behöver tillämpa bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ om förutsättningar för kamerabevakning och krav på intresseavvägning. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Paragrafen innebär att de angivna myndigheterna i vissa undantagsfall kan bedriva kamerabevakning utan att särskilt pröva om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.

Det undantag som framgår av *punkt 1* motsvarar det undantag från kravet på tillstånd som hittills har gällt enligt 9 § 1. Det ska tillämpas på samma sätt. De undantag som gäller enligt *punkt 2* motsvarar de som finns

Prop. 2018/19:147 i 9 § 2 och 6–9. Även dessa undantag ska tillämpas på samma sätt som undantagen från tillståndsplikten (jfr prop. 2017/18:231 s. 145–147).

Tillfälliga undantag för viss kamerabevakning

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

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

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

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

Paragrafen är ny och anger när Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket tillfälligtvis inte behöver tillämpa bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ om förutsättningar för kamerabevakning och krav på intresseavvägning. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Paragrafen innebär att de angivna myndigheterna i vissa undantagsfall och under viss tid kan bedriva kamerabevakning utan att särskilt pröva om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Om myndigheterna vill fortsätta bevakningen efter det att tiden har löpt ut ska 14 a och 14 b §§ tillämpas. Myndigheterna ska då bedöma om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Bedömningen ska dokumenteras.

De undantag som framgår av paragrafen motsvarar de undantag från kravet på tillstånd som framgår av 10 § första stycket 1–3 i den lydelse som paragrafen hittills har haft. De ska tillämpas på motsvarande sätt (jfr prop. 2017/18:231 s. 147 f.). Undantaget i *punkt 1* kan tillämpas av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Undantaget i *punkt 2* kan tillämpas av Polismyndigheten men också av Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket, om myndigheterna agerar i egenskap av räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor eller biträder räddningsledaren med kamerabevakning (prop. 2017/18:231 s. 85 och 148). Även undantaget i *punkt 3* gäller när någon av myndigheterna agerar i egenskap av räddningsledare eller biträder räddningsledaren.

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 kraven på dokumenterad bedömning i 14 b §,
4. bryter mot upplysningskravet i 15 §, eller

5. inte följer villkor i ett beslut om undantag som har meddelats med stöd av 20 §. Prop. 2018/19:147

Paragrafen anger när tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den som bedriver kamerabevakning. Ändringarna behandlas i avsnitt 7.3.

Bestämmelsen i *punkt 3* är ny och innebär att tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den som bedriver kamerabevakning och bryter mot kraven på dokumenterad bedömning i 14 b §. Kraven i 14 b § gäller för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket och innebär att de ska göra en dokumenterad intresseavvägning innan de påbörjar kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde. Vid vissa betydande förändringar ska en ny intresseavvägning dokumenteras.

Det är avsikten att en dokumenterad intresseavvägning som kan leda till en sanktionsavgift och inte utfallet av avvägningen. Det finns alltså inte grund för att ta ut en sanktionsavgift enligt denna punkt om myndigheten i fråga bedriver kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde trots att förutsättningarna enligt 14 a § inte är uppfyllda. Om tillsynsmyndigheten bedömer att intresset av bevakningen inte väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad, får myndigheten i stället använda sig av de befogenheter som framgår av 24 §. Det betyder att tillsynsmyndigheten bl.a. kan utfärda en varning, förelägga den myndighet som bedriver bevakningen att vidta åtgärder för att den ska bli författningsenlig eller helt förbjuda fortsatt bevakning. I vissa fall, t.ex. om bevakningen saknar rättslig grund enligt dataskyddsregleringen, kan tillsynsmyndigheten också besluta om en sanktionsavgift med stöd av den regleringen.

Om den dokumenterade intresseavvägningen är alltför bristfällig kan det i yttersta fall likställas med att en dokumenterad bedömning över huvud taget inte har gjorts. En sanktionsavgift kan då tas ut med stöd av den aktuella bestämmelsen. Så kan vara fallet t.ex. om det inte alls framgår vilka överväganden som har gjorts beträffande intresset av kamerabevakningen och den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Ett exempel skulle kunna vara att myndigheten endast har angett ett ändamål för bevakningen och att bevakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset.

Övriga ändringar av paragrafen är redaktionella.

Paragrafen har i huvudsak utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

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 (2018:1177) ska avgiftens storlek i stället bestämmas med tillämpning av 6 kap. 3 § första stycket den lagen.

Vid sådana överträdelser som avses i 25 § 4 och 5 ska avgiftens storlek bestämmas med tillämpning av artikel 83.5 i EU:s dataskyddsförordning, i den ursprungliga lydelsen, eller, i fråga om myndigheter, med tillämpning av den högre avgiftsnivån i 6 kap. 2 § andra stycket lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Vid kamerabevakning som omfattas av brottsdatalagen ska avgiftens storlek i stället bestämmas med tillämpning av 6 kap. 3 § andra stycket den lagen.

Paragrafen reglerar vilka avgiftsnivåer som ska tillämpas när en sanktionsavgift bestäms. Ändringarna behandlas i avsnitt 7.3.

Ändringen i *första stycket* innebär att den lägre avgiftsnivån enligt den reglering som nämns ska tillämpas när en sanktionsavgift tas ut av den som bedriver kamerabevakning och bryter mot kraven på dokumenterad bedömning. Övriga ändringar av paragrafen är redaktionella.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

2. Tillstånd till kameraövervakning eller kamerabevakning som har beviljats Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket enligt kameraövervakningslagen (2013:460) eller kamerabevakningslagen (2018:1200) upphör att gälla vid utgången av december 2019.

3. Tillsynsmyndigheten får fortfarande ta ut en sanktionsavgift enligt 25 § 1 eller 2 av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket om myndigheterna före ikraftträdandet har bedrivit kamerabevakning och brutit mot tillståndskravet i 7 § eller inte följt villkor i ett beslut om tillstånd som har meddelats med stöd av 13 eller 14 §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna behandlas i avsnitt 8.

Av *punkt 1* framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2020.

Av *punkt 2* framgår att befintliga tillstånd till kameraövervakning eller kamerabevakning, som har meddelats för de angivna myndigheterna enligt kameraövervakningslagen (2013:460) eller kamerabevakningslagen (2018:1200), upphör att gälla vid utgången av december 2019.

Av *punkt 3* framgår att tillsynsmyndigheten även efter ikraftträdandet får ta ut en sanktionsavgift av de angivna myndigheterna om någon av dem före dess har bedrivit kamerabevakning och då brutit mot tillståndskravet i 7 § eller inte följt villkor i ett beslut om tillstånd som har meddelats med stöd av 13 eller 14 §. Hur lång tid i efterhand en sådan avgift får tas ut framgår av 26 §, jämförd med 6 kap. 7 § brottsdatalagen (2018:1177) eller 6 kap. 4 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Sammanfattning av betänkandet Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande (SOU 2018:62)

Prop. 2018/19:147
Bilaga 1

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 kamerabevakning som bedrivs i andra syften, t.ex. vid gräns- och kontrollverksamhet.

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 anmälningssplikt 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 anmälningssplikt bör därmed vara att väga upp och i förlängningen minimera dessa integritetsrisker genom en effektiv tillsyn. För att en anmälningssplikt ska kunna tjäna detta syfte fullt ut behöver en anmälan, enligt Datainspektionen, dock innehålla i princip motsvarande information som en tillståndsansökan. En sådan anmälningssplikt 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 anmälningssplikt bör införas. Vi delar den bedömningen.

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

Avslutningsvis bör nämnas att en anmälningssplikt inte erbjuder en lösning på problemet med avsaknaden av en tydlig överviktsprincip när tillståndsförfarandet tas bort. Någon form av anmälningssplikt 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 integritetsskyddande 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 förmå den personuppgiftsansvariga myndigheten att vidta korrigerande åtgärder. Datainspektionen kan även förelägga en personuppgiftsansvarig att vidta åtgärder för att behandlingen ska bli författningssenlig, 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 rättssäkerheten.

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

Prop. 2018/19:147
Bilaga 1

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 rymms 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.

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 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 över-
viktsbedömningen***

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 § 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 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.

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.

Förteckning över remissinstanserna

Remissvar har lämnats av Askersunds kommun, Brottsförebyggande rådet, Civil Rights Defenders, Datainspektionen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Falu tingsrätt, Fastighetsägarna, Försvarmakten, Förvaltningsrätten i Stockholm, Göta hovrätt, Göteborgs tingsrätt, Justitiekanslern, Region Jämtland Härjedalen, Jönköpings kommun, Kammarrätten i Stockholm, Karlskrona kommun, Kriminalvården, Kustbevakningen, Laholms kommun, Lunds universitet Juridiska fakulteten och Institutionen för informatik, Malmö kommun, Malmö universitet, Nacka kommun, Oskarshamns kommun, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän (JO), Skellefteå kommun, Solna tingsrätt, Stockholms kommun, Stockholms läns landsting, Svenska Journalistförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Säkerhet för Näringsliv & Samhälle (SNOS), Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN), Säkerhetspolisen, Trollhättans kommun, Tullverket, Åklagarmyndigheten och Örnköldsviks kommun.

Arvika kommun, Bostadsrätterna, Bräcke kommun, Dorotea kommun, Eksjö kommun, Falu kommun, Hyresgästföreningen, Kiruna kommun, Kristinehamns kommun, Landsorganisationen i Sverige (LO), Mariestads kommun, Munkedals kommun, Nordmalings kommun, Näringslivets Säkerhetsdelegation (NSD), Skurups kommun, Skåne läns landsting, Strömstads kommun, Sundsvalls kommun, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Säkerhetsbranschen, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Uddevalla kommun, Vansbro kommun, Vimmerby kommun, Värmdö kommun, Västerås kommun och Ängelholms kommun har avstått från att lämna synpunkter på förslagen i betänkandet eller har inte svarat på remissen.

Synpunkter har också lämnats av Confidence Security Sweden AB.

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 fyra nya paragrafer, 14 a–14 d §§, och närmast före 14 a, 14 c och 14 d §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Tillstånd till kamerabevakning krävs inte vid

1. bevakning som *Polismyndig-* 1. bevakning som *bedrivs av*
heten bedriver vid automatisk Kustbevakningen, Polismyndighe-
astighetsövervakning, *ten, Säkerhetspolisen eller Tull-*
verket,

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.

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 eller Tullverket

Förutsättningar för kamerabevakning

14 a §

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

den enskildes intresse av att inte bli bevakad.

Vid bedömningen av intresset av kamerabevakning ska det som anges i 8 § andra stycket särskilt beaktas.

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska det som anges i 8 § tredje stycket särskilt beaktas.

14 b §

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

En ny bedömning ska göras

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

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

En bedömning enligt första eller andra stycket ska dokumenteras.

Undantag för viss kamerabevakning

14 c §

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

1. kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

2. kamerabevakning 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 ett skyddsobjekt, om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet, och

3. kamerabevakning 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 för viss kamerabevakning

14 d §

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

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

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

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

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

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

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

4. bryter mot upplysningskravet i 15 §, eller

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

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

Prop. 2018/19:147
Bilaga 4

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

Vid sådana överträdelser som avses i 25 § 4 och 5 ska avgiftens storlek bestämmas med tillämpning av artikel 83.5 i EU:s dataskyddsförordning, i den 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 januari 2020.

2. Tillstånd till kameraövervakning eller kamerabevakning som har beviljats Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket enligt kameraövervakningslagen (2013:460) eller kamerabevakningslagen (2018:1200) upphör att gälla vid utgången av december 2019.

3. Tillsynsmyndigheten får fortfarande ta ut en sanktionsavgift enligt 25 § 1 eller 2 av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket om myndigheterna före ikraftträdandet har bedrivit kamerabevakning och brutit mot tillståndskravet i 7 § eller inte följt villkor i ett beslut om tillstånd som har meddelats med stöd av 13 eller 14 §.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-05-10

Närvarande: F.d. justitieråden Eskil Nord och Lena Moore samt justitierådet Dag Mattsson

Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande

Enligt en lagrådsremiss den 2 maj 2019 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rätts-sakkunnige Johan Jansson.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

9 §

Enligt punkten 1 krävs inte tillstånd till kamerabevakning vid bevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket. Ett naket undantag ger tillsammans med det valda uttrycket ”bevakning som bedrivs av” det felaktiga intrycket att dessa myndigheter kan bedriva kamerabevakning utan vidare. Regleringen blir tydligare om kopplingen mellan undantaget och nya 14 a–14 d §§ framgår direkt av paragrafen (och inte endast av författningskommentaren). Regleringen i punkten 1 skulle då kunna placeras i ett nytt första stycke, med den följderna att paragrafens övriga punkter hamnar i ett andra stycke med en förskjuten numrering.

Paragrafens första stycke och andra styckets inledning skulle förslagsvis kunna formuleras enligt följande.

Tillstånd till kamerabevakning krävs inte vid Kustbevakningens, Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets bevakning. För sådan bevakning gäller i stället bestämmelserna i 14 a–14 d §§.

Tillstånd till kamerabevakning krävs inte vid

1. bevakning som sker för att skydda en byggnad ... ,
2. bevakning som Försvarsmakten ... ,

Den nya rubriken före 14 a–14 d §§ och de nya rubrikerna närmast före 14 a, 14 c och 14 d §§

Den föreslagna (feta) rubriken före 14 a–14 d §§ som lyder ”Kamerabevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket” är missvisande eftersom den ger intryck av att myndigheterna bedriver kamerabevakning trots att de följande paragraferna innehåller förutsättningarna för att myndigheterna ska få bedriva

sådan bevakning. Lagrådet föreslår att rubriken ska lyda ”Kustbevakningens, Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets kamera-bevakning”; se även vad Lagrådet anfört vid 9 §.

Prop. 2018/19:147
Bilaga 5

Regleringen blir väsentligt tydligare om de fyra nya paragraferna 14 a–14 d §§ får stå samlade utan egna underrubriker, under den nya gemensamma rubriken. Lagrådet föreslår att underrubrikerna närmast före 14 a, 14 c och 14 d §§ utgår.

14 a §

I paragrafen anges vilka krav som gäller för att angivna myndigheter ska få kamerabevaka en plats dit allmänheten har tillträde. I första stycket anges som en grundläggande förutsättning att bevakningsintresset väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Det framgår alltså att en avvägning mellan de två intressena måste göras.

Till ledning för denna avvägning anges i andra och tredje styckena vad som ”särskilt” ska beaktas vid bedömningen av de intressen som står emot varandra. Detta görs genom en hänvisning till 8 §, som emellertid också innehåller ett krav på ”särskilt” beaktande. En sådan dubbling bör undvikas. Det skulle dessutom vara en fördel att de två styckena sammanläggs i ett andra stycke, som då skulle kunna utformas enligt följande.

Vid intresseavvägningen enligt första stycket ska 8 § andra och tredje styckena tillämpas.

14 b §

En väsentlig förutsättning för sloandet av tillståndskravet är den nya dokumentationsskyldighet som myndigheterna åläggs. Innebörden av denna grundläggande skyldighet bör komma till tydligt uttryck i lagtexten, särskilt med tanke på att en bristande dokumentation kan föranleda en sanktionsavgift och att det inte synes vara aktuellt med ytterligare föreskrifter i saken.

Lagrådet föreslår att tredje stycket utformas enligt följande.

Myndighetens bedömning av förutsättningarna för kamerabevakningen ska dokumenteras. I dokumentationen ska myndigheten redovisa hur intresseavvägningen enligt 14 a § har gjorts. Dokumentationen ska innehålla en beskrivning av kamerabevakningen.

14 c §

Paragrafen reglerar när myndigheterna inte behöver iaktta de nya kraven på intresseavvägning och dokumentation. Enligt paragrafen ska dessa krav inte gälla vid hastighetsövervakning, bevakning av skyddsobjekt och viss kamerabevakning från fordon.

Krav på intresseavvägning och dokumentation ska därmed i fortsättningen gälla vid bevakning som någon av myndigheterna bedriver i tunnelbana, postlokaler och parkeringshus. Kamerabevakning av detta slag är i dag helt undantagen från krav på tillstånd. Något krav på intresseavvägning och dokumentation finns inte heller. (Se nuvarande 9 § 6–8.)

Visserligen lär kamerabevakning i dessa situationer i praktiken normalt inte bedrivas av myndigheterna utan av det företag som ansvarar för verksamheten, t.ex. det företag som äger parkeringshuset. Undantagen i 9 § är emellertid utformade så att de kan tillämpas också för den kamerabevakning som myndigheterna skulle vilja bedriva.

I detta avseende synes förslaget rättsligt sett innebära en skärpning som inte har motiverats i lagrådsremissen. Frågan bör uppmärksammas i den fortsatta beredningen.

14 d §

Paragrafens uppbyggnad gör den svårtillgänglig. Trots att paragrafen har en förebild i nuvarande 10 § första stycket 1–3 förordar Lagrådet att regleringen om räddningsledare i punkterna 2 och 3 sammanförs i punkten 3 och att punkten 2 koncentreras till att avse Polismyndigheten.

25 §

Bestämmelsen i punkten 3 är ny och har kommit att utformas så att sanktionsavgift får tas ut om den som bedriver kamerabevakning ”bryter mot kraven på bedömning eller dokumentation i 14 b §”. Syftet torde dock rimligen vara att det är frånvaron av en dokumenterad bedömning som ska utgöra grunden för en avgift.

Lagrådet föreslår därför att punkten utformas enligt följande.

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

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 juni 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, M Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Strandhäll, Ygeman, Ekström, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen

Föredragande: statsrådet Damberg

Regeringen beslutar proposition Kamerabevakning i brottsbekämpningen
- ett enklare förfarande