

Justitiedepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

Betänkandet En ny kamerabevakningslag

Datainspektionen har granskat betänkandet huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter och genom kameraövervakning.

Med anledning av betänkandets omfång har Datainspektionen valt att begränsa sitt yttrande till mer övergripande frågor och frågor av väsentlig betydelse för enskildas personliga integritet.

Datainspektionen tillstyrker generellt utredningens förslag att införa en kompletterande kamerabevakningslag. Det är enligt Datainspektionen av vikt att kameraövervakning som omfattas av direktivet även i fortsättningen är noga reglerad. Inspektionen anser dock att regelverkets komplexitet, i synnerhet när det gäller kameraövervakning på förordningens område, innebär tillämpningssvårigheter, och att förslaget i vissa delar går utöver vad som är möjligt att reglera i nationell rätt. Datainspektionen lämnar följande synpunkter i särskilda frågor.

Bakgrund

Utredningen har haft i uppdrag att göra en analys av hur kamerabevakningslagen behöver anpassas till EU:s nya reglering om behandling av personuppgifter. I uppdraget har legat att sträva efter att behålla huvuddragen i den nuvarande lagen.

Utredningen har lagt fram ett förslag om en ny kamerabevakningslag som med vissa undantag föreslås gälla för alla som bedriver kamerabevakning. Den ska komplettera dataskyddsförordningen¹ och genomföra direktivet².

Enligt förslaget ska kamerabevakning som utförs av myndigheter eller som sker med stöd av den rättsliga grunden i artikel 6.1.e i dataskyddsförordningen – kamerabevakning som sker som ett led i myndighetsutövning eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse – omfattas av ett tillståndskrav. Detsamma gäller kamerabevakning på direktivets område och sådan bevakning som avser nationell säkerhet. Tillstånd till kamerabevakning ska enligt lagförslaget ges om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.

Utöver kravet på tillstånd, som alltså inte omfattar och inte kan omfatta all kamerabevakning, innehåller lagförslaget också bestämmelser om krav på upplysning, förhandlingsskyldighet för arbetsgivare samt tystnadsplikt och utlämnande av uppgifter. Dessa materiella regler gäller för alla som bedriver kamerabevakning. Vidare innehåller förslaget bestämmelser om tillämpningsområde, tillsyn, sanktionsavgifter och skadestånd.

I det följande används för tydlighets skull samma numrering som i det remitterade betänkandet.

7 Kameraövervakningslagen och den nya EU-regleringen

Enligt Datainspektionen måste utgångspunkterna vid en analys av förslaget till ny kamerabevakningslag vara följande.

All svensk lagstiftning på dataskyddsområdet måste följa dataskyddsförordningen när denna lagstiftning faller in under förordningens tillämpningsområde. Vid normkonflikter mellan förordningens bestämmelser

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

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

och nationell lag äger förordningen företräde framför nationell rätt i enlighet med principen om EU-rättens företräde. Förordningen blir således det primära regelverket avseende behandling av personuppgifter inom förordningens område. Begränsningar i nationell lagstiftning av de rättigheter och skyldigheter som förordningen ställer upp får endast göras om det finns stöd för detta i förordningen.

Enligt skäl 8 i förordningen får medlemsstaterna införliva delar av förordningen i nationell rätt i den utsträckning det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga. Datainspektionen anser att det i dessa fall måste stå helt klart för tillämparna att sådana bestämmelser endast är ett återgivande av bestämmelserna i förordningen och att det är förordningens bestämmelser som ska tillämpas.

Det nya dataskyddsdirektivet ska i huvudsak genomföras i svensk rätt genom en ny ramlag, den så kallade brottsdatalagen. Särregler i andra författningar, till exempel den föreslagna kamerabevakningslagen, ska gälla istället för den nya lagen. Kamerabevakningslagen kommer således att i delar genomföra direktivet. Kamerabevakningslagens bestämmelser får inte strida mot direktivet.

10 Lagens syfte och tillämpningsområde

10.1 Lagens inledande bestämmelser om syfte m.m.

Datainspektionen ifrågasätter om den föreslagna syftesbestämmelsen i 2 § är tillåten, och föreslår att bestämmelsen utgår.

Kamerabevakningslagens förhållande till övriga lagar som reglerar personuppgifter är mycket komplext och svårbegripligt. Denna komplexitet innebär en klar risk för att reglerna inte följs. Enligt Datainspektionen kommer det att krävas tydlig och konkret vägledning i förarbetena till stöd för de som har att tillämpa kamerabevakningslagen. Det behöver beaktas i det fortsatta lagstiftningsärendet.

Kamerabevakningslagens syfte

Syftesbestämmelserna i förordningen respektive brottsdatalagen kommer att gälla när förordningen eller brottsdatalagen ska tillämpas vid

kamerabevakning. Samtidigt tas en syftesbestämmelse med annorlunda lydelse in i 2 § kamerabevakningslagen och kommer att gälla på det begränsade område som enbart regleras av denna lag.

Kamerabevakningslagens syftesbestämmelse står enligt Datainspektionen i ett otydligt förhållande till förordningen respektive brottsdatalagen. Som den föreslagna bestämmelsen är utformad framstår den inte som en ren upplysningsbestämmelse, och det är tveksamt om det är förenligt med förordningen att utforma bestämmelsen på detta sätt. Datainspektionen anser därför att bestämmelsen bör utgå.

Förhållandet till andra bestämmelser

Den föreslagna bestämmelsen i 6 § om kamerabevakningslagens förhållande till andra bestämmelser är enligt Datainspektionen otydlig. Den nya EU-regleringen och den kompletterande svenska lagstiftningen på området kommer att utgöra ett mycket komplext regelsystem. Den organisation, myndighet eller enskilde som ska tillämpa kamerabevakningslagen har att förhålla sig till antingen dataskyddsförordningen och dataskyddslagen eller till direktivet och brottsdatalagen, och eventuellt även till andra registerförfattningar.

Dataskyddsförordningen är det primära regelverket avseende behandling av personuppgifter på förordningens område, inklusive behandling av personuppgifter vid kamerabevakning. Den kompletterande dataskyddslagen och brottsdatalagen å andra sidan är subsidiära till annan lagstiftning om behandling av personuppgifter, såsom kamerabevakningslagen, och gäller därför endast i den mån den särskilda lagstiftningen saknar bestämmelser. Som utredningen påpekar kan också registerförfattningar, som har företräde framför dataskyddslagen och brottsdatalagen, någon gång innehålla bestämmelser som kan tillämpas på kamerabevakning. Hur kamerabevakningslagen förhåller sig till sådana registerlagstiftningar framgår inte av lagtexten.

Reglernas komplexa inbördes förhållande innebär enligt Datainspektionen att det kommer att vara svårt för myndigheter, organisationer och enskilda som ska tillämpa kamerabevakningslagen att förstå vad som gäller för just dem. Att den som vill kamerabevaka även måste uppfylla förordningens respektive brottsdatalagens regler – oavsett om kamerabevakningen är tillståndspliktig eller inte – måste vara tydligt för de som ska tillämpa kamerabevakningslagen. Det kommer därför att krävas mycket tydlig och konkret vägledning i

förarbetena för att minimera risken för överträdelser. Det behöver beaktas i det fortsatta lagstiftningsärendet.

10.2 Lagens materiella tillämpningsområde

Datainspektionen förutser svårigheter när det gäller att bevisa att en kamera används varaktigt eller regelbundet upprepat (och således att bevisa att den omfattas av kamerabevakningslagen).

Datainspektionen anser att det tydligare bör framgå av lagtexten att ändamålet med kamerabevakningen inte är avgörande för dess tillämplighet.

Mot bakgrund av att kamerabevakning till största delen kommer att regleras som övrig personuppgiftsbehandling framstår det som motiverat att inte längre koppla tillämpningsområdet till uppsättningen av en kamera. Datainspektionen vill ändå uppmärksamma att det finns risker ur bevishänseende med att koppla lagens tillämpning till själva användningen av en kamera. Det blir till exempel mycket svårt att bevisa och beivra realtidsövervakning, som beroende på plats kan vara mycket integritetskänslig trots att inget material sparas. Det kan vidare uppstå svårigheter att avgöra vad som i det enskilda fallet är sådan varaktig eller regelbundet upprepad kameraanvändning som medför att lagen ska tillämpas. Enligt utredningen innebär placeringen och upptagningsområdet i många fall att det står klart att utrustningen används. Datainspektionen vill klargöra att enbart placering och upptagningsområde inte kan ligga till grund för en bedömning att en kamera används, i synnerhet inte när ett användande kan medföra risk för sanktionsavgifter.

Datainspektionen kan, i motsats till utredningen, se en betydelseskillnad mellan en utrustning som *kan* användas för personbevakning och en utrustning som *används* för personbevakning. Genom den föreslagna formuleringen i 3 §, "används varaktigt eller regelbundet upprepat för personbevakning", knyts tillämpningsområdet åtminstone språkligt till avsikten att använda kameran för att bevaka personer. Det finns enligt Datainspektionen en risk att den som avser kamerabevaka i annat syfte, till exempel för kontroll av växande grödor eller inspektion av tak, kan få uppfattningen att den inte omfattas av kamerabevakningslagen. Eftersom någon faktisk förändring inte är avsedd anser Datainspektionen att detta tydligare bör framgå av lagtexten.

10.4 Undantag från lagens tillämpningsområde

Datainspektionen anser att det finns problem med de föreslagna undantagsbestämmelserna i 5 § p. 3-4 och att bestämmelserna därför bör utgå.

Som Datainspektionen har framfört i remissyttrande över förslaget till kompletterande dataskyddslag (bifogas, bilaga 1) så är det inte möjligt att införa en bestämmelse i nationell rätt som ger svenska grundlagsbestämmelser företräde framför EU-rätt. Undantagsbestämmelsen i kamerabevakningslagen 5 § p. 3-4 gäller visserligen bara i förhållande till just kamerabevakningslagens bestämmelser. Datainspektionen vill dock, med hänvisning till vad inspektionen har framfört i nämnda remissyttrande, uppmärksamma att bestämmelsen skulle kunna medföra att en viss kamerabevakning är undantagen specialreglerna i kamerabevakningslagen, men inte undantagna reglerna i förordningen. Även om Datainspektionen liksom utredningen anser att det inte är tillfredställande att frågan om förhållandet till grundlagarna är oklar på kamerabevakningsområdet bör enligt inspektionen det generella undantag som föreslås i 5 § p. 3-4 under dessa förhållanden utgå.

11 Ett tillståndskrav för myndigheter och vissa andra

11.2 Ett tillståndskrav eller någon annan form av krav?

Datainspektionen är i och för sig positiv till ett bibehållet tillståndskrav när EU-rätten så tillåter. Datainspektionen instämmer i att det inte bör införas något nytt krav på tillstånd för sådan kameraövervakning som inte tidigare har omfattats av tillstånds- eller anmälningsplikt, i den mån det ens är möjligt.

11.3 Ett tillståndskrav för kamerabevakning som avses i direktivet

Datainspektionen tillstyrker förslaget. Det finns enligt Datainspektionen starka skäl för att även fortsättningsvis låta kamerabevakning som faller in under direktivet omfattas av ett tillståndskrav, där man utöver att pröva lagligheten enligt brottsdatalagen väger intresset av att kamerabevaka mot enskildas intresse av att inte bli bevakade.

Tillståndskravet motiverades ursprungligen med bland annat att övervakning gjorde det möjligt att samla in en stor mängd information om enskilda och kunde medföra en särskild risk från integritetssynpunkt om medborgarna mer allmänt blev föremål för denna. Datainspektionen anser att detta argument gör sig än starkare gällande idag, när teknikutvecklingen har gjort det billigare och lättare att kamerabevaka i stor skala, med fasta kameror men även med exempelvis drönare. Det finns dessutom helt andra möjligheter idag att sammanställa, analysera och sprida även mycket omfattande bildmaterial. Genom att kombinera kameraövervakning med andra data, eller genom att använda verktyg för exempelvis ansiktsgenkänning, kan människors förehavanden kartläggas ingående. I verksamheter där bevakningen är direkt inriktad på att kontrollera människors förehavanden medför detta stora integritetsrisker. Som utredningen påpekar har myndigheters regelefterlevnad många gånger brustit, och ett krav på tillstånd fyller därför en viktig kontrollfunktion.

Det är enligt Datainspektionen inte ett alternativ att låta exempelvis Polismyndighetens kamerabevakning av allmänna platser regleras enbart av den föreslagna brottsdatalagen, som saknar ett uttalat krav på en intresseavvägning där enskildas integritetsintresse beaktas i det enskilda fallet. Kamerabevakning möjliggör en ingående kartläggning av enskildas personliga förhållanden och träffar därtill urskillningslöst alla som vistas på den övervakade platsen. Förutsättningarna att på direktivets område använda kamerabevakning på allmän plats bör mot den bakgrunden även fortsatt vara noga reglerad.

Det kan tilläggas att eftersom tillståndskravet kommer att omfatta all kamerabevakning som sker på direktivets område uppkommer inte samma tillämpnings- och gränsdragningsvårigheter som när det gäller kamerabevakning på förordningens område (se nedan p. 11.5).

11.5 Ett tillståndskrav för viss kamerabevakning som omfattas av förordningen

Datainspektionen ställer sig i och för sig positiv till ett tillståndskrav på förordningens område, eftersom det medför ett starkare skydd för den personliga integriteten. Inspektionen kan dock inte tillstyrka förslaget till 8 § i dess nuvarande lydelse. Vad som är en uppgift av allmänt intresse är oklart, och det är inte möjligt att presumera att den kamerabevakning som myndigheter och andra vill utföra eller utför har en legal grund som uppfyller

kraven i dataskyddsförordningen. Dessutom kan det inte uteslutas att myndigheter kan bedriva kamerabevakning med en annan rättslig grund än artikel 6.1.e i förordningen. Sammantaget innebär det att det inte går att på ett enkelt sätt avgöra vem som omfattas av kamerabevakningslagens tillståndskrav på förordningens område. Enligt Datainspektionen uppfyller bestämmelsen inte de krav på tydlighet och förutsebarhet som måste ställas på en tillståndsbestämmelse som omfattas av sanktionsavgifter.

Dataskyddsförordningen lämnar utrymme för ett nationellt krav på samråd med och förhandstillstånd av tillståndsmyndigheten. Datainspektionen instämmer med utredningen i att detta måste förstås så att det i nationell rätt kan förskrivas ett samlat förfarande och inte måste föreskriva både en samrådsskyldighet och ett tillståndskrav separerade från varandra.

Skälen för att behålla ett tillståndskrav för denna grupp gör sig enligt Datainspektionen något mindre starkt gällande än för den kamerabevakning som utförs inom ramen för direktivet och brottsdatalagen. Till skillnad från kamerabevakning på brottsdatalagens område kan kamerabevakning enligt förordningen ske för en mängd olika ändamål, vilket innebär att integritetsintresset kan variera stort. Ofta är syftet med kamerabevakningen inte att övervaka människor utan exempelvis tillsyn eller kontroll av stora områden med drönare. Ett tillståndskrav som träffar även sådan kamerabevakning medför administrativa kostnader som inte alltid är motiverade i det enskilda fallet. På platser dit allmänheten har tillträde gör sig integritetsaspekterna emellertid starkt gällande även när syftet med kameraövervakningen är ett annat än att personövervaka, och som utredningen anför finns även här exempel på brister i efterlevnaden av det befintliga regelverket. Datainspektionen anser därför att det ur integritetssynpunkt är motiverat att behålla ett tillståndskrav så långt det är möjligt.

Vad menas med en uppgift av allmänt intresse?

Inte minst eftersom brott mot tillståndsplikten kan leda till en sanktionsavgift är det enligt Datainspektionen av stor vikt att det tydligt framgår av lagen vem som omfattas av tillståndsplikten. Därför är det enligt Datainspektionen mycket problematiskt att det är oklart vad som ryms i begreppet uppgift av allmänt intresse.

Datainspektionen har i remissyttrande över förslaget till kompletterande dataskyddslag (bilaga 1) ifrågasatt om angivande av kollektivavtal generellt som en rättslig grund kan anses följa direkt av dataskyddsförordningen. Samma invändning är giltig för förslaget till 8 § i kamerabevakningslagen. Ett införlivande av förordningens regler i nationell rätt på ett sätt som inte leder till ökad tydlighet utan snarare riskerar att missleda den personuppgiftsansvarige är inte förenlig med skäl 8 i förordningen.

Ett tillståndskrav för myndigheter

Utredningen finner det rimligt att anta att alla uppgifter som utförs av statliga myndigheter i syfte att uppfylla ett uttryckligt uppdrag av riksdag eller regering är av allmänt intresse. Att låta tillståndskravet omfatta myndigheter generellt underlättar givetvis avgränsningen av det tillståndspliktiga området, och myndigheters verksamhet är, som dataskyddsutredningen påpekar, i allt väsentligt av allmänt intresse. Det kan enligt Datainspektionen emellertid inte uteslutas att myndigheter kan bedriva kamerabevakning med en annan rättslig grund än artikel 6.1.e i förordningen. Datainspektionen vill uppmärksamma att en tillståndsansökan under sådana förhållanden inte kan prövas, eftersom artikel 36.5 inte lämnar utrymme för ett tillståndsförfarande utanför den rättsliga grunden i artikel 6.1.e. Tillämpningsområdet såsom det är utformat i förslaget till 8 § sammanfaller således inte med utrymmet för att ha ett tillståndskrav enligt förordningen.

Avgränsningen av tillståndskravet för vissa privaträttsliga subjekt

Datainspektionen anser att tillståndskravet på dataskyddsförordningens område måste knytas till förordningens begrepp uppgift av allmänt intresse (även för myndigheter). Tillståndskravet omfattar enligt förslaget de som bedriver kamerabevakning med stöd av artikel 6.1.e. För att behandling av personuppgifter ska vara laglig enligt artikel 6.1.e i förordningen måste den uppgift som den som kamerabevakar utför dels vara av allmänt intresse (eller utgöra ett led i myndighetsutövning), dels vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten. Vidare måste behandlingen vara nödvändig för ett ändamål som är nödvändigt för att utföra uppgiften.

Vid bedömningen av vad som är en laglig behandling enligt artikel 6.1.e – och därmed även vid bedömningen av vem som omfattas av tillståndskravet – räcker det enligt Datainspektionen inte att hitta en tillämplig författning som kan utgöra rättslig grund. Det måste även göras en bedömning av om denna författning uppfyller kraven på bland annat tydlighet, precisering och

förutsägbarhet i skäl 41 samt kraven på proportionalitet i artikel 6.3. Det är inte möjligt att presumera att den kamerabevakning som myndigheter och andra vill utföra eller utför har en legal grund som offentliggjorts genom tydliga, precisa och förutsägbara regler och som därmed uppfyller kraven i förordningen.³

Det går alltså inte att utläsa av 8 § vem som omfattas av tillståndsplikten. Istället är det en ganska ingående prövning som måste göras innan det står klart att en kamerabevakning på förordningens område har en rättslig grund i artikel 6.1.e och därmed kan omfattas av tillståndskravet.

11.6 Tillståndskravet ska avse platser dit allmänheten har tillträde

Datainspektionen tycker att det är positivt att begreppet ”plats dit allmänheten har tillträde”, som är föremål för en omfattande praxis, behålls.

11.8 Särskilda undantag från tillståndskravet

Mot bakgrund av att de föreslagna undantagen i huvudsak motsvarar undantagen från tillståndsplikten enligt kameraövervakningslagen, och att reglerna i dataskyddsförordningen respektive brottsdatalagen gäller även för de som omfattas av ett undantag, har Datainspektionen inga invändningar kring förslaget till 10 §.

Datainspektionen vill med anledning av den föreslagna utvidgningen av bestämmelsen om Polismyndighetens tidsbegränsade undantag erinra om att avsikten inte har varit att det ska tillämpas vid kontinuerlig övervakning av brottsutsatta platser, t.ex. gator och torg (se prop. 1997/98:64 s.329). Enligt inspektionen förändrar inte de föreslagna ändringarna detta.

11.9 Förutsättningarna för tillstånd

Datainspektionen avstyrker 9 § i dess föreslagna lydelse. Det måste enligt Datainspektionen tydligt framgå direkt av ordalydelsen i kamerabevakningslagen att tillståndsprövningen inbegriper en prövning av den planerade behandlingens laglighet i förhållande till förordningen eller direktivet och brottsdatalagen och att det *utöver* detta sker en prövning av om övervakningsintresset väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli

³ Se Datainspektionens remissyttrande över förslaget till kompletterande dataskyddslag (bilaga 1), avsnitt 8, för en utveckling av inspektionens uppfattning i denna del.

bevakad.

Datainspektionen efterfrågar större tydlighet och vägledning i det fortsatta lagstiftningsarbetet när det gäller intresset för kamerabevakning.

Enligt utredaren är det rimligt att det räcker att intresset av kamerabevakning väger över det motstående intresset i ljuset av ambitionen att möjligheterna till kamerabevakning ska öka. En tillståndsprövning som ersätter samrådsskyldigheten måste emellertid enligt Datainspektionen omfatta alla relevanta regler i dataskyddsförordningen respektive brottsdatalagen, det vill säga ha samma omfång som ett förhandssamråd. Tillståndsprövningen kan således inte vara begränsad till en ren intresseavvägning.

Enligt utredaren kommer en bedömning av kamerabevakningens laglighet enligt förordningen eller direktivet och brottsdatalagen naturligt att ingå i tillståndsbedömningen. Att tillståndsprövningen som sådan ska innebära en prövning av om kamerabevakningen är laglig enligt förordningen eller direktivet och brottsdatalagen framgår emellertid varken av den föreslagna 9 § eller av någon annan bestämmelse i kamerabevakningslagen. Tillståndsprövningens omfång anges i 9 §, enligt vilken tillstånd till kamerabevakning ska ges om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Enligt Datainspektionen är bestämmelsen inte förenlig med vare sig dataskyddsförordningen eller direktivet, och den riskerar att vara missvisande för den som prövningen avser.

Intresset av kamerabevakning

De särskilda intressen som ska beaktas vid tillståndsprövningen är många, och dessutom anger utredningen att även andra ändamål än de som räknas upp i 9 § p. 1-5 kan vara berättigade och innebära att intresset av kamerabevakning väger över intresset av att inte bli kamerabevakad. Datainspektionen anser att det inte är tydligt vad det innebär att man ska särskilt beakta dessa intressen, och noterar att utförandet av uppgifter av allmänt intresse i de allra flesta fall torde omfattas av uppräknningen.

Även i övrigt väcker avsnittet en del frågor. Enligt utredningen ska möjligheterna till inspelning öka på så sätt att det bör räcka att platsen är brottsutsatt. Med att en plats är brottsutsatt menar utredningen inte varje plats där det någon gång har inträffat enstaka brott. Det krävs att människor eller egendom på platsen eller platsen i övrigt drabbats av brott i viss

omfattning. Hur detta skiljer sig från begreppet ”särskilt brottsutsatt” som det har tolkats i rättspraxis är enligt Datainspektionen oklart.

Datainspektionen kan utläsa en vilja att i större utsträckning ta i beaktande generella hotbilder vid intresseavvägningen. I den mån det på objektiva grunder kan konstateras att det finns ett påtagligt behov av kamerabevakning på en viss plats, är Datainspektionen ense med utredningen om att detta ska vägas in i bedömningen av bevakningsintresset. Det måste dock enligt Datainspektionen röra sig om en utifrån faktiska omständigheter identifierad och konkret hotbild mot den aktuella platsen eller de människor som rör sig där, och denna hotbild måste kunna styrkas. Det kan inte sägas finnas en hotbild mot exempelvis alla myndighetslokaler, och det faktum att allmänna platser där det vistas många människor generellt kan sägas vara potentiella terrormål kan inte vara tillräckligt för att tillåta kamerabevakning på alla sådana platser.

Datainspektionen efterfrågar sammanfattningsvis större tydlighet och vägledning i det fortsatta lagstiftningsarbetet när det gäller intresset för kamerabevakning.

11.10 Tillståndsförfarandet

Datainspektionen anser att en ansökan om tillstånd måste innehålla information om den lag, författning eller dylikt som utgör den rättsliga grunden. Datainspektionen bör ges ett bemyndigande att kunna meddela de närmare föreskrifter som behövs om vad en ansökan ska innehålla.

Datainspektionen anser att tillståndshavare bör vara skyldiga att anmäla ändrade förhållanden till tillståndsmyndigheten.

Som Datainspektionen har påpekat ovan är det inte möjligt att presumera att den kamerabevakning som myndigheter och andra vill utföra eller utför har en legal grund som offentliggjorts genom tydliga, precisa och förutsägbara regler och som därmed uppfyller kraven i skäl 41. Detta måste konstateras i varje fall. Datainspektionen anser därför att en ansökan om tillstånd måste innehålla hänvisning till den lag eller annan författning eller kollektivavtal⁴ eller beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning och som utgör den rättsliga grunden för bevakningen. Detta måste tydligt framgå i

⁴ Se dock avsnitt 11.5 ang. kollektivavtal.

uppräknningen i 12 § kamerabevakningslagen. Det är svårt att redan nu förutse vilka uppgifter som tillståndsmyndigheten kommer att behöva för att kunna fatta beslut om tillstånd. Därför bör Datainspektionen ges ett bemyndigande att kunna meddela de närmare föreskrifter som behövs om vad en ansökan ska innehålla.

Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras, får nya villkor beslutas eller, om förutsättningarna för tillstånd inte längre uppfylls, får tillståndet återkallas. Datainspektionen anser att det bör föreskrivas en skyldighet för tillståndshavare att anmäla ändrade förhållanden till tillståndsmyndigheten.

12 Uppllysning om kamerabevakning

12.1 Ett upplysningskrav

Det är inte möjligt att ha en bestämmelse om upplysningsskyldighet i kamerabevakningslagen som begränsar rätten till information enligt dataskyddsförordningen och direktivet. Datainspektionen avstyrker därför förslaget till 16 § kamerabevakningslagen.

Datainspektionen konstaterar att upplysningskravet, som det är utformat i 16 §, är mindre omfattande än den rätt till information som den enskilde har enligt dataskyddsförordningen. Utredaren har gjort bedömningen att det är möjligt att begränsa förordningens bestämmelser om information, och information som bedömts sakna relevans eller vara praktiskt svår att lämna vid kamerabevakning omfattas inte enligt förslaget. Datainspektionen håller inte med. Det finns enligt Datainspektionen inte utrymme för att göra generella undantag i kamerabevakningslagen från rätten till information på det sätt som har gjorts.

Av artikel 23 i dataskyddsförordningen framgår vilka begränsningar en medlemsstat kan göra av enskildas rättigheter enligt förordningen. Artikel 23 ger inte stöd för en generell inskränkning av rätten till information enligt förordningen som den är utformad i 16 §. På direktivets område genomför bestämmelsen om upplysningsskyldighet i kamerabevakningslagen direktivets bestämmelser om information till den registrerade. Den kan ge starkare skydd, men får inte inskränka den registrerades rättigheter enligt

direktivet. Av artikel 13.3 i direktivet framgår vilka begränsningar en medlemsstat kan göra av rätten till information enligt direktivet.

Datainspektionen instämmer i att det råder särskilda förhållanden vid kamerabevakning – särskilt när den sker från till exempel drönare – som kan göra det svårt att helt uppfylla kraven på information i dataskyddsförordningen och direktivet. Detta innebär dock inte att det är möjligt att i nationell rätt på det sätt som föreslås begränsa de rättigheter enskilda har. Endast bestämmelser som kompletterar eller förtydligar förordningen kan tas in i kamerabevakningslagen.

Datainspektionen vill återigen påpeka att vid nationell lagstiftning som inte överensstämmer med förordningen, ska förordningens bestämmelser tillämpas. Hur förordningens bestämmelser om rätten till information ska tolkas i förhållande till kamerabevakning kommer att behöva avgöras i praxis. Det kan nämnas att förordningen uppmuntrar till antagande av uppförandekoder, vilka kan komma att utgöra ett praktiskt stöd för de som bedriver kamerabevakning.

Enligt skäl 8 i förordningen får medlemsstaterna införliva delar av förordningen i nationell rätt i den utsträckning det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga. Datainspektionen anser att det i dessa fall måste stå helt klart för tillämparna att sådana bestämmelser endast är ett återgivande av bestämmelserna i förordningen och att det är förordningens bestämmelser som ska tillämpas. Den föreslagna 16 § ger intryck av att uttömmande reglerar upplysningsskyldigheten vid kamerabevakning. Ett införlivande av förordningens regler i nationell rätt på ett sätt som inte leder till ökad tydlighet utan snarare riskerar att missleda den personuppgiftsansvarige är inte förenlig med förordningen (jfr. skäl 8 i förordningen).

13 Ett förstärkt integritetsskydd vid kamerabevakning på arbetsplatser

Datainspektionen tillstyrker förslaget till 24 §, och efterfrågar mer vägledning i frågan om innebörden av begreppet "arbetsplatsen".

Datainspektionen, som tar emot många klagomål rörande kameraövervakning på arbetsplatser, tillstyrker förslaget till 24 § och anser att det är bra att det tydliggörs att det gäller oavsett om allmänheten har tillträde till arbetsplatsen eller inte. Eftersom det kommer att vara den enskilde arbetsgivaren som måste bedöma om en förhandlingsskyldighet föreligger efterfrågar Datainspektionen mer vägledning från lagstiftaren i frågan om innebörden av begreppet "arbetsplatsen" i 24 §. Enligt inspektionen bör begreppet tolkas vitt, så att även exempelvis ytor utanför personalentréer omfattas.

14 Ett förstärkt integritetsskydd i övrigt

Datainspektionen anser att det bör tydliggöras att det inte, utöver vad som är tillåtet enligt förordningen respektive direktivet, är möjligt att genom ett förhandstillstånd begränsa de rättigheter som tillkommer de registrerade och de skyldigheter som åligger den som behandlar personuppgifter.

Bestämmelserna om skyldigheter för personuppgiftsansvariga och regler för överföring av personuppgifter till tredjeland m.m. i förordningen och brottsdatalagen ska enligt utredningen gälla i den mån tillståndsregleringen i kamerabevakningslagen inte tillämpas vad avser till exempel villkor i sådana avseenden. Datainspektionen vill erinra om att det inte är möjligt att i ett förhandstillstånd begränsa eller föreskriva bort de allmänna principerna för behandling av personuppgifter, de rättigheter som tillkommer de registrerade eller de skyldigheter som åligger den som behandlar personuppgifter.

När det gäller rätten att göra invändningar, som finns i artikel 21 i förordningen, gör utredningen bedömningen att kamerabevakarens intresse väger tyngre så länge bevakningen håller sig inom villkoren för ett meddelat tillstånd. Datainspektionen delar inte den bedömningen. Visserligen har tillståndsmyndigheten vid beviljande av tillstånd redan vägt kamerabevakarens intresse av att bedriva bevakning mot enskildas intresse av att inte bli övervakade. Rätten att göra invändningar hänför sig dock till en enskild individs specifika situation – något som inte beaktas vid tillståndsprövningen. Datainspektionen ifrågasätter således att det skulle vara möjligt att begränsa rätten att göra invändningar genom att hänvisa till att det finns ett tillstånd för kamerabevakningen. Förutsättningarna i artikel 23 för en sådan begränsning är inte uppfyllda.

15 Tillsyn, sanktioner och rättsmedel

15.1 Tillsynsmyndighet enligt kamerabevakningslagen

Datainspektionen tillstyrker förslaget att inspektionen ska vara den enda tillsynsmyndigheten enligt kamerabevakningslagen av de skäl som utredaren anför.

15.2 Tillsynsmyndighetens befogenheter, sanktioner, rättsmedel och skadestånd

Datainspektionen anser att det kan ifrågasättas i vad mån administrativa sanktionsavgifter kommer att kunna utdömas för överträdelser av kamerabevakningslagen.

Datainspektionen önskar ett förtydligande av vilken avgiftsnivå som gäller enligt förordningen när de olika reglerna i kamerabevakningslagen överträds av annan än en myndighet.

Det bör enligt Datainspektionen införas en möjlighet för Justitiekanslern eller någon annan angiven myndighet att överklaga beslut om tillstånd enligt kamerabevakningslagen för att ta tillvara allmänna intressen.

Befogenheter och sanktioner vid kamerabevakning

Sanktionsavgiften fyller en vitesliknande eller till och med straffliknande funktion vilket innebär att den måste vara förutsebar, inte minst för de som riskerar att drabbas av sanktionen. Med hänsyn till regelsystemets komplexitet, till oklarheterna vad gäller det tillståndspliktiga området och till att 28 § i sig är otydlig och svår att förstå, anser Datainspektionen att det kan ifrågasättas i vilken mån administrativa sanktionsavgifter överhuvudtaget kommer att kunna utdömas för överträdelser av kamerabevakningslagen.

Datainspektionen önskar ett förtydligande av vilka bestämmelser i förordningen som ska tillämpas när de olika reglerna i kamerabevakningslagen överträds av annan än en myndighet. Det är enligt Datainspektionen mycket svårt att utläsa ens vilka avgiftsnivåer som kan bli aktuella.

Rättsmedel och skadestånd

Datainspektionen får idag överklaga ett beslut om kameraövervakning för att ta tillvara allmänna intressen. Någon motsvarande funktion för exempelvis Justitiekanslern föreslås inte framöver. Detta innebär enligt Datainspektionen en försämring av integritetsskyddet för enskilda som träffas av den kamerabevakning som sker med tillstånd, varför en sådan möjlighet bör införas.

15.3 En föreskriftsrätt?

Datainspektionen anser inte att det bör införas en föreskriftsrätt som avser avgifter för ansökningar enligt kamerabevakningslagen. En sådan avgift är enligt inspektionen varken tillåten eller lämplig.

Förordningen och direktivet innehåller i princip ett förbud mot avgiftsbeläggning för tillsynsmyndighetens handläggning av frågor enligt EU-regleringen. Utredningen gör dock bedömningen att det krav på tillstånd till kamerabevakning som ska gälla enligt kamerabevakningslagen utgör en specifik svensk reglering, som är tillåten enligt förordningen och direktivet, och att det därför inte finns något hinder mot att ta ut avgifter för ansökningar om tillstånd. Datainspektionen delar inte denna bedömning.

Tillståndsförfarandet ersätter handläggning av förhandssamråd enligt förordningen och brottsdatalogen, och kan därför inte anses utgöra en specifikt svensk reglering. Det är därmed enligt Datainspektionens bedömning inte möjligt att avgiftsbelägga tillståndsansökan.

Ett avgiftsförfarande innebär dessutom en omfattande administration för tillståndsmyndigheten, och avgiften kommer att drabba främst andra myndigheter. Mot den bakgrunden anser Datainspektionen att det inte bör införas en föreskriftsrätt som avser avgifter för ansökningar enligt lagen. Tillståndsmyndigheten ska tilldelas de resurser som uppgiften kräver i enlighet med förordningens artikel 52.4 och direktivets artikel 42.4.

16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Datainspektionen ifrågasätter om det är praktiskt möjligt att låta äldre tillstånd som omfattas av kravet på tillstånd enligt den nya lagen fortsätta gälla. Vidare kan det enligt Datainspektionen inte presumeras att de tillstånd

som har beviljats enligt kameraövervakningslagen uppfyller dataskyddsförordningen respektive direktivets och brottsdatalogens krav.

Utredningen anser inte att det finns ett behov av att ompröva tillstånd till kamerabevakning som har beslutats enligt kameraövervakningslagen och som avser sådan kamerabevakning som även omfattas av tillståndskravet enligt den nya lagen och undantag från den äldre lagens upplysningsplikt.

Den första frågan blir då hur det rent praktiskt ska gå till att avgöra om en kamerabevakning med befintligt tillstånd omfattas av tillståndskravet enligt kameraövervakningslagen. Som Datainspektionen har påpekat i avsnitt 11.5 så måste en prövning göras av den rättsliga grunden i lagen eller författningen i det enskilda ärendet för att konstatera om bevakningen sker med stöd av den rättsliga grunden i 6.1.e i förordningen. Svårigheterna att avgränsa det tillståndspliktiga området innebär enligt Datainspektionen att det inte är möjligt med en masshantering. På förordningens område måste varje befintligt tillstånd bedömas för sig, vilket är en enorm arbetsuppgift.

Även om det skulle stå klart att en viss kamerabevakning sker med stöd av den rättsliga grunden i artikel 6.1.e, och således omfattas av tillståndskravet enligt kameraövervakningslagen, kan det enligt Datainspektionen inte tas för visst att de tillstånd som har beviljats enligt kameraövervakningslagen uppfyller dataskyddsförordningen respektive direktivets och brottsdatalogens krav. Den tillståndsprövning som måste göras enligt kameraövervakningslagen omfattar huruvida bevakningen är laglig enligt förordningen eller brottsdatalogen. Det rör sig om en mer omfattande prövning än den som länsstyrelsen gör enligt 9 § kameraövervakningslagen. Om befintliga tillstånd fortsätter gälla finns således en risk att kamerabevakning som inte uppfyller kraven enligt den nya EU-rättsliga regleringen får fortsätta enligt tillstånd.

17 Konsekvenser

17.2.1 Konsekvenser för staten

Datainspektionen bedömer att myndigheten för tillsyn och tillståndshantering av all kamerabevakning i Sverige behöver uppskattningsvis 50 årsarbetskrafter, eller ca 65 miljoner kronor per år, vilket inkluderar resekostnader, kostnader för information m.m.

Datainspektionen anser att utredningen har gjort en felaktig uppskattning av Datainspektionens personella behov som ensam tillsyns- och tillståndsmyndighet för all kamerabevakning i Sverige.

Visserligen kommer antalet tillståndsansökningar minska, men tillståndsprövningen kommer enligt Datainspektionen att bli mer omfattande än den är enligt kameraövervakningslagen i och med att den – utöver en intresseavvägning – innefattar en prövning av lagligheten i förhållande till förordningen respektive brottsdatalagen. Resursbehovet kommer därför inte minska i en grad som motsvarar minskningen av antalet tillståndsansökningar.

Det går inte heller att likställa den tillsyn länsstyrelserna genomför enligt kameraövervakningslagen med tillsyn enligt förordningen, brottsdatalagen och kamerabevakningslagen. Länsstyrelsernas tillsyn består i att antingen konstatera att övervakning sker men att tillstånd saknas, eller att kontrollera att villkoren i ett befintligt tillstånd följs. Det krävs helt andra resurser för att göra en prövning av en kamerabevaknings laglighet enligt dataskyddsförordningen, brottsdatalagen och kamerabevakningslagen. Tillsynen över landets kamerabevakning kommer således att bli långt mer resurskrävande enligt de nya reglerna.

De nya dataskyddsreglerna förutsätter en omfattande och effektiv tillsyn eftersom utgångspunkten är att bevakning får ske utan förhandstillstånd eller samråd. När kameraövervakningslagens krav på tillstånd faller bort för de allra flesta, är det enligt Datainspektionen av största vikt att möjligheterna att utöva tillsyn ökar i en sådan omfattning att den nya regleringen inte leder till integritetsförluster. Datainspektionen vill påminna om att det i EU-förordningens artikel 52.4 och direktivets artikel 42.4 anges att varje medlemsstat ska säkerställa att tillsynsmyndigheten förfogar över bland annat de personella, tekniska och finansiella resurser samt de lokaler och den infrastruktur som behövs för att myndigheten ska kunna utföra sina uppgifter och utöva sina befogenheter.

När den tillstånds- och tillsynsverksamhet som tidigare utförts av landets 21 olika länsstyrelser nu ska utföras av en myndighet, är det enligt Datainspektionen rimligt att beräkna personalbehovet till totalt omkring 50 personer. Kostnaderna för en effektiv handläggning av tillstånd och framför

allt för en kraftfull tillsyn av kamerabevakning kan enligt Datainspektionen uppskattas till omkring 65 miljoner kronor per år.

Detta yttrande har beslutats av tf. generaldirektören Eva Håkansson efter föredragning av juristen Tove Fors. Vid den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Hans-Olof Lindblom och tf. enhetschefen Vilhelm Andersson deltagit.

Eva Håkansson

Tove Fors

Bilaga 1: Remittering av betänkandet SOU 2017:39 Ny dataskyddslag