

2019-09-17

Filip Henriksen  
filip.henriksen@gavle.se

## Kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde

### Inledning

Syftet med denna promemoria är att redogöra förutsättningarna för en kommun att anordna kamerabevakning på platser dit allmänheten har tillträde. Promemorian avgränsar sig i huvudsak till de materiala bestämmelserna i 2018 års kamerabevakningslag (KbL). Kamerabevakningslagen är en kompletterande lagstiftning i förhållande till dataskyddsförordningen. Det ska därför säkerställas att dataskyddsförordningens bestämmelser följs t.ex. avseende rättslig grund, grundläggande principer samt skyldighet att i vissa fall genomföra konsekvensbedömning innan behandling påbörjas.

### Allmän om kamerabevakning

Kamerabevakningslagen trädde i kraft år 2018. Syftet med lagen är att tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och samtidigt skydda fysiska personer mot otillbörlig intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning. För att lagen överhuvudtaget skall vara tillämplig krävs att det föreligger någon form av kamerabevakning som innefattar personbevakning.

### Begreppet kamerabevakning

För att kamerabevakningslagen ska vara tillämplig måste det föreligga någon form av kamerabevakning – ett begrepp som definieras i 3 § KbL. Kamerabevakning anses föreligga genom att en tv-kamera, utan att manövreras på platsen, används på ett sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning.<sup>1</sup> Med uttrycket ”utan att manövreras på platsen” avses att utrustningen ska finnas på platsen. Det kan till exempel vara en fasad, en vägg, ett tak eller en lyktstolpe. Den fortlöpande hanteringen av utrustningen sker sedan på ett ställe som är *klart åtskilt* från den platsen där utrustningen finns. Om utrustningen sätts igång på stället, eller fungerar med inbyggd automatik, anses utrustningen inte manövreras på

platsen. Om utrustningen finns i användarens omedelbara närhet och styrs av användaren är den manövrerad på platsen – exempelvis handhållna kameror, kroppsbundna kameror etc.<sup>2</sup>

### Tillståndspliktig kamerabevakning

Enligt 7 § 1 st. 1-2 p. KbL krävs tillstånd till kamerabevakning om det avser en plats dit allmänheten har tillträde och om bevakningen ska bedrivas av en myndighet eller någon annan än en myndighet vid utförandet av en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som meddelas med stöd av lag eller annan författning.<sup>3</sup> Begreppet myndighet avser statliga och kommunala organ med utandag för riksdagen samt kommun- och landstingsfullmäktige.<sup>4</sup> Det spelar ingen roll i vilken verksamhet kamerabevakningen ska användas och vad syftet med den i sådana fall är. Tillstånd till kamerabevakning behövs bara när det är fråga om en bevakning som sker i det allmännas intresse. Anledningen till att privat verksamhet inte längre behöver ansöka om tillstånd, så länge de inte utför uppgift av allmänt intresse, är att dataskyddsförordningen regleras tillräckliga för att garantera att behandlingen av personuppgifter inte kränker den enskildes integritet.<sup>5</sup>

När det gäller definitionen ”*någon annan än en myndighet vid utförandet av en uppgift av allmänt intresse*” gäller detta enskilda subjekt som har anförtrodd förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning, uppgift enligt brottsdatalogens tillämpningsområde eller uppgifter på området för nationell säkerhet.<sup>6</sup> Generellt gäller tillståndskrav inom hälso- och sjukvård om området som skall kamerabevakas är ett område dit allmänheten har tillträde. Samma sak gäller för skolområden, kollektivtrafik, järnväg och flyg – under förutsättning att verksamheten bedrivs av allmänt intresse. Begreppet allmänt intresse är i huvudsak unionsrättsligt men ledning kan sökas även i nationell rätt (Jfr 2 kap. 2 § dataskyddslagen)

När det gäller definitionen av *platser dit allmänheten har tillträde* gäller samma sak som i den tidigare kameraövervakningslagen, varför praxis på området fortfarande är gällande. Exempel på sådana platser är gator, torg, parker, transportmedel för allmänna

<sup>2</sup> Prop. 2017/18:231 s. 136.

<sup>3</sup> Enligt 11 § KbL ska ansökan om tillstånd lämnas till den myndighet som har tillsyn över kamerabevakningslagen, vilket är **Datainspektionen** (Jfr 3 § förordning (2018:219) med kompletterande föreskrifter till EU:s dataskyddsförordning).

<sup>4</sup> Prop. 2017/18:231 s. 141.

<sup>5</sup> A prop. 50-51.

<sup>6</sup> I sammanhanget ska det påpekas att privata näringsidkare inte behöver tillstånd vid kamerabevakning av områden dit allmänheten har tillträde. Numera kan en näringsidkare, utan krav på tillstånd, kamerabevaka köpcentrum, butiker, restauranger, hotell, banklokaler och trossamfund kan kamerabevaka i anslutning till sina lokaler. Jfr a. prop. s. 141.

kommunikationer, ankomst- och avgångshallar för passagerare. Även allmänna utrymmen i en byggnad innefattas av definitionen samt vårdinrättningar och simhallar.

### Förutsättningarna för tillstånd

Enligt 8 § KbL *ska* tillstånd till kamerabevakning ges om *intresset av en sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad*. Tillståndskravet gäller bara när det är fråga om bevakning som sker i det allmänna intresset. Ur ett dataskyddsperspektiv krävs en rättslig grund för behandling av personuppgifter som blir aktuell genom bevakningen.<sup>7</sup> Om sådan rättslig grund finns och intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska tillstånd ges.<sup>8</sup> I sammanhanget är det viktigt att även övriga bestämmelser i dataskyddsförordningen beaktas, exempelvis de grundläggande principerna för att få behandla personuppgifter.<sup>9</sup>

Vid bedömningen av kamerabevakningsintresset innehåller kamerabevakningslagen en katalog över sådana skäl som *särskilt* ska beaktas. Det kan exempelvis vara att bevakning behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottlig verksamhet eller att utreda eller lagföra brott på en brottsutsatt plats eller om det på en plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa, trygghet eller egendom. Andra särskilda skäl kan vara att förebygga eller förhindra störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa skadeverkaningarna av en sådan störning.

Intresset av kamerabevakningen och de skäl som anges ovan ska sedan väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Även här innehåller kamerabevakningslagen en katalog över de intressen enskilda kan ha av att inte bli bevakade. Bland annat hur bevakningen utförs, om det finns teknik som skyddar den personliga integriteten och vilket område som avses.

<sup>7</sup> Kamerabevakning är att definiera som behandling av personuppgift. När en myndighet önskar kameraövervaka är det typiskt sett motiverat ur allmänt intresse. Behandling av personuppgifter får ske om det är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Prop. 2017/18:231 s. 51.

<sup>8</sup> Vid tillståndsgivningen ska återhållsamhet iakttas om bevakningen är förenad med ljudinspelning eftersom särskilda integritetshänsyn då gör sig gällande. Jfr prop. 2017/18:231 s. 142.

<sup>9</sup> Förutom kravet på rättslig grund får den personuppgiftsansvarige enbart samla in personuppgifter för ett specifikt, särskilt angivna och berättigade ändamål, inte behandla fler personuppgifter än nödvändigt, personuppgifterna ska vara korrekta, personuppgifterna ska raderas när de inte längre behövs samt att personuppgifterna ska skyddas från obehöriga (eller att de förloras/förstörs).

## Ansökningsförfarandet

Ansökan om kamerabevakning ska lämnas till tillsynsmyndigheten, vilket framgår av 11 § KBL. Som anförts tidigare är det Datainspektionen som är tillsynsmyndighet. Datainspektionens handläggningstid avseende kamerabevakning är just nu 10 månader.

Ansökan ska innehålla följande uppgifter

1. Uppgift om vem som ska bedriva bevakningen
2. I förekommande fall den som ska ha hand om bevakningen för tillståndshavarens räkning
3. Uppgift om bevakningens ändamål
4. En beskrivning av bevakningen, särskilt utrustningen som ska användas, var utrustningen ska placeras, området eller typ av område som ska bevakas och tider då bevakningen ska ske.
5. En bedömning av behovet av bevakningen samt
6. Bevakningens proportionalitet i förhållande till ändamålet
7. En bedömning av riskerna för intrång i den personliga integriteten och en beskrivning av de åtgärder som planeras för att hantera riskerna
8. Uppgifter som i övrigt om omständigheter som har betydelse för prövningen av ärendet.

Vad gäller punkt 4 ska bland annat upplysning om övervakningsbilderna bevaras och om ljudinspelning ska ske och om denna upptagning ska bevaras. Det bör också framgå om bevakningen ska vara fast eller rörlig och om zoomning är möjligt. Det ska också framgå hur länge bevakningen ska pågå och hur den ska genomföras (intervall eller kontinuerlig bevakning). En karta eller skiss över var kamerabevakningsutrustningen ska placeras bör bifogas ansökan.

Sökande ska också bedöma behovet av bevakningen och bevakningens proportionalitet i förhållande till ändamålet (punkt 5-6). Detta innebär att det av ansökningen ska framgå varför kamerabevakningen behövs och hur man avser att behandla de risker som kan aktualiseras, framförallt då riktat mot integritetsintrång. Konkret handlar det om den sökande myndighetens syn på avvägningen mellan två motstående intressen samt vilka åtgärder man kommer vidta för att minimera riskerna för integritetsintrång.

Ansökan ska också innehålla uppgifter om bedömningen av riskerna för intrång i den personliga integriteten och en beskrivning av de åtgärder som planeras för att hantera dessa risker (punkt 7). Sökanden ska med andra ord redogöra för om behovet av kameraövervakning står i rimlig proportion till det ändamål som bevakningen ska fylla.

## Förhållandet till dataskyddsförordningen

Kamerabevakning innebär som huvudregel en behandling av personuppgifter.<sup>10</sup> Innebörden är att en rättslig grund krävs för att behandlingen ska vara tillåten. När det gäller kamerabevakning är utgångspunkten att den rättsliga grunden är allmänt intresse, eftersom en offentlig myndighet inte kan använda sig av intresseavvägningsgrunden. En förutsättning för denna rättsliga grund är att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.<sup>11</sup> Inför en sådan personuppgiftsbehandling som kameraövervakning innebär ska det göras en konsekvensbedömning. Härtill kommer eventuella förhandssamråd med tillsynsmyndigheten, vilket är Datainspektionen. Kommunens dataskyddsombud ska därför involveras i detta arbete.

### *Kommunens möjlighet att kamerabevaka i trygghetsskapande syfte*

En frågan av intresse är huruvida en kommun kan beviljas kamerabevakning med hänsyn till allmän ordning, brottsbekämpning och säkerhet. Dessa uppgifter är i huvudsak Polismyndighetens ansvarsområde. Eftersom den rättsliga grunden för myndigheters personuppgiftsbehandling vid kameraövervakning är allmänt intresse krävs det stöd i lag eller annan författning för att personuppgiftsbehandlingen (kamerabevakningen) ska vara laglig. Frågan är då vilket stöd i lag en kommun har inom området för allmän ordning och säkert. Inför införandet av den nya kamerabevakningslagen uttalade Regeringen att behovet av att använda kamerabevakning inte tillgodosågs inom ramen för den dåvarande kameraövervakningslagen och gängse praxis.<sup>12</sup> Ett exempel, enligt Regeringen, är att kamerabevakning med inspelning kräver att platsen ska vara *särskilt brottsutsatt*. Detta kräver omfattande dokumentation och är i regel mycket tidsödande. Ibland har det även krävts att sökanden presenterar statistik över brottslighet på andra platser än den plats som avses, för att få ett slags jämförelsetal.<sup>13</sup> Det är tydligen att Regeringen anser dessa förhållanden som problematiska. Regeringen menar också att vissa platser inte är utsatta för någon frekvent brottslighet men löper likväl särskild risk att utsättas för brott.

---

<sup>10</sup> För att kamerabevakningslagen ska vara tillämplig krävs också att kamerabevakningen innebär en personbevakning. Denna personbevakning ska vara varaktig eller regelbundet upprepad. Om det inte rör sig som personbevakning är inte lagen tillämplig. Se a. prop. s. 41 f.

<sup>11</sup> A. prop. s. 51 f.

<sup>12</sup> A. prop. s. 32 ff.

<sup>13</sup> A. prop. s. 32.

Ett annat problem är att rättspraxis varit allt för restriktiv gentemot kommuner som vill använda kamerabevakning i trygghetsskapande syfte. Regeringen anför att det primära ansvaret för att bekämpa och förebygga brott åligger Polismyndigheten men att det numera finns en uttalad ambition att stärka samverkan mellan landets rättsvårdande myndigheter. Utöver detta, menar Regeringen, har kommuner redan ett särskilt ansvar för allmän ordning och säkerhet enligt ordningslagen. Regeringens slutsats är att den nya kamerabevakningslagen ska ge ökade möjligheter till kamerabevakning, en slutsats som också delas av Justitiekanslern.<sup>14</sup>

Intresset av allmän ordning och säkerhet kan åberopas både av myndigheter och andra organ som har ett ansvar för ordning och säkerhet som följer av författning. Det gäller exempelvis Polismyndigheten och en kommun.<sup>15</sup> Vidare uttalade Regeringen att en kommun regelmässigt bör beviljas tillstånd kamerabevakning på platser där det regelmässigt förekommer brottslighet eller andra störningar.<sup>16</sup>

Kommunerna har idag en viktig del i arbetet med allmän ordning och säkerhet genom sin normgivningsmakt. Enligt 3 kap. 8 § ordningslagen (1993:1617) får en kommun meddela föreskrifter för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats.<sup>17</sup> Det ankommer sedan på Polismyndigheten att upprätthålla den konkreta ordningen. En föreskrift får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet (3 kap. 12 § OL).

Idag arbetar många kommuner också i brottspreventivt syfte, något som ur ett kompetensperspektiv inte har ifrågasatts. Tvärtom anses kommunen ha många centrala verktyg för att verka för minskad brottslighet. Många kommuner har idag lokalt brottsförebyggande råd och ett aktivt samarbete med Polismyndigheten.<sup>18</sup>

I fråga om praxis – se bilaga 1.

### **Om tillstånd lämnas**

Om tillstånd lämnas får tillståndet begränsas för viss tid. Beslutet ska förenas med villkor om hur bevakningen får anordnas. Bland annat ska villkoren avse bevakningens ändamål, den utrustning som får användas och var den får placeras samt vilket område som får bevakas och tiderna för när bevakning får ske. Den som bryter mot tillståndskravet kan drabbas av en sanktionsavgift (Jfr 25 § KbL).

<sup>14</sup> A. prop. s. 33.

<sup>15</sup> A. prop. s. 141.

<sup>16</sup> A. prop. s. 141.

<sup>17</sup> Det kan exempelvis handla om alkoholförtäring, penninginsamling, torghandel, framförande av moped på badplats och mycket annat.

<sup>18</sup> Regeringsskrivelse 2016/17:126, Tillsammans mot brott, s. 21.



Det område som blivit beviljat kameraövervakning ska också innehålla upplysningar genom tydlig skyltning eller liknande. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid bevakningen ska detta anges särskilt.

### **Överklagande**

Datainspektionens beslut i anledning av ansökan om kameraövervakning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Behörig domstol är Förvaltningsrätten i Stockholm.

*Filip Henriksen*  
Jurist  
Styrning och stöd