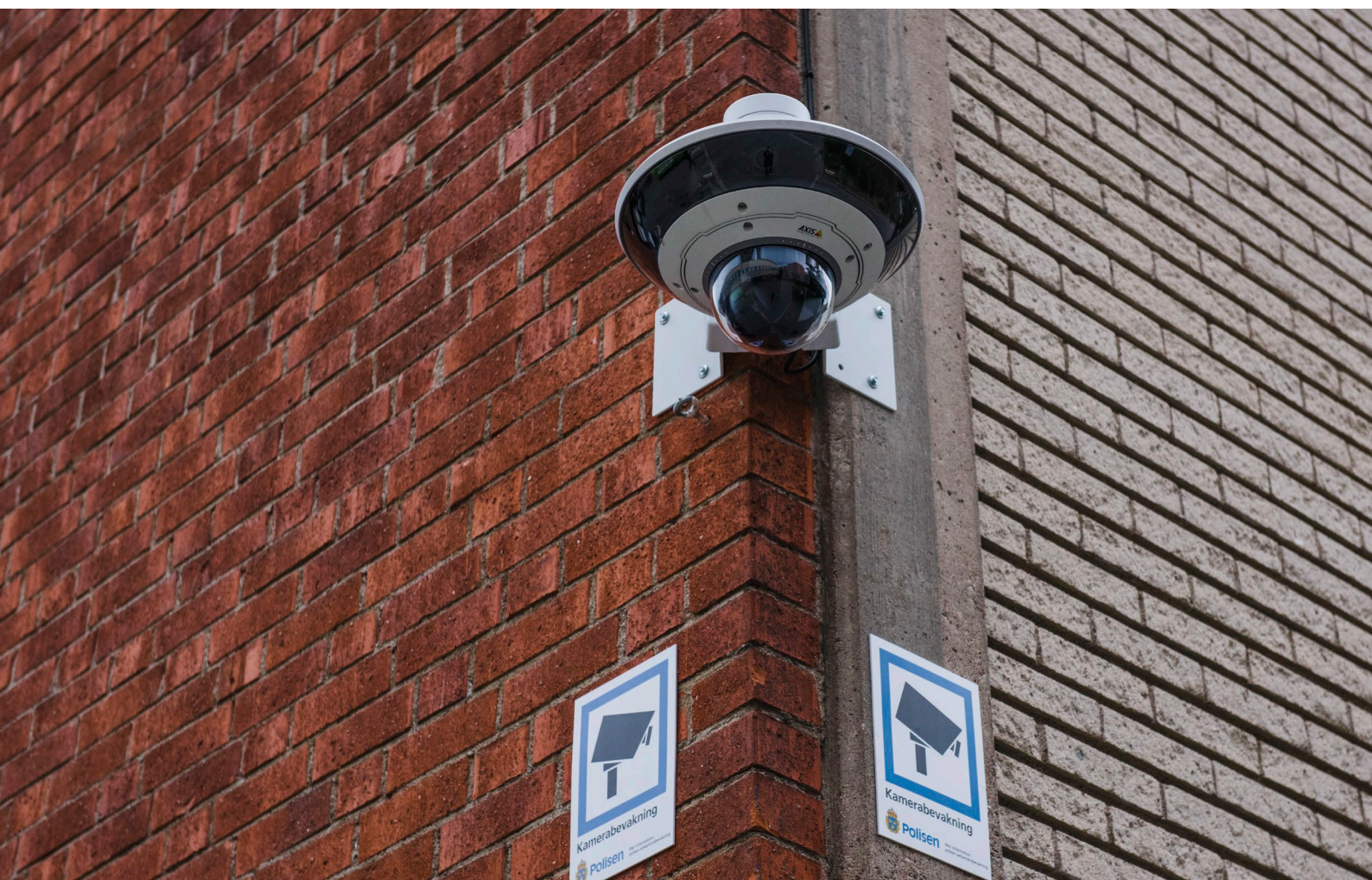


Polismyndighetens kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde



Tillsynsrapport 2021:7

Polismyndigheten, rikspolischefens kansli, december 2021



Polismyndigheten tillsynsenheten

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, Box 12256, 102 26 Stockholm

Dnr: A020.847/2021, Saknr: 128

Omslagsfoto: Minna Riddarstolpe

Upplaga: Intrapolis, Internet, tryckt/kopierad i 300 ex

Datum: December 2021

Innehåll

Sammanfattning	4
Förkortningar	6
1 Inledning	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Uppdrag	7
1.3 Avgränsning	8
1.4 Genomförande	8
1.5 Disposition.....	9
2 Rättslig reglering	10
2.1 Regleringen om skydd för personuppgifter	10
2.2 Särskilda regler om kamerabevakning.....	13
3 Polismyndighetens kamerabevakning och användning av kroppsburna kameror	18
3.1 Polismyndighetens uppgifter	18
3.2 Polismyndighetens kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde	18
3.3 Polismyndighetens användning av kroppsburna kameror.....	19
4 Organisation samt ledning och styrning	21
4.1 Bakgrund	21
4.2 Iakttagelser	23
4.3 Bedömning	25
5 Styrdokument och rutiner	26
5.1 Bakgrund	26
5.2 Riktlinjer som rör kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde	26
5.3 Rutiner som rör kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde	28
5.4 Riktlinjer och rutiner som rör användning av kroppsburna kameror	29
5.5 Riktlinjer som rör kameraplattformen	31
5.6 Bedömning	31
6 Ärendegranskning av Polismyndighetens kamerabevakning	34
6.1 Iakttagelser	34
6.2 Bedömning	37
7 Den nationella prioriteringsordningen	38
7.1 Bakgrund	38
7.2 Iakttagelser	38
7.3 Bedömning	39
8 Rekommendationer	40
Bilaga 1	41
Bilaga 2	44

Sammanfattning

Den 1 januari 2020 trädde ändringar i kamerabevakningslagen (2018:1200) i kraft som syftade till att förbättra möjligheten till brottsbekämpning med hjälp av kamerabevakning. Lagändringarna innebär att Polismyndigheten inte behöver tillstånd från tillsynsmyndigheten för att få bedriva kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde. Vidare åligger det numera Polismyndigheten att göra den intresseavvägning som tillsynsmyndigheten tidigare gjorde inom ramen för tillståndsprövningen.

Tillsynsenheten har genom en inspektion granskat Polismyndighetens kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde. Inspektionen har kartlagt om Polismyndigheten har ändamålsenliga rutiner som säkerställer att kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde bedrivs på ett rättssäkert och lagenligt sätt. Inspektionen har även omfattat Polismyndighetens användning av kroppsburna kameror. Inom ramen för inspektionen granskades särskilt Polismyndighetens organisation, myndighetens styrdokument och rutiner samt efterlevnaden av dem, den kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver samt den metod som kamerabevakningsutrustning ska fördelas enligt inom myndigheten.

Inspektionen har visat att det finns brister i den kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver vad gäller tillämpningen av kamerabevakningslagen och den generella dataskyddsregleringen. Polismyndigheten uppfyller i vissa fall inte heller lagstiftningens dokumentationskrav. Vidare skiljer sig beslutens utformning och innehåll åt, vilket är problematiskt ur ett granskningsperspektiv.

En tydlig ansvarsfördelning är en förutsättning för att integritets- och dataskyddsfrågor ska kunna omhändertas på ett rättssäkert sätt. Tillsynsenheten kan dock konstatera att majoriteten av verksamhetsansvariga chefer vid polisregionerna upplever att det har varit otydligt var ansvaret för strategiska kamerافرågor ligger. Genom att avsluta kameraprojektet och inrätta en organisatorisk enhet för kamerabevakning vid nationella operativa avdelningen kan det förväntas att Polismyndigheten bättre kan uppnå en samlad hantering av kamerabevakningsfrågor, vilket även inkluderar fördelning av ansvar för personuppgiftsbehandling. Det ansvar som den organisatoriska enheten för kamerabevakning har omfattar inte Polismyndighetens drönare (UAS). Det är därför viktigt att Polismyndighetens fortsatta arbete med kamerabevakning sker i nära samverkan mellan den organisatoriska enheten för kamerabevakning och polisflyget.

Det finns ett flertal nationella styrdokument som reglerar Polismyndighetens kamerabevakning, myndighetens användning av kroppskameror och den personuppgiftsbehandling det innebär. Polismyndighetens riktlinjer för kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde innehåller flera brister vad gäller utformning och innehåll. Riktlinjerna bör, på ett tydligare sätt än idag, ange vilka rättsliga grunder ett beslut om kamerabevakning kan vila på. De omständigheter som enligt riktlinjerna ska föranleda en konsekvensbedömning behöver överensstämma med reglerna i brottsdatalagen (2018:1177). Vidare bedömer tillsynsenheten att en jurist som regel bör vara involverad i beredningen av ett beslut om kamerabevakning och tillfällig kamerabevakning samt att det finns behov av tydligare vägledning om i vilka situationer det får fattas beslut om tillfällig kamerabevakning.

Den mall som ska användas vid beslut om kamerabevakning bör revideras. Vidare behöver denna och den mall som ska användas vid beslut om tillfällig kamerabevakning spridas och göras tillgängliga inom Polismyndigheten.

Det är angeläget att arbetet med att ta fram en nationell utbildning avseende dataskydd vid kamerabevakning samt en konsekvensbedömning och ett styrdokument avseende användningen av UAS behöver färdigställas.

Det förekommer att beslut om kamerabevakning gäller till dess att Polismyndighetens behov har upphört. Det är dock inte myndighetens behov av kamerabevakning som ska beaktas utan om bevakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset. Det är även vanligt att besluten gäller tillsvidare. Om förhållandena på platsen ändras på ett betydande sätt som minskar intresset av bevakningen, eller ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet, ska den som beslutat om kamerabevakning göra en ny bedömning. Detta skulle kunna åstadkommas genom att reglera att beslut om kamerabevakning ska tidsbegränsas eller aktivt följas upp och utvärderas.

Sedan lagändringarna i kamerabevakningslagen trädde i kraft har det funnits en osäkerhet inom de granskade polisregionerna och regionala rättsenheterna om hur olika bestämmelser i den generella dataskyddsregleringen och kamerabevakningslagen ska tillämpas. Det har även funnits vissa tveksamheter vad gäller frågorna om vem som ska göra vad från att behovet av kamerabevakning har identifierats till att bevakning bedrivs på platsen och vad som ska dokumenteras. Det finns därför ett behov av att utveckla den process som finns angiven i Polismyndighetens riktlinjer för kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde så att den bidrar till en rättsenlig och effektiv hantering av kamerabevakningsärenden.

Polismyndighetens styrdokument, rutiner och utbildning säkerställer inte en rättssäker hantering av kroppsburna kameror. Bland annat saknas konkret vägledning om när och hur en kroppsburn kamera får användas. Vidare saknas rutiner som säkerställer att det material som spelats in med gamla kroppsburna kameror hanteras på ett rättssäkert sätt. För att säkerställa att den här typen av brister identifieras och omhändertas ska den personuppgiftsansvarige göra en konsekvensbedömning innan bevakningen påbörjas, vilket Polismyndigheten inte har gjort. Det är därför angeläget att en sådan konsekvensbedömning görs, att Polismyndighetens riktlinjer för kameraanvändning revideras eller ersätts och att den utbildning som finns för användning av kroppsburna kameror utvecklas. Användningen av gamla kroppsburna kameror bör dock snarast fasas ut.

Det finns polisregioner som under en längre tid underlåtit att anmäla sina förändrade behov av kamerabevakning till kameraprojektet. Det innebär att den nationella prioriteringsordningen är inaktuell. När budgeten väl medger en utökning av kameraförmågan är det därför viktigt att Noa begär in uppgifter om polisregionernas behov så att utrustningen kan fördelas därefter. Eftersom de tekniska förutsättningarna i de olika polisregionerna skiljer sig åt finns det dock en risk att polisregioner med högt prioriterade behov av kameraetablering, men med bristande teknisk förmåga, blir utan tilldelning.

Förkortningar

BDL	Brottsdatalagen (2018:1177)
BF	Brottsförebyggande arbete
Brå	Brottsförebyggande rådet
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
IMY	Integritetsskyddsmyndigheten
KBL	Kamerabevakningslagen (2018:1200)
Noa	Nationella operativa avdelningen
PBDL	Lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område
PL	Polislagen (1984:387)
Prop	Proposition
RA	Rättsavdelningen
RF	Regeringsformen
SOU	Statens offentliga utredningar
UAS	Unmanned Aircraft Systems
UL	Utredning och lagföring

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Polismyndigheten bedriver kamerabevakning inom ett antal olika verksamheter och med olika syften. I det fall kamerabevakningen bedrivs av en plats dit allmänheten har tillträde, exempelvis gator och torg, gäller särskilda bestämmelser i kamerabevakningslagen (2018:1200), KBL. Eftersom kamerabevakning innebär behandling av personuppgifter aktualiseras även den generella regleringen om enskildas rätt till privatliv och integritet samt de rättsakter och nationella bestämmelser som reglerar skyddet för personuppgifter.

Den 1 januari 2020 trädde ändringar i KBL i kraft som syftade till att förbättra möjligheten till brottsbekämpning med hjälp av kamerabevakning.¹ Lagändringarna innebär att Polismyndigheten inte behöver tillstånd från tillsynsmyndigheten (Integritetsskyddsmyndigheten, IMY) för att få bedriva kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde. Vidare åligger det numera Polismyndigheten att göra den intresseavvägning som IMY tidigare gjorde inom ramen för tillståndsprövningen.

Rikspolischefen beslutade den 18 december 2020 om Polismyndighetens tillsynsplan för 2021². Av planen framgår att tillsynsenheten ska genomföra en inspektion av Polismyndighetens kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde.

1.2 Uppdrag

Tillsynschefen beslutade den 6 april 2021 direktiv om att inspektionen ska kartlägga om Polismyndigheten har ändamålsenliga rutiner som säkerställer att kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde bedrivs på ett rättssäkert och lagenligt sätt. Den 18 augusti 2021 beslutade tillsynschefen tilläggsdirektiv om att inspektionen utvidgas till att även omfatta Polismyndighetens användning av kroppsburna kameror. Direktivet och tilläggsdirektivet bifogas (se bilaga 1 och 2).

Inspektionen ska inriktas mot att

- bedöma om Polismyndighetens styrdokument och rutiner på området är rättssäkra och ändamålsenliga samt om de efterlevs
- undersöka om den kamerabevakning som det har beslutats om har stöd i lag samt har handlagts på ett korrekt och rättssäkert sätt; bland annat om det finns en rättslig grund för kamerabevakningen samt om en intresseavvägning gjorts och dokumenterats
- undersöka om det finns rättsliga förutsättningar för att bedriva kamerabevakning av de platser polisregionerna bedömt som prioriterade och som är under beredning

¹ Prop. 2018/19:147. *Kamerabevakning i brottsbekämpning: ett enklare förfarande*, s. 1.

² Polismyndigheten. *Polismyndighetens tillsynsplan för 2021* (PM 2020:43).

- granska den nationella prioriteringsordningen utifrån möjligheten att bedriva en enhetlig och likvärdig verksamhet i hela landet.

1.3 Avgränsning

Det ingår inte i inspektionen att

- granska kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde som enligt 14 c § och 14 d § 2–3 KBL³ undantas från kravet att göra en intresseavvägning
- granska den kamerabevakning som bedrivs för bevakning av Polismyndighetens lokaler
- granska den kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde som det beslutades om före den 1 januari 2020.

Med hänsyn till den rådande pandemin har tillsynsenheten inte utfört kontroller av upplysningskravet enligt 15 § KBL.

1.4 Genomförande

Inspektionen har bedrivits från mars till december 2021. Polisintendenten Marie Hummer har varit tillsynsledare. I de delar som avser verksamhetsbesöken och de iakttagelser som gjorts under dessa har kommissarien Tobias Stenström vid kamera- och analyssektionen, utredningsenheten, polisregion Väst deltagit som expert. Inspektören Gustav Langer har varit tillsynshandläggare.

Granskningen inkluderar såväl fast kamerabevakning (efter en dokumenterad intresseavvägning) som tillfällig kamerabevakning som bedrivs med stöd av 14 a § KBL respektive 14 d § 1 KBL. Tillsynsenheten har ställt en begäran till de aktuella polisregionerna om att få ta del av samtliga handlingar i de ärenden som uppfyller ovan nämnda kriterier som har handlagts i respektive region sedan den 1 januari 2020. I ärendegranskningen har juristerna Amanda Sternhufvud Stensmyr och Elin Gustafsson vid rättstillämpning 1 respektive 2, rättsenhet Väst, rättsavdelningen (RA), biträtt. Därutöver har tillsynsenheten haft löpande samråd med juristen Karin Höglund vid enheten för rättslig styrning och stöd, RA, och Polismyndighetens dataskyddsombud Mattias Råbe och Lisa Klasson i frågor som rör tillämpningen av den generella dataskyddsregleringen och KBL. De senare även rörande formuleringarna av tillsynsenhetens bedömningar och rekommendationer.

Tillsynsobjekt har varit nationella operativa avdelningen (Noa) samt polisregionerna Bergslagen, Mitt och Stockholm.

³ Kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver bland annat vid automatisk hastighetsövervakning och för att efterforska en försvunnen person.

Inspektionen har främst utgjorts av intervjuer samt granskning av styrdokument och kamerabevakningsärenden. Inom ramen för inspektionen har anställda vid de granskade polisregionerna med följande funktioner intervjuats:

- regionpolischef
- polisområdeschef
- lokalpolisområdeschef
- chef för sektion respektive grupp för kamerabevakning (tillika regionalt kameraansvarig)
- kommunpolis
- UAS-ansvarig
- polisman i yttre tjänst som använder kroppsburen kamera.

Utöver intervjuer och ärendegranskning har samtliga polisregioner ombetts inkomma med svar på frågor om hur de arbetar med kamerabevakning av platser dit allmänheter har tillträde, hur de valt att organisera sig, om det finns regionala styrdokument och rutinbeskrivningar på området samt hur de samverkar med kameraprojektet och Polismyndighetens dataskyddsbud.

Tillsynsenheten har intervjuat projektledaren för kameraprojektet vid utvecklingscentrum Stockholm, Noa, och jurister vid de regionala rättsenheterna Bergslagen, Mitt och Stockholm, RA. Vidare har tillsynsenheten haft möten med chefen för enheten styrning och administration, it-avdelningen, en samordnare vid gruppen för kamera- och sensorssystem, it-avdelningen, chefen för UAS-gruppen, Noa, samt processledaren för UAS, Noa.

1.5 Disposition

I kapitel 2 behandlas den generella dataskyddsregleringen och de särskilda reglerna om kamerabevakning i KBL. I kapitel 3 redogörs för den kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver. Kapitlen 4–7 utgörs av bakgrund, de iakttagelser som tillsynsenheten har gjort inom ramen för inspektionen och tillsynsenhetens bedömningar. Kapitlen är indelade i Polismyndighetens kamerabevakning, organisation samt ledning och styrning, styrdokument och rutiner samt den nationella prioriteringsordningen. I det avslutade kapitlet, kapitel 8, framgår de åtgärder som tillsynsenheten rekommenderar att Polismyndigheten vidtar.

2 Rättslig reglering

2.1 Regleringen om skydd för personuppgifter

Europakonventionen och regeringsformen

Av flera internationella överenskommelser som Sverige anslutit sig till följer en folkrättslig skyldighet att säkerställa skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Exempel på en sådan överenskommelse är Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). Av artikel 8 i EKMR framgår att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får inte inskränkas av det allmänna annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa närmare angivna ändamål, såsom förebyggande av oordning eller brott. Artikel 8 skyddar bland annat mot felaktig behandling av personuppgifter.⁴

Även den svenska grundlagen ger den enskilde ett grundläggande skydd för den personliga integriteten. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Vid bedömningen om intrånget kan anses vara betydande ska uppgifternas karaktär, ändamålet med behandlingen och mängden uppgifter särskilt beaktas. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande anses det allmännas hantering av uppgifterna normalt vara. En hantering som syftar till att utreda brott kan normalt anses vara mer känslig än till exempel en hantering som uteslutande sker för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen.⁵

Av 2 kap. 20 § första stycket 2 RF följer att rättigheterna enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF, under vissa förutsättningar, får begränsas genom lag.

Dataskyddsregleringen inom EU

Som medlemsstat i Europeiska unionen (EU) är Sverige sedan 2009, då Lissabonfördraget trädde i kraft, även bunden av unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.⁶ Av artikel 7 i stadgan följer, i likhet med artikel 8 i EKMR, att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Vidare framgår av artikel 8 i stadgan att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Uppgifterna ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Varje begränsning i utövandet av de fri- och rättigheter som erkänns i stadgan ska enligt artikel 52 vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa fri- och rättigheter.

⁴ Prop. 2017/18:232. *Brottsdatalog*, s. 42 f.

⁵ Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*.

⁶ Se prop. 2007/08:168. *Lissabonfördraget*.

Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, göras endast om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter.

I april 2016 antogs EU:s dataskyddsförordning⁷. Förordningen utgör den generella regleringen för personuppgiftsbehandling inom EU och reglerar bland annat grundläggande principer för behandling av personuppgifter, den registrerades rättigheter, personuppgiftsansvar, tillsyn och sanktioner. Förordningen är direkt tillämplig i Sverige men ger även utrymme för kompletterande nationella bestämmelser. I svensk rätt kompletteras förordningen av lagen (2018:218) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Samtidigt med EU:s dataskyddsförordning antogs EU:s dataskyddsdirektiv⁸. Direktivet är, med avseende på det resultat som ska uppnås bindande, men överläter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.⁹

Brottsdatalagen och lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

EU:s dataskyddsdirektiv infördes i svensk rätt huvudsakligen genom ramlagen brottsdatalagen (2018:1177), BDL, som kompletteras av brottsdataförordningen (2018:1202), BDF. Lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, PBDL, har dock företräde framför BDF.

Lagens tillämpningsområde

Av 1 kap. 2–4 §§ BDL framgår lagens tillämpningsområde. Lagen gäller vid personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Lagen gäller vid sådan personuppgiftsbehandling som är helt eller delvis automatiserad. Lagen gäller även vid annan behandling av personuppgifter som ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

I 1 kap. 6 § BDL definieras bland annat uttrycken personuppgifter, personuppgiftsbehandling och behörig myndighet. Av paragrafen framgår följande. Med personuppgifter menas varje upplysning om en identifierad eller identifierbar fysisk person som är i livet. En identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 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.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 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.

⁹ Fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version). *Europeiska unionens officiella tidning*, C 202, 7 juni 2016, s. 172.

med hänvisning till ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringsuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.¹⁰ Med personuppgiftsbehandling menas en åtgärd eller kombination av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oavsett om det görs automatiserat eller inte, till exempel insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämnande, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering, sammanföring, begränsning, radering eller förstöring. Med behörig myndighet avses bland annat en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när myndigheten behandlar personuppgifter för ett sådant syfte.

Grundläggande principer för personuppgiftsbehandling

För att personuppgiftsbehandling ska vara laglig måste det finnas en rättslig grund för behandlingen, vilka framgår av 2 kap. 1–2 §§ BDL. Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för diarieföring eller om uppgifterna har lämnats till en behörig myndighet i en anmälan, ansökan eller liknande och behandlingen är nödvändig för myndighetens handläggning. Personuppgiftsbehandling är nödvändig om den behövs för att den behöriga myndigheten ska kunna utföra en arbetsuppgift på ett effektivt sätt.¹¹

De rättsliga grunderna för bland annat Polismyndighetens personuppgiftsbehandling inom dataskyddsdirektivets område framgår av 2 kap. 1 § PBDL. Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa uppbörd, upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden.

Förutom att det ska finnas en rättslig grund får personuppgifter, enligt 2 kap. 3 § BDL, behandlas bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Vidare ska de personuppgifter som behandlas vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen. Det innebär bland annat att ändamålen ska vara så pass specificerade att de kan ge ledning i bedömningen av vilka uppgifter som är adekvata och relevanta så att det inte uppstår någon risk för att fler uppgifter än nödvändigt behandlas.¹²

Enligt 2 kap. 8 § BDL får inte fler personuppgifter behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Personuppgifter får enligt 2 kap. 17 § BDL inte heller behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Om det inte är föreskrivet när en viss kategori av personuppgifter inte längre får behandlas ska den

¹⁰ Jfr artikel 4.1 EU:s dataskyddsförordning.

¹¹ Se Lindblom, Brottsdatalagen (2018:1177) 2 kap. 1 § 1 st., Karnov 2021-03-04 (JUNO).

¹² Prop. 2017/18:232, s. 120.

som ansvarar för behandlingen enligt 2 kap. 18 § BDL årligen se över behovet av att fortsätta behandla personuppgifterna.

Personuppgiftsansvarig, konsekvensbedömning och förhandssamråd

Den personuppgiftsansvarige är enligt 3 kap. 1 § BDL ansvarig för all behandling av personuppgifter som utförs under dennes ledning eller på dennes vägnar. Av 1 kap. 4 § PBDL följer att Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som utförs vid myndigheten. Av 3 kap. 2–5 §§ BDL framgår att den personuppgiftsansvarige bland annat ansvarar för att säkerställa och kunna visa att personuppgiftsbehandlingen är författningsenlig, att endast de uppgifter som behövs för de fastställda ändamålen samlas in och behandlas och att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder.

I de fall personuppgiftsbehandling kan antas medföra särskilda risker för integritetsintrång ska den personuppgiftsansvarige enligt 3 kap. 7 § första stycket BDL göra en konsekvensbedömning. Exempel på riskfyllda behandlingar som bör föranleda en konsekvensbedömning är vid inrättandet av storskaliga register som innehåller känsliga personuppgifter eller vissa former av profilering.¹³ 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 enligt bestämmelsens andra stycke samråda med tillsynsmyndigheten i god tid innan behandlingen påbörjas eller betydande förändringar genomförs.

En konsekvensbedömning ska enligt 3 kap. 8 § BDF dokumenteras och bland annat innehålla en beskrivning av den planerade behandlingen, en bedömning av riskerna för intrång i de registrerades personliga integritet och vilka åtgärder som planeras för att hantera riskerna.

Vid kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde som berör fler än ett begränsat antal personer krävs i många fall en konsekvensbedömning. En konsekvensbedömning behöver dock inte avse varje enskilt fall av kamerabevakning varför Polismyndigheten kan ta fram en konsekvensbedömning som kan användas vid ett stort antal bevakningssituationer.¹⁴

2.2 Särskilda regler om kamerabevakning

Allmänt

KBL är till stora delar ett komplement till de allmänna reglerna om behandling av personuppgifter. Lagen innehåller bara de bestämmelser som särskilt behövs för kamerabevakning. När en viss fråga inte är reglerad i lagen gäller alltså de allmänna

¹³ Prop. 2017/18:232, s. 456.

¹⁴ Prop. 2018/19:147, s. 35 f.

bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning eller BDL med anslutande föreskrifter i andra författningar.

Syftet med kamerabevakning saknar, till skillnad från vid personuppgiftsbehandling, betydelse för vilken lagstiftning som ska tillämpas. Istället är det sakförhållandena som är relevanta, till exempel vilken typ av utrustning som används, hur den manövreras och vad som finns i utrustningens upptagningsområde.

Av 3 § 1 KBL framgår att med kamerabevakning avses när en tv-kamera, ett annat optisk-elektroniskt instrument eller en därmed jämförbar utrustning, utan att manövreras på platsen, används på ett sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning.

Utrustningen kan finnas antingen på en fast plats (exempelvis på en fasad eller stolpe) eller på en rörlig plats (exempelvis på eller i ett fordon, ett fartyg eller en drönare eller ett annat luftfartyg). Med uttrycket utan att manövreras på platsen avses att den fortlöpande hanteringen av utrustningen sker på ett ställe som är klart åtskilt från den plats där utrustningen finns. Endast det förhållandet att utrustningen sätts igång på stället eller fungerar med inbyggd automatik innebär inte att den manövreras på platsen. Utrustning som finns i användarens omedelbara närhet och som fortlöpande styrs av användaren (till exempel handhållna och kroppsburna kameror) är manövrerad på platsen och faller därmed utanför lagens tillämpningsområde.

Med personbevakning avses att personer kan identifieras genom bevakningen. Det krävs att sådana kännetecken kan iakttas som gör att man utan större osäkerhet kan skilja de personer som iakttas från andra personer. Så är fallet om hela personen eller personens ansikte syns tydligt. Även sådant som utmärkande klädsel, speciella kropps rörelser eller särskild kroppsbyggnad kan möjliggöra identifiering.

Med varaktig personbevakning avses till exempel bevakning med en kamera som under en längre tid är placerad på, eller riktad mot, en plats där människor normalt vistas. Bevakning med en kamera som är placerad på exempelvis ett torg, i en butik, i ett väntrum eller i en buss, är därmed normalt att bedöma som sådan varaktig personbevakning som gör att lagen är tillämplig. Med regelbundet upprepad personbevakning menas personbevakning vid ett flertal tillfällen. I kravet på regelbundenhet ligger att det i första hand ska vara fråga om tillfällen som ligger relativt nära varandra i tiden. Även bevakning vid tillfällen som är mer utspridda kan betraktas som regelbunden om det är fråga om systematisk användning av bevakningsutrustning. Därmed omfattas exempelvis sådana rörliga kameror som är monterade på en drönare av lagens tillämpningsområde, om användningen innebär att människor ofta passerar i kamerans upptagningsområde på ett sätt som gör dem möjliga att identifiera. På samma sätt omfattas kameror som riktas ut från ett fordon, så länge kameran inte kan anses vara manövrerad på platsen. Även utplacering och användning av kameror på platser där människor passerar mer sällan men med viss regelbundenhet, exempelvis i närheten av en gångstig i skogen, omfattas av lagens tillämpningsområde. Om kameran används på ett sätt som endast innebär enstaka fall av helt kortvarig personbevakning är lagen dock inte tillämplig. Detta innebär att den som använder en kamerautrustad drönare har möjlighet att se till att lagen inte blir tillämplig genom att personer varken varaktigt eller regelbundet upprepat fångas av kameran på ett sätt som gör dem möjliga att identifiera. Detta kan exempelvis åstadkommas genom att kameran bara är påslagen på en viss höjd

eller stängs av när människor som går att identifiera kommer in i kamerans upptagningsområde.

Av 3 § 2 KBL framgår att med kamerabevakning även avses när en separat teknisk anordning för avlyssning eller upptagning av ljud används i samband med sådan utrustning som avses i punkten 1. Exempel på sådana anordningar är mikrofoner och radiosändare som inte är inbyggda i utrustning som omfattas av punkten 1.

Slutligen framgår av 3 § 3 KBL att med kamerabevakning avses också när en separat teknisk anordning för att behandla upptaget bild- och ljudmaterial används. Exempelvis avses användning av separata anordningar för att lagra inspelad film.¹⁵

Kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde

Kamerabevakning kräver som huvudregel tillstånd

I de fall en myndighet ska bedriva kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde krävs enligt 7 § KBL tillstånd från tillsynsmyndigheten. Med en sådan plats avses exempelvis gator, torg, parker och gallerior. Även bland annat transportmedel som används för allmänna kommunikationer, evenemang dit vem som helst kan lösa en biljett och utrymmen avsedda för allmänheten hos myndigheter omfattas.¹⁶

Förutsättningarna för tillstånd anges i 8 § KBL. Inom ramen för tillståndsförfarandet ska tillsynsmyndigheten göra en intresseavvägning med hänsyn till överviktsprincipen. I detta sammanhang innebär överviktsprincipen att tillsynsmyndigheten ska ge tillstånd till bevakningen i de fall intresset för kamerabevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. För att bevakningsintresset ska kunna väga tyngre än integritetsintresset ska det först bedömas om det finns en rättslig grund för kamerabevakningen i den tillämpliga dataskyddsregleringen. Det ska därefter göras en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Vid bedömningen av bevakningsintresset ska det särskilt beaktas om bevakningen behövs för vissa angivna syften. Ett sådant syfte är 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 syfte är att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar. Att särskild hänsyn ska tas till dessa syften innebär att intresset av kamerabevakning väger tungt vid den bedömning som ska göras enligt första stycket. Tillstånd till sådan kamerabevakning kan därför ges även vid större integritetsintrång. Kamerabevakning bör många gånger betraktas som ett naturligt hjälpmedel och komplement till andra åtgärder. Kravet på att

¹⁵ Avsnittet bygger huvudsakligen på prop. 2017/18:231. *Ny kamerabevakningslag*, s.136 f.

¹⁶ Prop. 2017/18:231 s. 59.

kamerabevakningen ska behövas för ett visst syfte innebär därför inte att andra åtgärder nödvändigtvis måste prövas först.¹⁷

Vid bedömningen av integritetsintresset 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, till exempel om materialet inte spelas in, om teknik används som innebär att personer maskeras eller om kameran aktiveras först efter olika typer av larm eller vissa ljud.¹⁸

Bevakningen måste även uppfylla de övriga krav som dataskyddsregleringen ställer på personuppgiftsbehandling.

Undantag från tillståndskravet

Det finns kamerabevakning som enligt 9 § KBL undantas från tillståndskravet. Undantaget gäller all kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver enligt lagen.

I 14 a–b § KBL regleras Polismyndighetens förutsättningar för att få bedriva kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde. Sådan bevakning får bedrivas om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad, det vill säga en så kallad intresseavvägning med överviktsprincip. Innan bevakningen får påbörjas ska Polismyndigheten bedöma om dessa förutsättningar är uppfyllda. Om Polismyndigheten ändrar bevakningen på ett betydande sätt som ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet ska myndigheten göra en ny intresseavvägning. Detsamma gäller om förhållandena på den plats som bevakas ändras på ett betydande sätt som minskar intresset av bevakningen eller ökar risken för integritetsintrång.

En intresseavvägning ska enligt 14 b § tredje stycket KBL dokumenteras. Om Polismyndigheten underlåter att dokumentera sina överväganden kan det enligt 25 § KBL leda till en sanktionsavgift.

Under vissa omständigheter får Polismyndigheten, enligt 14 c–d § KBL, bedriva kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde utan att bevakningen föregås av en intresseavvägning. En sådan omständighet är enligt 14 d § 1 KBL när myndigheten bedriver bevakningen 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. Med allvarlig brottslighet avses grov gängkriminalitet eller annan brottslighet som innebär fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, exempelvis allvarliga våldsbrott, systematiska fall av sexuella övergrepp, eldning av bilar eller omfattande narkotikahandel.¹⁹ Avsikten är att tillfällig kamerabevakning endast ska användas i mer eller mindre akuta situationer.²⁰

¹⁷ Prop. 2017/18:231 s. 142.

¹⁸ Prop. 2018/19:147 s. 16.

¹⁹ Prop. 2017/18:231 s. 83 f.

²⁰ Se Berg, Kamerabevakningslagen (2018:1200)14 d §, Karnov 2021-04-13 (JUNO).

Övriga omständigheter, exempelvis då Polismyndigheten bedriver automatisk trafikkontroll eller kamerabevakning av skyddsobjekt, omfattas inte av tillsynsenhetens inspektion och redogörs därför inte för i denna rapport.

Upplysning om kamerabevakning och enskildas rätt till information

Upplysning om kamerabevakning ska enligt 15 § KBL 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 dock också vara tillåtna.²¹

Undantag från upplysningskravet regleras i 16–20 §§ KBL. Upplysning behöver inte lämnas vid kamerabevakning som bedrivs av Polismyndigheten i brådskande fall från ett luftfartyg 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.

Undantaget möjliggör för Polismyndigheten att bedriva tillfällig kamerabevakning enligt 14 d § 1 KBL med drönare, eller annat luftfartyg, i de fall situationen är att anse som brådskande. Med brådskande fall menas akuta situationer och plötsliga händelser såsom våldsamma sammandrabbningar på offentliga platser, terrorangrepp eller andra plötsliga händelser som innefattar en risk för allvarlig brottslighet då det ofta inte är möjligt att upplysa om kamerabevakningen.²²

²¹ Prop. 2018/19:147 s. 17.

²² Prop. 2017/18:231 s. 95.

3 Polismyndighetens kamerabevakning och användning av kroppsburna kameror

3.1 Polismyndighetens uppgifter

Polismyndighetens ändamål och uppgifter regleras i 1–2 §§ polislagen (1984:387), PL. Polisens arbete ska, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Till myndighetens uppgifter hör bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Vidare ska Polismyndigheten övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat samt utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal.

3.2 Polismyndighetens kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde

Allmänt

Polismyndighetens kamerabevakning enligt KBL bedrivs permanent²³ (som i Polismyndighetens styrdokument benämns fast kamerabevakning) eller tillfälligt med utrustning som finns på såväl fasta som rörliga platser.

Fasta platser som Polismyndigheten bedriver kamerabevakning från är exempelvis fasader och stolpar för bevakning av gator och torg samt av myndighetens lokaler. En kamerainstallation utgörs som regel av två kameror där den ena kameran är en vidvinkelkamera och den andra kameran möjliggör zoomning. Vissa kameror innehåller dessutom ett flertal linser vilket gör det möjligt att filma i olika riktningar från en och samma kamera.

I september 2021 hade Polismyndigheten cirka 420 fast etablerade kamerapunkter, det vill säga specifika platser där kamerabevakning bedrevs ifrån oberoende antalet linser och kameror, på ett 50-tal olika platser i landet. Kamerorna var, enligt kameraprojektet, placerade bland annat i 20 av 22 särskilt utsatta områden, i 2 av 28 utsatta områden och i 4 av 10 uttalade riskområden.

Därutöver förfogar varje polisregion över så kallade tillfälliga kamerapaketer. Paketerna består av en transmissionsväska som kan kopplas till en eller flera kameror. Polismyndigheten hade i september 2021 cirka 270 kameror och 70 transmissionsväskor.

Exempel på utrustning på rörliga platser är sådan som monterats på en drönare, även kallad Unmanned Aircraft Systems, UAS.

²³ Uttrycket permanent kamerabevakning återfinns i prop. 2018/19:147.

I Polismyndigheten delegationsordning²⁴ anges att kamerabevakning enligt 14 a § KBL får beslutas om av lägst polisområdeschef eller av den biträdande säkerhetsskyddschefen. Tillfällig kamerabevakning enligt 14 d § 1 KBL får beslutas om av lägst lokalpolisområdeschef, sektionschef eller vakthavande befäl.

Kamerabevakning som brottsbekämpande åtgärd

Kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde är en metod som stödjer Polismyndigheten i att fullgöra de uppgifter som följer av 1–2 §§ PL. Kamerabevakning nyttjas främst i myndighetens brottsförebyggande, operativa och brottsutredande arbetet. I det brottsförebyggande arbetet kan kamerabevakning användas för att bland annat förhindra planerade brott. Störst effekt tycks bevakningen ha när den kombineras med andra åtgärder, som ökad polisiär närvaro och sociala insatser av olika slag. Avseende det operativa arbetet möjliggör kamerabevakning att avstyra förestående eller avbryta pågående brottslighet och att anpassa insatser efter situationen på platsen. I det brottsutredande arbetet framhålls kamerabevakning som en viktig funktion vid i princip all typ av brottslighet som sker på bevakade platser, exempelvis på utsatta platser där brott är svårutredda till följd av tystnadskultur. Inspelat material tillmäts dessutom ett högt bevisvärde i rättegångar och kamerabevakning bidrar på så sätt i förlängningen till ökad rättssäkerhet vid lagföring av brott.²⁵

3.3 Polismyndighetens användning av kroppsburna kameror

Allmänt

Polismyndigheten använder också kamerateknik på andra sätt när KBL inte är tillämplig, exempelvis när kameraanvändningen inte innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning eller när kameran manövreras på platsen. Sådana förutsättningar råder bland annat när UAS används utan att personer kan identifieras genom bevakningen eller när poliser i yttre tjänst bär kroppsburen kamera.

Vid Polismyndigheten får kroppsburna kameror endast användas av poliser i yttre tjänst. Kamerorna används i hela landet och utgörs av vad som benämns i Polismyndighetens riktlinjer för kameraanvändning²⁶ som gamla kroppsburna kameror (exempelvis GoPro och Reveal body worn) samt Polismyndighetens kroppsburna kameror. Den huvudsakliga skillnaden mellan dessa är att Polismyndighetens kroppsburna kameror är anslutna till och integrerade med kameraplattformen (se avsnitt 5.5 om kameraplattformen).

²⁴ Polismyndigheten. *Bilaga 4 till Arbetsordning för Polismyndigheten: Delegationsordning för förvaltningsbeslut m.m.* (PM 2020:26).

²⁵ SOU 2018:62. *Kamerabevakning i brottsbekämpning: ett enklare förfarande*, s. 25 f.

²⁶ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för kameraanvändning* (PM 2020:46).

Effekterna av att bära kroppsburen kamera

Våren 2018 inledde Noa en pilotverksamhet som innebar att cirka 500 kroppsburna kameror fördelades till poliser i yttre tjänst i polisregionerna Stockholm och Syd. Därefter har Noa fördelat kroppsburna kameror till polisregionerna Väst och Mitt. Syftet med pilotverksamheten var att minska polisernas utsatthet för hot, våld och trakasserier och förbättra deras arbetsmiljö. I februari 2020 presenterade Brottsförebyggande rådet, Brå, rapporten *Kroppsburna kameror: en utvärdering av pilotverksamheten i polisregion Stockholm*. Syftet med utvärderingen var att undersöka hur kamerorna användes, om de bidrog till färre incidenter av hot, våld och trakasserier mot poliser, om poliserna förändrade sin användning av tjänsteåtgärder samt i vilken utsträckning filmmaterialet användes som bevisning i förundersökning och domstol.²⁷

Brås övergripande slutsats var att utfallet låg i linje med några av de uttryckta intentionerna med pilotverksamheten, om än blygsamma. Vissa former av våld och trakasserier mot poliser, samt sexuella trakasserier mot kvinnliga poliser, blev mindre vanliga efter att kroppsburna kameror hade införts. Vidare framkom vid intervjuer med poliser att deras känsla av trygghet ökade vid användande av kroppsburna kameror. Undersökningen visade även att polisernas tjänsteåtgärder (till exempel handfängsel och OC-spray) inte påverkades nämnvärt av att bära kroppsburna kameror. Ytterligare ett resultat var att filmerna från de kroppsburna kamerorna sällan användes som bevisning i domstol och att andelen fällande domar i de åtal där man valde att inte åberopa kamerafilmer som bevisning, var lika stor som för de ärenden där filmmaterialet lades fram som bevisning.²⁸

I september 2021 fanns ca 1 500 kroppsburna kameror fördelade i fyra polisregioner.

²⁷ Brottsförebyggande rådet. *Kroppsburna kameror: en utvärdering av pilotverksamheten i polisregion Stockholm* (Brå rapport 2020:1), s. 7 f.

²⁸ Ibid.

4 Organisation samt ledning och styrning

4.1 Bakgrund

Allmänt

Av arbetsordning för Polismyndigheten²⁹, nedan kallad arbetsordningen, framgår att det finns två typer av övergripande ansvar för ledning och styrning av Polismyndigheten; processansvar och verksamhetsansvar. Av 3 kap. 3 § arbetsordningen framgår följande. Processansvar innebär ett nationellt ansvar för en process. Detta innefattar bland annat att beskriva, utveckla och följa upp processen samt att säkerställa enhetlighet och effektivitet. Den som har processansvar är processägare. Processansvaret får inte delegeras men en processägare får fördela arbetsuppgifter till en medarbetare, funktion eller organisatorisk enhet inom den egna avdelningen eller polisregionen.

Vidare är en processägare ansvarig för Polismyndighetens personuppgiftsbehandling inom sitt ansvarsområde, ett ansvar som kan fördelas inom processägarens egen organisation.

Verksamhetsansvar innebär enligt 3 kap. 5 § första stycket arbetsordningen ett ansvar för att leda den egna verksamheten. I detta ansvar ligger bland annat att säkerställa den interna styrningen och kontrollen, att verksamheten bedrivs enligt gällande författningar och styrdokument, att sprida information av betydelse för verksamheten samt att se till att ärenden handläggs på ett rättssäkert sätt.

Processansvar

Kamerabevakning bedrivs huvudsakligen i myndighetens operativa och brottsutredande verksamheter. Det är chefen för Noa som, enligt 3 kap. 4 § första stycket arbetsordningen, är processägare för huvudprocesserna brottsförebyggande arbete (BF) samt utredning och lagföring (UL).

Från januari 2017 till augusti 2021 bedrevs kameraprojektet vid utvecklingscentrum Stockholm, Noa. Av projektdirektivet³⁰ framgår att projektet syftade till att främja utvecklingen av Polismyndighetens förmåga inom polisiär kamerabevakning, vilket förväntades leda till ökad effektivitet i det brottsförebyggande, operativa och brottsutredande arbetet. Projektet beräknades pågå till utgången av 2017, men kompletterades årligen till och med 2020 med tilläggsdirektiv. Projektet koncentrerades huvudsakligen till bland annat etablering av kamerabevakning och arbetet med det tekniska systemstödet för lagring av det videomaterial som kamerabevakningen genererar. Vidare ansvarade projektgruppen för att i samarbete med RA utarbeta nationella styrdokument, rutinbeskrivningar, utbildningsmaterial och andra relevanta nationella dokument. Därtill

²⁹ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2020:26).

³⁰ Polismyndigheten. *Projektdirektiv för allmän kameraövervakning och lagring av digital information* (A486.104/2016).

hade projektet en nära samverkan med it-avdelningen för en nationell och enhetlig teknikstandard.³¹

Den 31 augusti 2021 ersattes projektet av en grupp för kamerabevakning vid utredningsenheten, Noa. Den organisatoriska enheten ska bland annat förvalta och vidareutveckla de arbetsuppgifter som kameraprojektet ansvarat för. Vidare har processägaren fördelat arbetsuppgifter inom kamerabevakning (bland annat inhämtning, lagring, bearbetning och tillgängliggörande av inspelat material) till chefen för utredningsenheten.³² Därtill omfattas kamerabevakning av ett flertal olika ansvarsområden och processägaren för BF och UL har fördelat arbetsuppgifter bland annat inom

- brottsförebyggande arbete, ordning och säkerhet, gränspolis- samt polisflygverksamhet till operativa enheten som bland annat inrättat en processledare för UAS
- utrustning, teknik och fordon till utvecklingscentrum Stockholm
- UL till beredningsenheten.³³

Vidare framgår av Noas handläggningsordning att processägaren för BF och UL fördelat ansvaret för personuppgiftsbehandling enligt vad som anges i styrdokument och beslut. Ett exempel på ett sådant styrdokument är Polismyndighetens riktlinjer avseende ansvar för personuppgiftsbehandling i utredningsverksamheten³⁴ där det framgår att processägaren fördelat ansvaret för personuppgiftsbehandling inom utredningsverksamheten till chefen för beredningsenheten. Vidare framgår det av ett beslutsprotokoll från 2019 att ansvaret för behandling av personuppgifter i Polismyndighetens kameraplattform delegerats till utvecklingschefen vid Noa.³⁵ Beslutet är alltså gällande men kommer enligt projektledaren för kameraprojektet att omprövas i och med inrättandet av den nya organisatoriska enheten för kamerabevakning vid Noa.

En förutsättning för att kunna bedriva kamerabevakning är att utrustning och olika it-system tillhandahålls. Av 3 kap. 22 § arbetsordningen följer att chefen för it-avdelningen är tillika processägare för bland annat Polismyndighetens inköpsverksamhet inom it-området, att tillhandahålla it-tjänster samt att utveckla, förvalta och sköta driften av Polismyndighetens samtliga it-system.

Verksamhetsansvar

Kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde bedrivs av Polismyndigheten genom Noa och samtliga polisregioner. Noa bedriver kamerabevakning genom polisflyget

³¹ Polismyndigheten. *Konsekvensanalys* (A455.932/2019), s. 8.

³² Polismyndighetens beslut dnr A455.932/2019, Noa 180/2021.

³³ Polismyndigheten. *Bilaga 1 till Nationella operativa avdelningens handläggningsordning* (Noa 2020:01).

³⁴ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer avseende ansvar för personuppgiftsbehandling i utredningsverksamheten* (PM 2017:38).

³⁵ Polismyndighetens beslut dnr A486.104/2016, Noa 94/19.

som avdelningen enligt 3 kap. 18 § arbetsordningen har verksamhetsansvar för. Polisflygsektionen ska enligt Noas handläggningsordning fullgöra detta verksamhetsansvar. Vid sektionen finns bland annat en grupp som ansvarar för Noas operativa UAS-verksamhet.

Polisregionernas organisatoriska lösningar skiljer sig åt vad gäller vilka organisatoriska enheter som har verksamhetsansvar. Vid polisregionerna Stockholm, Syd och Väst har det inrättats sektioner för kamerabevakning som organiserats under polisregionernas utredningsenheter. Vid polisregionerna Bergslagen och Mitt har det inrättats grupper som även de organiserats under polisregionernas utredningsenheter. Istället för särskilt inrättade organisatoriska enheter har polisregionerna Öst och Nord enskilda polisanställda på lokal-, områdes- och regionsnivå som har olika arbetsuppgifter inom regionernas kamerabevakning.

Inom varje polisregion finns en kontaktperson för kamerabevakning, en så kallad regionalt kameraansvarig. Dessa utgör bland annat Noas kontaktpersoner och den regionala representationen i expertgruppen för kamerabevakning som inrättats inom ramen för it-avdelningens samarbetsmodell för it-utveckling. I de polisregioner som inrättat organisatoriska enheter för kamerabevakning har cheferna för dessa grupper respektive sektioner utsetts till regionalt kameraansvariga. I polisregionerna Nord och Öst är de regionalt kameraansvariga placerade vid regionkansliet respektive operativa enheten.

Vidare finns en UAS-ansvarig³⁶ inom varje polisregion. Denne ansvarar för att koordinera den operativa UAS-verksamheten inom regionen. I polisregion Öst är den regionalt kameraansvarige även UAS-ansvarig. I polisregionerna Väst och Stockholm är de UAS-ansvariga en medarbetare respektive en gruppchef placerade vid regionernas sektioner för kamerabevakning. I övriga polisregioner är de UAS-ansvariga placerade vid andra organisatoriska enheter än de som inrättats för kamerabevakning, exempelvis vid Polismyndighetens kontaktcenter eller den regionala insatsstyrkan.

I juni 2021 beslutade Polismyndigheten att de polisregioner och avdelningar som utför flyguppdrag med UAS ska ha flygsäkerhetsfunktionerna UAS-ansvarig samt flygsamordningsansvarig³⁷, FSA. UAS-ansvarig ska, enligt beslutet, vara en chef för en operativ enhet eller en chef för en utredningsenhet. När det gäller nationellt forensiskt centrum ska UAS-ansvarig vara chef på nivå 4 för en organisatorisk enhet. FSA ska i flygsäkerhetsfrågor kunna rapportera direkt till UAS-ansvarig.³⁸

4.2 Iakttagelser

Majoriteten av de intervjuade verksamhetsansvariga cheferna vid de granskade polisregionerna upplever att styrningen av kamerabevakningsområdet i vissa avseenden är bristfällig. De uppger att de därför har svårt att leda och planera de egna verksamheterna. Exempelvis menar de att tillgången på kamerautrustning är långt mindre än behovet. Den

³⁶ Funktionen finns inte i Polismyndighetens riktlinjer för personalnomenklatur (PM 2017:42).

³⁷ Funktionen finns inte i Polismyndighetens riktlinjer för personalnomenklatur (PM 2017:42).

³⁸ Polismyndigheten. *Flygsäkerhetsfunktioner vid polisregioner och avdelningar gällande verksamhet med obemannade luftfartyg (UAS)* (A230.457/2021).

bristande tillgången på kamerautrustning har bland annat medfört att det i de granskade polisregionerna används tillfälliga kamerapaketer till kamerabevakning som inte är tillfällig. Tillfälliga kamerapaketer är, enligt de intervjuade, inte avsedda för den typen av kamerabevakning då de har sämre kapacitet än så kallade fasta kamerapaketer. Det material som spelas in med tillfälliga kamerapaketer är därför, enligt de intervjuade, av lägre kvalitet vilket kan påverka möjligheten att använda kamerorna till det de syftar till. Flera av de intervjuade, däribland chefer på strategisk ledningsnivå, menar att det uppstått ett vakuum till följd av bristen på kamerautrustning. Denna brist har, enligt dem, lett till att polisregionerna huvudsakligen förvaltar den kamerabevakning som bedrivs, snarare än att utveckla kameraförmågan, och att regionerna saknar regionala strategier inom kamerabevakningsområdet.

Vidare uppger de verksamhetsansvariga cheferna att de granskade polisregionerna lagt stora resurser på att inrätta organisatoriska enheter för kamerabevakning som en följd av Polismyndighetens it-plan 2021. Av planen framgår att myndigheten under 2021 skulle fokusera på en större utökning av kameraförmågan. Detta skulle innebära bland annat installation av fasta kameror i samtliga polisregioner samt att ytterligare tillfälliga kameror med tillbehör skulle levereras till regionerna.³⁹ För 2021 var anslaget till kameraverksamheten 44 miljoner kronor. Utöver kostnaden för den befintliga kameraförmågan gjordes investeringar främst i lagringskapacitet. Budgeten medgav dock inga nya kamerapaketer.⁴⁰

Merparten av de intervjuade menar att bristen på kamerautrustning beror på att området inte prioriterats av it-avdelningen. Vid ett möte med representanter från it-avdelningen uppger de att it-planen beslutades före avdelningens budgettilldelning. När budgettilldelningen väl var beslutad stod det klart att budgeten för 2021 inte medgav den utökning av kameraförmågan som it-planen angav.

De intervjuade vid polisregionerna och Noa anser att UAS är ett effektivt verktyg för kamerabevakning, men framhåller negativa konsekvenser av att separera användningen av UAS från annan teknikanvändning som innebär kamerabevakning. Denna uppdelning återspeglas bland annat genom kameraprojektets uppdrag och hur polisregionerna organiserat sig. Detta, i kombination med ett begränsat antal utbildade piloter som i vissa fall endast har arbetsuppgiften som tillikauppgift, innebär enligt flera av de intervjuade att UAS inte används i den utsträckning som vore önskvärt utifrån verksamhetens behov.

Samtliga av de intervjuade verksamhetsansvariga cheferna ställer sig positiva till att kameraprojektet avslutas och att det vid Noa inrättas en grupp för strategiska kamerafrågor. De intervjuade uppger att det finns förväntningar på att den nya gruppen bidrar till att klargöra och förtydliga var ansvaret för myndighetens kamerabevakning ligger, liksom polisregionernas organisatoriska enheter för kamerabevakning gjort. Gruppen är, enligt dem, en förutsättning för utvecklingen av polisregionernas kamerabevakning och förväntas bli en naturlig länk mellan processägaren för BF och UL samt regionerna. De verksamhetsansvariga cheferna uppger också att det finns ett behov av att UAS omfattas av

³⁹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens it-plan 2021* (PM 2021:06), s. 15 ff.

⁴⁰ Under 2021 har det fördelats 60 fasta kamerapaketer till en polisregion inom ramen för budgeten för 2020.

gruppens ansvarsområde. Noa har dock uppgett att inga sådana förändringar planeras för och att polisflyget har fortsatt ansvar för UAS.

4.3 Bedömning

En tydlig ansvarsfördelning är en förutsättning för att integritets- och dataskyddsfrågor ska kunna omhändertas på ett rättssäkert sätt. Tillsynsenheten kan dock konstatera att majoriteten av verksamhetsansvariga chefer vid polisregionerna upplever att det har varit otydligt var ansvaret för strategiska kamerafrågor ligger. Genom att avsluta kameraprojektet och inrätta en organisatorisk enhet för kamerabevakning kan det förväntas att Polismyndigheten bättre kan uppnå en samlad hantering av kamerabevakningsfrågor, vilket även inkluderar fördelning av ansvar för personuppgiftsbehandling.

Det ansvar som den organisatoriska enheten för kamerabevakning vid Noa har omfattar inte ett ansvar för UAS. Det är därför viktigt att Polismyndighetens fortsatta arbete med kamerabevakning sker i nära samverkan mellan den organisatoriska enheten för kamerabevakning och polisflyget.

Polismyndigheten angav genom it-planen 2021 att myndigheten under året skulle fokusera på en utökning av kameraförmågan. Polisregionerna har som en följd av it-planen inlett ett arbete med att utveckla sina organisationer för att kunna möta myndighetens ambitioner, bland annat genom att inrätta särskilda organisatoriska enheter för kamerabevakning. Den uteblivna budgettilldelningen för nyetablering av kameraförmågan har inneburit att arbetet vid polisregionerna har avstannat och skapat negativa reaktioner. Nationella beslut bör kommuniceras på ett tydligare sätt än i det aktuella fallet. Det är även viktigt att tydliggöra att exempelvis en it-plan är en framtidsplan som kan förverkligas i den takt och utsträckning som tilldelade medel medger för varje enskilt budgetår.

5 Styrdokument och rutiner

5.1 Bakgrund

I en processägares processansvar ingår enligt 3 kap. 3 § andra stycket arbetsordningen att besluta om processen, uppdatera och utveckla styrdokument.

Det finns ett flertal nationella styrdokument som reglerar Polismyndighetens kamerabevakning, myndighetens användning av kroppskameror och den personuppgiftsbehandling som det innebär. Polismyndighetens riktlinjer för kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde reglerar den kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver med utrustning som finns på en fast plats. Polismyndighetens riktlinjer för den nationella kameraplattformen⁴¹ reglerar myndighetens hantering och lagring av det videomaterial som kamerabevakningen genererar. Polismyndighetens riktlinjer för kameraanvändning reglerar användningen av Polismyndighetens kroppsburna kameror. Därutöver finns ett antal nationella styrdokument på området som bland annat reglerar myndighetens dataskydd vid verksamhetsutveckling⁴², registervård av personuppgiftsbehandlingar⁴³ och hantering av personuppgiftsincidenter⁴⁴.

Om innehållet i ett styrdokument enbart gäller inom en polisregion är det enligt 7 kap. 15 § arbetsordningen ett regionalt styrdokument. Ingen av de granskade polisregionerna har regionala styrdokument som reglerar kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde, men en av regionerna har inlett ett arbete med att ta fram sådana riktlinjer.

5.2 Riktlinjer som rör kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde

Utformning av riktlinjer

Riktlinjer ska enligt 7 kap. 11 § arbetsordningen innehålla bindande regler, rekommendationer eller upplysningar om hur arbetet ska eller bör bedrivas. En riktlinje får, i begränsad omfattning, också innehålla rekommendationer eller upplysningar. Det ska genom rubriksättning eller på annat sätt tydligt framgå vilka delar som inte är bindande.

Polismyndighetens riktlinjer för kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde har i stora delar skrivningar om sådan rättslig reglering som beslutats i annan ordning (exempelvis lagar och föreskrifter), vilka kan ses som upplysningar i arbetsordningens

⁴¹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för den nationella kameraplattformen* (PM 2021:25).

⁴² Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för dataskydd vid verksamhetsutveckling* (PM 2018:38)

⁴³ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för särskild registervård av personuppgiftsbehandlingar* (PM 2016:36).

⁴⁴ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för hantering av personuppgiftsincidenter* (PM 2020:27).

mening. Vidare framgår i vissa fall, men inte konsekvent, av en fotnot att styrningen kommer från en lag eller annan reglering.

I avsnitt 1.4 i Polismyndighetens riktlinjer för kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde har myndighetens övergripande ändamål med kamerabevakning angetts. Dessa ändamål som enligt 2 kap. 1 § PBDL även utgör rättsliga grunder för Polismyndighetens personuppgiftsbehandling är att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, utreda och lagföra brott samt upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Vidare anges i riktlinjerna att myndighetens övergripande ändamål är att ingripa vid pågående brott, att ge bättre förutsättningar för att leda och fördela polisiära resurser, samt att öka såväl den upplevda som den faktiska tryggheten på platsen för kamerabevakningen.

Beslut om kamerabevakning

Polismyndigheten är fri att utforma dokumentationen på det sätt som myndigheten bedömer lämpligt, så länge dokumentationen återspeglar den bedömning som har gjorts. 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 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 Polismyndigheten har gjort, utifrån de faktorer som särskilt ska beaktas. Eftersom myndighetens bedömning ska motsvara den som tidigare gjordes i tillståndsärenden kan viss ledning i fråga om dokumentationen hämtas från 11 § andra stycket KBL, där innehållet i en tillståndsansökan regleras.⁴⁵

Kravet på dokumentation innebär att Polismyndigheten i princip ska skriva ett formellt och motiverat beslut om att anordna kamerabevakning. Det ska av beslutet framgå på vilken rättslig grund bevakningen anordnas. Beslutet ska vidare innehålla en beskrivning av den bevakade platsen eller området samt en redogörelse för myndighetens intresseavvägning. I de fall bevakningen ska förenas med ljudupptagning bör en särskild motivering för detta göras.⁴⁶

Polismyndighetens bindande regler om vilka uppgifter ett beslut om kamerabevakning eller tillfällig kamerabevakning ska innehålla finns i Polismyndighetens riktlinjer för kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde. Vad gäller kamerabevakning som inte är tillfällig framgår följande av avsnitt 2.2 i riktlinjerna. Kamerabevakningen grundar sig på den intresseavvägning som ska göras innan bevakningen påbörjas. Till intresseavvägningen ska bifogas en karta där det framgår var de kamerapunkter som omfattas av avvägningen ska placeras. Av kartan ska även kamerornas upptagningsområden framgå. Beslutet ska innehålla uppgifter om på vilken plats kamerabevakningen ska genomföras och vilka områden av kamerabilden som ska maskeras. Intresseavvägningen och beslutet ska

⁴⁵ Prop. 2018/19:147, s. 43.

⁴⁶ Se Berg, Kamerabevakningslagen (2018:1200) 14 b §, Karnov 2021-03-05 (JUNO).

dokumenteras med stöd av mallen Beslut samt intresseavvägning avseende kamerabevakning som anges finnas i Polismyndighetens formulärportal.

Avseende tillfällig kamerabevakning framgår följande av avsnitt 3.3 i riktlinjerna. Ett beslut om tillfällig kamerabevakning ska innehålla uppgifter om på vilken plats kamerabevakningen ska genomföras, vilka områden av kamerabilden som ska maskeras samt under vilken tidsperiod bevakningen ska pågå. Beslutet ska dokumenteras med stöd av mallen Beslut om tillfällig kamerabevakning som anges finnas i Polismyndighetens formulärportal.

Tillsynsenheten konstaterar vid granskningen av nämnda riktlinjer att de mallar som det hänvisas till inte finns tillgängliga i Polismyndighetens formulärportal. Vid tillsynsenhetens kontakter med Noa framkom att formulärportalen av olika skäl inte lämpar sig för mallarna, vilket uppdagades efter att riktlinjerna hade beslutats. Ansvarig uppger att mallarna därför har spridits till RA och polisregionerna på annat sätt.

Konsekvensbedömning

Om behandlingen av personuppgifter *kan antas* medföra särskild risk för intrång i den registrerades personliga integritet ska den personuppgiftsansvarige enligt 3 kap. 7 § första stycket BDL göra en konsekvensbedömning innan bevakningen påbörjas.

Till skillnad från reglerna i BDL om när en konsekvensbedömning ska göras framgår av avsnitt 2.2.2 i Polismyndighetens riktlinjer för kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde att en konsekvensbedömning ska göras om det bedöms *sannolikt* att personuppgiftsbehandlingen kan innebära en särskild risk för integritetsintrång.

Vid tillsynsenhetens kontakter med Noa uppges att formuleringen ska korrigeras så att den överensstämmer med reglerna i BDL.

5.3 Rutiner som rör kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde

I en av de granskade polisregionerna har det tagits fram ett flödesschema över processen från att behovet av tillfällig kamerabevakning har identifierats till att bevakning bedrivs på platsen. De två andra polisregionerna uppger att det finns väl utarbetade rutiner inom regionerna men att dessa inte har dokumenterats i form av rutinbeskrivningar eller flödesscheman.

I och med lagändringarna i KBL som trädde i kraft den 1 januari 2020 undantogs Polismyndigheten från tillståndskravet och ska själv göra den intresseavvägning som IMY tidigare har gjort inom ramen för tillståndsprövningen. Detta ställde nya krav på Polismyndigheten som myndigheten, enligt de intervjuade, inte var rustad för. Majoriteten av de som ansvarar för handläggningen av kamerabevakningsärenden, de jurister vid de regionala rättsenheterna som stödjer handläggningen av dessa ärenden och de som får besluta om kamerabevakning uppger att de upplevde osäkerhet om hur KBL skulle tillämpas. Vidare uppger de att polisregionerna saknade utarbetade processer över hur ett kamerabevakningsärende skulle handläggas. De menar att de inte visste vad som förväntades av dem och att de initialt inte hade tillräcklig kompetens för att kunna utföra sina arbetsuppgifter, vilket kunde innebära viss risk för rättssäkerheten och effektiviteten.

Flertalet av de som då upplevde dessa brister menar att polisregionerna numera har utarbetade rutiner som följs. Det finns dock, vid de granskade polisregionerna, fortfarande de som anser att rutinerna är alltför otydliga. Exempelvis är det inte klart vem som ska kontaktas vid behov av kamerabevakning eller hur tillfälliga kamerapaketen ska fördelas inom den egna polisregionen.

Polisregionerna har som komplement till den nationella prioriteringsordningen (redogörs närmare för i kapitel 7 i denna rapport) utarbetat en process för fördelningen av tillfälliga kamerapaketen inom regionerna, nedan kallad regional prioriteringsordning. Vilka platser i polisregionerna som är i störst behov av kamerabevakning beslutas efter diskussion i de regionala operativa ledningsgrupperna.

Ingen av de intervjuade uppger att de känner till vilka omständigheter som beaktas vid beslut om de regionala prioriteringsordningarna. Flertalet av dem anser dock att prioriteringsordningarna borde baseras på lägesbilder, analyser av brottsutveckling och lokalpolisområdenas personalresurser.

5.4 Riktlinjer och rutiner som rör användning av kroppsburna kameror

Den utvärdering som Brå gjorde av införandet av kroppsburna kameror i polisregion Stockholm visade att polismän i yttre tjänst bar kameror under tre fjärdedelar av arbetspassen, men att det fanns skillnader i deras sätt och benägenhet att använda dem. Brå konstaterade att ett skäl till variationen var att det saknades tydliga anvisningar om vilka situationer som borde spelas in. Därför fanns, enligt Brå, en betydande potential att utveckla ett mer strategiskt arbetssätt med kamerorna.⁴⁷

Bland annat ansåg Brå det angeläget att Polismyndigheten

- tog fram en mall för hur en films innehåll ska dokumenteras i förundersökning
- gav vägledning som tydliggör vilka sätt att filma som är mest gynnsamma beroende på vilka övergripande mål som vill uppnås på lokal nivå
- genomförde insatser för att ge återkoppling till poliser i yttre tjänst för att uppmuntra till en utökad och effektivare användning av kameran.⁴⁸

Polismyndighetens riktlinjer för kameraanvändning reglerar, som tidigare nämnts, användningen av Polismyndighetens kroppsburna kameror. Gamla kroppsburna kameror som inte tillhör Polismyndigheten, och som saknar anslutning till kameraplattformen, omfattas inte av riktlinjerna.

Av Polismyndighetens riktlinjer för kameraanvändning framgår följande. Kroppsburen kamera får användas av uniformerad polis i yttre tjänst efter att denne har genomgått introduktion i gällande rätt, tillämpliga styrdokument samt kameraplattformens funktion. Kameran ska vara antingen i förinspelningsläge eller aktivt inspelningsläge under hela arbetspasset. Aktiv inspelning får ske vid primärutredning, förundersökning eller hotfulla

⁴⁷ Brå rapport 2020:1, s. 8 f.

⁴⁸ Ibid.

och våldsamma situationer i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott. Senast i samband med att arbetspasset avslutas ska den kroppsburna kameran placeras i dockningsstation för laddning och överföring av allt inspelat material till kameraplattformen. Om inspelat material ska sparas och användas i den brottsbekämpande verksamheten ska en begäran om exportering upprättas i enlighet med respektive polisregions rutiner.

Vidare framgår av riktlinjerna att polisregionerna ansvarar för att användningen av de gamla kroppsburna kamerorna sker i enlighet med gällande rätt samt att inspelat material lagras, hanteras och gallras på ett korrekt sätt. Dessa kroppsburna kameror ska, enligt riktlinjerna, fhas ut och senast den 1 januari 2022 ska endast Polismyndighetens kroppsburna kameror användas. Av 3 kap. 5 § andra stycket arbetsordningen följer att en polisregion har verksamhetsansvar för den regionala verksamhet som är hänförlig till regionen. Vidare framgår av 5 kap. 1 § arbetsordningen att varje chef har ansvar för den egna verksamheten och för att bland annat verksamheten bedrivs enligt gällande författningar och styrdokument.

I de granskade polisregionerna används kroppsburna kameror. I en av polisregionerna används uteslutande gamla kroppsburna kameror, medan det främst är Polismyndighetens kroppsburna kameror som används i de andra två regionerna.

Vid tillsynsenhetens kontakter med polisregionerna anger två av dem att de har infört regionala rutiner för hur de gamla kroppsburna kamerorna ska användas och hur inspelat material ska hanteras. En av polisregionerna anger att regionen saknar sådana rutiner. En av de rutiner som införts bygger på att erfarna kollegor och arbetsledare muntligen delger nyanställda om hur inspelat material ska hanteras. En annan rutin består i att ett informationsblad om att sparat material ska raderas efter varje arbetspass har placerats vid kamerornas laddstationer. Flera av de som tillsynsenheten har intervjuat, som använder eller har använt gamla kroppsburna kameror, är kritiska till avsaknaden av tillfredställande rutiner. Detta har, enligt dem, inneburit bland annat att de glömt att radera inspelat material och att de tagit del av material som någon annan spelat in och glömt eller underlåtit att radera.

Vid samtliga av de granskade polisregionerna uppger flera av de verksamhetsansvariga att det finns behov av att ta fram regionala rutiner som tillförsäkrar att gamla kroppsburna kameror används på ett rättss enligt sätt. Eftersom de sedan länge fått information om att gamla kroppsburna kameror ska fhas ut har detta inte prioriterats. Vid tillsynsenhetens kontakter med representanter från it-avdelningen framkommer dock att deras budget inte medger att samtliga gamla kroppsburna kameror ska ha ersatts av Polismyndighetens kroppsburna kameror till den 1 januari 2022.

Den utbildning om kroppsburna kameror som finns i läroplattformen innefattar främst handhavandefrågor och hur kamerorna fungerar tekniskt. Ett arbete med att ta fram en heltäckande utbildning, som även ska innefatta bland annat rättsliga aspekter, och att göra en konsekvensbedömning har påbörjats vid RA. Inom ramen för det arbetet har RA bland

annat gjort en rättsutredning⁴⁹. Arbetet med utbildningen har dock avstannat som en följd av att tilldelningen av nya kroppsburna kameror uteblev.

5.5 Riktlinjer som rör kameraplattformen

Polismyndighetens riktlinjer för den nationella kameraplattformen gällde från den 14 april 2020 till den 30 augusti 2021. Av avsnitt 2.2 i riktlinjerna skulle kameraprojektet årligen göra kontroller av utdelade behörigheter i kameraplattformen. Vidare framgick av avsnittet att projektet hade rätt att göra stickprovskontroller av behörigheterna. Därtill hade projektet, enligt avsnitt 2.3 i riktlinjerna, rätt att göra stickprovskontroller av enskilda användares hantering av information i kameraplattformen.

Kameraprojektet anger att de har handlagt samtliga ansökningar om behörighet till kameraplattformen och därigenom säkerställt att sökanden fått behörighet utifrån organisatorisk tillhörighet och arbetsuppgifter. Om placeringen eller arbetsuppgifterna ändrats hade behörigheten justerats av projektet.

Vidare anger kameraprojektet att de varken utfört årliga kontroller eller stickprovskontroller sedan riktlinjerna blev gällande. Däremot har projektet, med stöd av Polismyndighetens riktlinjer för särskild registervård av personuppgiftsbehandlingar, granskat om upptagningsområdena för den kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver har maskerats i enlighet med vad som angetts i respektive intresseavvägning. Granskingen har omfattat cirka 1 500 kameralinser. Den årliga kontrollen av behörigheterna har därför fått anstå till den pågående granskningen avslutats.

Polismyndighetens riktlinjer för den nationella kameraplattformen har reviderats och sedan den 31 augusti 2021 ligger ansvaret för angivna kontroller på Noa.

5.6 Bedömning

Riktlinjer som rör kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde

Utformningen av Polismyndighetens riktlinjer för kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde medför att det inte är tydligt vad processägaren beslutat om genom riktlinjerna och vad som beslutats i annan ordning.

För att Polismyndigheten ska få bedriva kamerabevakning enligt KBL behöver en eller flera tillämpliga rättsliga grunder i PBDL ha identifierats. I Polismyndighetens riktlinjer för kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde har processägaren dock formulerat övergripande ändamål som endast delvis utgör sådana rättsliga grunder. I de fall dessa ändamål inte är en rättslig grund enligt PBDL får dessa alltså inte självständigt utgöra grund för ett beslut om kamerabevakning enligt KBL. Det bör därför, på ett tydligare sätt än idag, framgå av riktlinjerna vilka rättsliga grunder ett beslut om kamerabevakning kan vila på.

⁴⁹ Polismyndigheten, *Polismyndighetens användning av kroppsburna kameror* (A321.746/2019).

Den mall som ska användas vid beslut om kamerabevakning bör på ett tydligare sätt än idag ange på vilken rättslig grund bevakningen anordnas. Vidare bör den intresseavvägning som ska göras vara grundligare än vad som följer av mallen så att risken för att subjektiva eller slentrianmässiga bedömningar minskar. Bevakningsintresset bör beskrivas på ett mer ingående sätt så det går att förstå på vilken grund det avgjort, till exempel genom statistik över brottslighet på den aktuella platsen. Vidare bör integritetsintresset på den aktuella platsen beskrivas tydligare. Därtill saknas exempel på beskrivningar för annan bevakning än den som sker dygnet runt och alla dagar i veckan. Det finns en risk att dessa brister innebär att Polismyndigheten i vissa fall inte uppfyller lagstiftningens dokumentationskrav och att det inte av beslutet går att bedöma huruvida kamerabevakningen har stöd i lag.

I likhet med vad Noa uppger behöver formuleringen om när Polismyndigheten ska göra en konsekvensbedömning korrigeras så att den överensstämmer med reglerna i BDL.

Med anledning av det ovan anförda bedömer tillsynsenheten att det finns anledning att revidera Polismyndighetens riktlinjer för kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde och mallen Beslut samt intresseavvägning avseende kamerabevakning.

Rutiner som rör kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde

Tillsynsenhetens iakttagelser visar att det sedan lagändringarna i KBL trädde i kraft har funnits en osäkerhet inom de granskade polisregionerna och regionala rättsenheterna om hur olika bestämmelser i den generella dataskyddsregleringen och KBL ska tillämpas. Det har även funnits vissa tveksamheter vad gäller frågorna om vem som ska göra vad från att behovet av kamerabevakning har identifierats till att bevakning bedrivs på platsen och vad som ska dokumenteras. Enligt de intervjuade har osäkerheten varit mer påtaglig och utbredd tidigare, men kvarstår till viss del även i dagsläget. Tillsynsenheten bedömer att det därför finns ett behov av att utveckla den process som finns angiven i Polismyndighetens riktlinjer för kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde så att den bidrar till en rättsenlig och effektiv hantering av kamerabevakningsärenden.

Riktlinjer och rutiner som rör användning av kroppsburna kameror

Inspektionen har visat att Polismyndighetens styrdokument, rutiner och utbildning inte säkerställer en rättssäker hantering av kroppsburna kameror. Bland annat saknas konkret vägledning om när och hur en kroppsburn kamera får användas. Vidare saknas rutiner som säkerställer att det material som spelats in med gamla kroppsburna kameror hanteras på ett rättssäkert sätt. För att säkerställa att den här typen av brister identifieras och omhändertas ska den personuppgiftsansvarige göra en konsekvensbedömning innan bevakningen påbörjas, vilket Polismyndigheten inte har gjort. Det är därför angeläget att en sådan konsekvensbedömning görs, att Polismyndighetens riktlinjer för kameraanvändning revideras eller ersätts och att den utbildning som finns för användning av kroppsburna kameror utvecklas. Användningen av gamla kroppsburna kameror bör dock snarast fasa ut.

Riktlinjer som rör kameraplattformen

Kameraprojektets granskning av om upptagningsområdena för den kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver har maskerats i enlighet med vad som angetts i respektive

intresseavvägning är ett positivt exempel på egenkontroll. Emellertid är det angeläget att det ansvar för årliga kontroller av behörigheterna i kameraplattformen som åligger Noa efterlevs. Som tidigare nämnts har kameraprojektet avslutats och istället har en organisatorisk enhet för kamerabevakning inrättats vid Noa. Därmed åligger det processägaren för BF och UL att besluta vilken organisatorisk enhet som ska ansvara för att utföra föreskrivna kontroller.

6 Ärendegranskning av Polismyndighetens kamerabevakning

6.1 Iakttagelser

Generella iakttagelser

Flera av de intervjuade vid polisregionerna och de regionala rättsenheterna uppger att de inledningsvis saknade erfarenhet och kompetens inom kamerabevakningsområdet efter att lagändringarna i KBL trätt i kraft. Detta innebar, enligt dem, att de inte kunde utföra sina arbetsuppgifter på ett rättssäkert och effektivt sätt samt att dokumentationen i många fall blev bristfällig. Majoriteten av de intervjuade uppger dock att kompetensen successivt har ökat bland annat genom olika utbildningsinsatser. Exempelvis har jurister vid enheten för rättslig styrning och stöd, RA, hållit utbildningar i KBL och kameraanvändning i olika sammanhang. Vartefter kompetensen hos juristerna vid de regionala rättsenheterna ökat har de utbildat bland annat kameraansvariga och beslutsfattare inom den berörda polisregionen. Vid tiden för inspektionen beskrivs kompetensen som god. De intervjuade ser likväl ett behov av en nationell utbildning⁵⁰ för de som utför kamerabevakning (exempelvis UAS-piloter), för de som ansvarar för handläggningen av kamerabevakningsärenden och för de som är behöriga att besluta om bevakningen. En av de jurister som ingår i kameranätverket uppger att ett arbete med att ta fram en nationell utbildning avseende dataskydd vid kamerabevakning har påbörjats vid RA.

Flera av de intervjuade juristerna uppger att Polismyndigheten till en början saknade styrdokument på området. Polisregionerna och de regionala rättsenheterna tvingades därför strukturera arbetet utan nationell styrning, vilket främst medförde skillnader mellan polisregionerna i beslutens utformning och innehåll. I och med införandet av Polismyndighetens riktlinjer för kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde⁵¹ beslutade processägaren att nationellt framtagna mallar ska användas vid beslut om kamerabevakning och tillfällig kamerabevakning. Vid tillsynsenhetens intervjuer framkommer dock att dessa mallar anses vara ofullständiga, varför de inte tillämpas. Istället tillämpas regionala mallar som jurister vid de regionala rättsenheterna tagit fram. Majoriteten av de som ansvarar för handläggningen av kamerabevakningsärenden, och de jurister vid de regionala rättsenheterna som stödjer handläggningen av dessa ärenden, uppger att de regionala mallarna har skapat en struktur för beslutens utformning och innehåll.

⁵⁰ Det finns idag fem nationella utbildningar i Polisens läroplattform: Polisens kameraplattform – grundutbildning, Polisens kameraplattform – admin, Polisens kameraplattform – export, Polisens kameraplattform – kroppsburen kamera och dataskyddsutbildning kamerabevakning. Grundutbildningen i Polisens kameraplattform är under revidering för grundligare information om lagstiftning och praxis.

⁵¹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde* (PM 2021:26).

Vid ärendegranskningen gör tillsynsenheten i huvudsak följande iakttagelser:

- Det står i flera fall inte klart på vilken rättslig grund besluten om kamerabevakning vilar
- Besluten innehåller i hög grad generella redogörelser för gällande rätt, utan att de behandlar när de olika bestämmelserna blir relevanta för det aktuella beslutet
- Det framgår i ett flertal fall inte av dokumentationen att bevakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset, bland annat genom att statistik kring brottslighet och ordningsstörningar saknas samt att integritetsintresset endast beskrivs ytligt
- Besluten gäller inte sällan kamerabevakning som ska bedrivas dygnet runt, men det saknas dokumenterad brottslighet som skulle motivera sådan bevakning
- Besluten innehåller inte sällan generella formuleringar såsom allmänna beskrivningar av kamerateknik och hur den påverkar integritetsintresset.

Tillsynsenheten konstaterar även vid ärendegranskningen att det som huvudregel inte framgår av dokumentationen om en jurist har varit involverad i handläggningen. Som tidigare nämnts ska, respektive bör, samråd ske med en jurist vid bedömningen av de rättsliga förutsättningarna för kamerabevakning och tillfällig kamerabevakning. De jurister vid de regionala rättsenheterna som intervjuats uppger att de i princip alltid involveras i handläggningen, men vet inte om det sker i den omfattning som föreskrivs. Samtliga av de som ansvarar för handläggningen av kamerabevakningsärenden, och de som får besluta om kamerabevakningen, framhåller betydelsen av att handläggningen sker i nära samarbete med juristerna.

Under inspektionen framkommer vidare att de intervjuade åsyftar olika saker när de använder termerna kamerabevakning och tillfällig kamerabevakning. Vissa använder termerna för att ange om kamerabevakningen bedrivs enligt 14 a § eller 14 d § KBL och andra för att ange vilken utrustning som används för kamerabevakningen. Vidare syftar vissa av de intervjuade på all kamerabevakning som är tidsbegränsad när de anger att kamerabevakningen är tillfällig. Hur begreppen tillämpas tycks ha starkare koppling till den polisregion den intervjuade är placerad vid än dennes funktion, och bidrar till en viss begreppsförvirring inom Polismyndigheten.

Den kamerabevakning som bedrivs enligt 14 a § KBL från fasta platser

Vid granskningen av de ärenden som avser beslut om kamerabevakning enligt 14 a § KBL iakttar tillsynsenheten i huvudsak följande:

- Ett flertal av besluten saknar de bilagor (exempelvis statistik eller kartbilder över kamerapunkter och upptagningsområdet) som det hänvisas till i besluten
- Dokumentationen utgörs inte sällan till stora delar av generella beskrivningar av exempelvis kamerateknik och hur integritetsintresset påverkas av kamerabevakningen

- Bedömningarna är ofta generellt formulerade och bedömningarna tycks inte göras utifrån de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet
- Den kamerabevakning som beslutats om ska bedrivas till Polismyndighetens behov av bevakningen upphört. Som tidigare redogjorts för är det dock bevakningsintresset och integritetsintresset som ska beaktas vid en intresseavvägning.

Den tillfälliga kamerabevakning enligt 14 d § 1 KBL som bedrivs från fasta platser

Under inspektionen framkommer att tillfällig kamerabevakning beslutas om även när bestämmelsen inte är tillämplig. Flera av de som får besluta om tillfällig kamerabevakning uppger att de fattat sådana beslut för att testa vilka effekter bevakningen har på en viss brottsutsatt plats, för att sedan systematiskt förnya besluten efter tre månader. De uppger även att de har fattat beslut om tillfällig kamerabevakning för att endast tillfällig kamerautrustning funnits att tillgå.

Vidare uppger majoriteten av de som ansvarar för handläggningen av kamerabevakningsärenden, och de jurister vid de regionala rättsenheterna som stödjer handläggningen av dessa ärenden, att det inom Polismyndigheten råder en osäkerhet kring vilka brott som omfattas av uttrycket allvarlig brottslighet.

Vid granskningen av de ärenden som avser beslut om tillfällig kamerabevakning gör tillsynsenheten följande iakttagelser:

- Flertalet avser sådana situationer som kan diskuteras huruvida de är akuta
- Det saknas inte sällan en hänvisning till en karta med upptagningsområdet
- Det är vanligt förekommande att det saknas kartor i de beslut där det hänvisas till en sådan.

Den kamerabevakning som bedrivs enligt 14 a § och 14 d § 1 KBL med UAS

För den kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver med UAS saknas i dagsläget styrdokument. Enligt processledaren för UAS pågår dock ett arbete med att ta fram nationella riktlinjer på området. I avvaktan på dessa riktlinjer har de organisatoriska enheter som omfattas av UAS-processen anmodats att ta fram tillfälliga beslut som rör kameraanvändning med UAS. Anmodan gällde bland annat integritetsfrågor.

Därutöver saknas en konsekvensbedömning för den kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver med UAS av platser dit allmänheten har tillträde. Processledaren för UAS uppger att Noa kravställt RA att göra en konsekvensbedömning, vilken bedöms vara klar hösten 2021.

Av intervjuerna framkommer att polisregionerna inte använder UAS i den utsträckning de upplever sig ha behov av. Detta beror enligt dem bland annat på att de sällan kan tillförsäkra att upplysningskravet efterlevs. UAS används därför företrädesvis vid eftersökande av försvunna personer, brottsplatsdokumentation och för att få lägesbilder från luften i samband med större polisinsatser som inte innebär kamerabevakning. Skulle det vid en

sådan polisinsats uppstå en situation som medger att kamerabevakning bedrivs utan att upplysning lämnas kontaktas det vakthavande befälet för ett beslut om tillfällig kamerabevakning.

Vidare framkommer vid ärendegranskningen och intervjuerna att det vid ett antal tillfällen beslutats om kamerabevakning med UAS utan att dessa antecknats i de regionala förteckningarna.

Av tillsynsenhetens ärendegranskning framgår bland annat att de beslut om kamerabevakning med UAS som har fattats vid en av de granskade polisregionerna i det närmaste är identiska till sina innehåll. I besluten anges att kamerabevakningen kommer att ske efter bedömning av den lokala lägesbilden och det operativa behovet, men några statistiska underlag kring brottslighet och ordningsstörningar presenteras inte. Vidare framgår det inte om en jurist vid RA deltagit i handläggningen.

6.2 Bedömning

Tillsynsenhetens ärendegranskning och intervjuer har visat på brister i den kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver vad gäller tillämpningen av KBL och den generella dataskyddsregleringen. Polismyndigheten uppfyller i vissa fall inte heller lagstiftningens dokumentationskrav vilket gör att det inte går att bedöma huruvida kamerabevakningen har stöd i lag. Vidare finns exempel på när de granskade polisregionerna vid beslut om kamerabevakning förbisett att anteckna i de regionala förteckningarna varför det inte varit möjligt för tillsynsenheten att granska den aktuella kamerabevakningen. Därtill skiljer sig beslutens utformning och innehåll åt, vilket är problematiskt ur ett granskningsperspektiv.

Utöver de åtgärder som framförs tidigare i denna rapport bedömer tillsynsenheten att följande åtgärder behöver vidtas för att rättssäkerheten på området ska kunna stärkas. De mallar som ska användas vid beslut om kamerabevakning och tillfällig kamerabevakning behöver spridas och göras tillgängliga inom Polismyndigheten. En jurist som regel bör vara involverad i beredningen av ett beslut om kamerabevakning och tillfällig kamerabevakning. Det finns behov av tydligare vägledning om i vilka situationer det får fattas beslut om tillfällig kamerabevakning. Det är också angeläget att arbetet med att ta fram en nationell utbildning avseende dataskydd vid kamerabevakning samt en konsekvensbedömning och ett styrdokument avseende användningen av UAS färdigställs.

Vidare visar ärendegranskningen att det förekommer att beslut om kamerabevakning gäller till dess att Polismyndighetens behov har upphört. Det är dock inte myndighetens behov av kamerabevakning som ska beaktas utan om bevakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset. Det är även vanligt att besluten gäller tillsvidare. Det åligger dock den som beslutat om kamerabevakning att fortlöpande värdera respektive intresse. Om förhållandena på platsen ändras på ett betydande sätt som minskar intresset av bevakningen, eller ökar risken för intrång i den enskildes personliga integritet, ska den som beslutat om kamerabevakning göra en ny bedömning. Detta skulle kunna åstadkommas genom att processägaren anger att beslut om kamerabevakning ska tidsbegränsas eller aktivt följas upp och utvärderas.

7 Den nationella prioriteringsordningen

7.1 Bakgrund

I avsnitt 2.1 i Polismyndighetens riktlinjer för kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde beskrivs processen från det att en polisregion identifierat behov av kamerabevakning till det att kameraprojektet gjort en prioritering av behoven. Av avsnittet framgår följande. Inom varje polisregion ska det finnas en kontaktperson för kamerabevakning (se avsnittet Regionalt kameraansvarig). Denne ansvarar för att kartlägga vilka platser inom polisregionen där behovet av kamerabevakning är motiverat över tid. Kartläggningen och behovsprioriteringen ska ske i samråd med lokalpolisområdeschefer och/eller polisområdeschefer. Vid bedömningen av de rättsliga förutsättningarna för kamerabevakningen ska det ske ett samråd med en jurist vid en regional rättsenhet. Den regionala kontaktpersonen ska anmäla polisregionens prioriterade behov till Noa som ansvarar för att göra en nationell prioritering. I de fall polisregionens behov förändras ska detta anmälas till Noa.

Noa ansvarar för att göra en nationell prioritering av i vilken ordning Polismyndigheten ska etablera kamerabevakning från fasta platser. Prioriteringsordningen ska dokumenteras. Den nationella prioriteringsordningen ska följas men kan i vissa undantagsfall frångås eller justeras. Prioriteringsordningen för etablering av kamerabevakning från fasta platser ska göras utifrån ett nationellt perspektiv samt baseras på nationella inriktningar, de regionala behoven och de tekniska förutsättningarna på den aktuella platsen.

7.2 Iakttagelser

Eftersom Noa, och kameraprojektet dessförinnan, endast haft kamerapaketen att fördela till en av de granskade polisregionerna under 2021 har övriga granskade regioner i huvudsak förvaltats den kamerabevakning som de redan bedriver. I två av de granskade polisregionerna har inte behovet av kamerabevakning anmälts till kameraprojektet på drygt ett år. De uppgifter som kameraprojektet har om dessa polisregioners behov är, enligt de regionalt kameraansvariga, därmed inaktuella. Vid den tredje polisregionen berättar den regionalt kameraansvariga att de löpande meddelar Noa sina förändrade behov.

Samtliga intervjuade uppger att de inte känner till vilka faktorer som ligger till grund för den nationella prioriteringsordningen. Projektledaren för kameraprojektet uppger dock att grunderna för prioriteringen bör vara väl kända inom polisregionerna. Bland annat har dessa grunder behandlats av expertgruppen för kamerabevakning, som bland annat består av de regionalt kameraansvariga, och av den nationella strategiska ledningsgruppen vid ett möte i december 2018.

Projektledaren för kameraprojektet uppger följande om hur projektet gått till väga när de fördelat kamerautrustning. Kameraprojektet har begärt att Noa och respektive polisregion ska komma in med en prioriteringsordning över de områden som det finns skäl att kamerabevaka. Prioriteringsordningen ska innehålla uppgifter om de aktuella områdena, motiveringar till kamerabevakningen och en uppskattning om antalet kamerapunkter som behövs. Kameraprojektet har sammanställt de inkomna prioriteringsordningarna i en nationell prioriteringslista som bestämts utifrån polisregionernas storlek och lägesbilder.

En faktor som har betydelse är om de har områden som bedömts som särskilt utsatta områden, utsatta områden eller riskområden. Antalet kamerapunkter har bestämts utifrån problembild, storleken på det område som önskas bevakas och it-avdelningens budget för kameraetablering.

Som nämnts ovan styrs prioriteringsordningen för etablering av kamerabevakning även av de tekniska förutsättningarna på den aktuella platsen. Under intervjuerna framkom att det vid en av polisregionerna inte kunde etableras fasta kamerapaketer i ett prioriterat område på grund av bristande tekniska förutsättningar.

7.3 Bedömning

Inspektionen har visat att det finns polisregioner som under en längre tid underlåtit att anmäla sina förändrade behov av kamerabevakning till kameraprojektet. Det innebär att den nationella prioriteringsordningen är inaktuell. När budgeten väl medger en utökning av kameraförmågan är det därför viktigt att Noa begär in uppgifter om polisregionernas behov så att utrustningen kan fördelas därefter. Eftersom de tekniska förutsättningarna i de olika polisregionerna skiljer sig åt finns det dock en risk att polisregioner med högt prioriterade behov av kameraetablering, men med bristande teknisk förmåga, blir utan tilldelning.

8 Rekommendationer

- Revidera Polismyndighetens riktlinjer för kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde (PM 2021:26).
- Revidera mallen Beslut samt intresseavvägning avseende kamerabevakning. Tillse att den och mallen Beslut om tillfällig kamerabevakning sprids och görs tillgängliga inom Polismyndigheten.
- Revidera eller ersätt Polismyndighetens riktlinjer för kameraanvändning (2020:46).
- Tillse att arbetet med att göra en konsekvensbedömning enligt dataskyddsreglerna, och att utveckla den utbildning som finns för användning av Polismyndighetens kroppsburna kameror, snarast färdigställs.
- Fasa ut användningen av gamla kroppsburna kameror.

Bilaga 1



Polisen

Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Tillsynsenheten
Gustav Langer

DIREKTIV

1 (3)

Datum

2021-04-06

Diariernr (åberopas)

A020.847/2021

Saknr

128

Inspektion av Polismyndighetens kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde

Bakgrund

Polismyndigheten bedriver kamerabevakning inom ett antal olika verksamheter och med olika syften. I de fall Polismyndigheten bedriver kamerabevakning på en plats dit allmänheten har tillträde regleras bevakningen, under vissa förutsättningar, i kamerabevakningslagen (2018:1200). Vid sådan kamerabevakning aktualiseras även den generella regleringen om enskildas rätt till privatliv och integritet samt de rättsakter och nationella bestämmelser som reglerar skyddet för personuppgifter, bland annat EU:s dataskyddsförordning och brottsdatalagen (2018:1177).

Den 1 januari 2020 trädde ändringar i kamerabevakningslagen i kraft som syftade till att underlätta kamerabevakning i brottsbekämpande syfte. Lagändringarna innebär att bland annat Polismyndigheten inte längre behöver tillstånd från Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen) för att bedriva kamerabevakning på platser dit allmänheten har tillträde. Det åligger i stället Polismyndigheten att göra och dokumentera den intresseavvägning som Integritetsskyddsmyndigheten tidigare gjorde inom ramen för tillståndsprövningen.

Rikspolischefen beslutade den 18 december 2020 om Polismyndighetens tillsynsplan för 2021.¹ Av planen framgår att tillsynsenheten ska genomföra en inspektion av Polismyndighetens kamerabevakning på platser dit allmänheten har tillträde.

Syfte

Tillsynsenheten ska kartlägga om myndigheten har ändamålsenliga rutiner som säkerställer att kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde bedrivs på ett rättssäkert och lagenligt sätt.

Inriktning

Inspektionen ska inriktas mot att

¹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens tillsynsplan för 2021* (PM 2020:43).

Tillsynsenheten

2021-04-06

A020.847/2021

- bedöma om Polismyndighetens styrdokument och rutiner på området är rättssäkra, ändamålsenliga och efterlevs
- undersöka om den kamerabevakning som har beslutats om har stöd i lag samt har handlagts på ett korrekt och rättssäkert sätt, bl.a. om det finns en rättslig grund för kamerabevakningen samt om en intresseavvägning gjorts och dokumenterats
- undersöka om det finns rättsliga förutsättningar för att bedriva kamerabevakning på de platser polisregionerna bedömt som prioriterade och som är under beredning
- granska den nationella prioriteringsordningen utifrån möjligheterna att bedriva en enhetlig och likvärdig verksamhet i hela landet.

Avgränsning

Det ingår inte i inspektionen att:

- granska kamerabevakning på platser dit allmänheten har tillträde som enligt 14 c § och 14 d § 2–3 kamerabevakningslagen undantas från kravet att göra en intresseavvägning
- granska den kamerabevakning som bedrivs för bevakning av Polismyndighetens lokaler.

Tillsynsobjekt

Inom ramen för inspektionen är nationella operativa avdelningen samt polisregionerna Bergslagen, Mitt och Stockholm föremål för granskning.

Arbetsmetod

Inspektionen ska främst utgöras av intervjuer samt granskning av styrdokument och ärenden.

Genomförande

Polisintendent Marie Hummer vid tillsynsenheten uppdras att leda inspektionen. Inspektör Gustav Langer vid tillsynsenheten uppdras att vara sekreterare. Kommissarie Tobias Stenström vid kamera- och analyssektionen, utredningsenheten, polisregion Väst uppdras att vara expert.

Under inspektionen ska samråd löpande ske med dataskyddsbuden i frågor som rör tillämpningen av enskilda bestämmelser och lagenlig personuppgiftsbehandling liksom vid diskussioner om bedömningar och eventuella rekommendationer.

Tillsynsledaren ansvarar för att upprätta en genomförandeplan där sammanträdesdagar, besök i verksamheten och redovisningstillfällen framgår.

Tillsynsenheten

2021-04-06

A020.847/2021

Inspektionen ska samordnas med tillsynsenhetens övriga tillsynsärenden så att belastningen på polisregioner och avdelningar inte blir större än nödvändigt.

Inspektionen ska bedrivas med hänsyn till den rådande pandemin.

Redovisning

Inspektionen ska utifrån gjorda iakttagelser resultera i bedömningar som dokumenteras i en tillsynsrapport. Om det finns skäl att lämna rekommendationer ska dessa framgå av rapporten.

Rikspolischefen beslutar om vilka eventuella åtgärder som Polismyndigheten ska vidta med anledning av lämnade rekommendationer i tillsynsrapporten.

Kostnader

Genomförandet av inspektionen finansieras av tillsynsenheten. Lönekostnader för inspektionsgruppens deltagare belastar den organisatoriska enhet där respektive deltagare är anställd och placerad. Inspektionen ska planeras så att den inte medför övertid.

Eventuella kostnader för extern expertkompetens hanteras efter överenskommelse med berörd organisatorisk enhet eller myndighet. Kostnadsställe och inspektionens projektkod ska anges.

Kostnadsställe: 90000006
Insats/projektkod: 601000253

Offentlighet och sekretess

Inriktningen är att tillsynsrapporten i sin helhet ska vara offentlig.

Övrigt

Inspektionens kontaktpersoner är Marie Hummer och Gustav Langer.



Johan Östensson
Tillsynschef

Bilaga 2



Polisen

Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Tillsynsenheten
Gustav Langer

DIREKTIV

1 (1)

Datum
2021-08-18

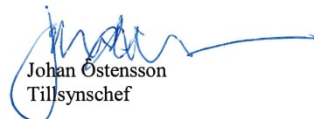
Dariernr (åberopas) Saknr
A020.847/2021 128

Tilläggsdirektiv till inspektionen Polismyndighetens kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde

Utvidgning av uppdrag

Rikspolischefen beslutade den 18 december 2020 om Polismyndighetens tillsynsplan för 2021.¹ Av tillsynsplanen framgår att tillsynsenheten ska genomföra en inspektion av Polismyndighetens kamerabevakning på platser dit allmänheten har tillträde. Tillsynschefen beslutade den 6 april 2020 direktiv om att tillsynsenheten ska kartlägga om Polismyndigheten har ändamålsenliga rutiner som säkerställer att kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde bedrivs på ett rättssäkert och lagenligt sätt.

Inspektionen utvidgas till att även omfatta Polismyndighetens användning av kroppsburna kameror.



Johan Östensson
Tillsynschef

¹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens tillsynsplan för 2021* (PM 2020:43).