

**Diarienummer:**  
DI-2021-10322

**Ert diarienummer:**  
Ju2021/04006

**Datum:**  
2022-03-11

## Yttrande över Åtgärder i gränsnära områden (SOU 2021:92)

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har granskat förslaget huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter.

Med anledning av betänkandets omfång och det antal frågor som behandlats har IMY valt att begränsa sitt yttrande till frågor av väsentlig betydelse för enskildas personliga integritet.

Det kan förutsättas att utredningens förslag kommer att leda till en mycket omfattande personuppgiftsbehandling, genom kamerabevakning och den efterföljande personuppgiftsbehandlingen inom myndigheterna. Förslaget förväntas också medföra en omfattande behandling av fordonsuppgifter. IMY vill framhålla vikten av att de utökade polisiära befogenheterna är förenliga med skydd för fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter och att de åtgärder som vidtas enligt lagen står i rimlig proportion till det intrång i enskildas integritet som de innebär. IMY noterar att detta är aspekter som beaktats av utredningen, något som IMY ser positivt på.

### Gränsnära områden i lagtext

I 2 § i den föreslagna lagen med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden anges vad som avses med gränsnära områden i lagen, t.ex. hamnar, flygplatser, gränsövergångar, broar och tågstationer. Av 2 § framgår att uttrycket gränsnära områden inte enbart ska avse de angivna platserna i sig utan även området "i närheten av" dessa platser. Av betänkandet framgår att begreppet "i närheten av" inte har någon enhetlig innebörd utan att den närmare innebörden får avgöras från fall till fall beroende på kontexten men att uttrycket innebär att det är fråga om ett område som är såväl tidsmässigt som geografiskt begränsat. Av betänkandet framgår vidare ett par exempel på platser som skulle kunna omfattas av begreppet såsom passager samt tillhörande eller närliggande parkeringsplatser, vändplatser, uppställningsplatser och likande. Det framgår också att var de närmare gränserna för varje särskild plats går får bedömas utifrån förhållandena på platsen, dess beskaffenhet och med beaktande av de integritetsintressen som kan göra sig gällande där. Vidare görs en jämförelse med uttrycken "stations- eller hållplatsområde" i 9 § 6 kamerabevakningslagen (2018:1200).

**Postadress:**  
Box 8114  
104 20 Stockholm

**Webbplats:**  
[www.imy.se](http://www.imy.se)

**E-post:**  
[imy@imy.se](mailto:imy@imy.se)

**Telefon:**  
08-657 61 00

Även om förslaget bygger på att en balans mellan effektivitets- och integritetsintressen ska uppnås ser IMY att det finns en risk att uttrycket "i närheten av" kan orsaka gränsdragningsproblem. Då de utökade polisiära befogenheter som föreslås innebär integritetsrisker är det viktigt att det på ett enkelt och förutsägbart sätt går att sätta gränserna för vilket område som omfattas av den nya lagen. Detta särskilt då det i de

allra flesta fallen är de tillämpande myndigheterna själva som ska avgöra var gränserna går. Det kan vidare dröja innan det finns en tydlig praxis som klargör hur gränsdragningen ska ske. Detta eftersom det rör sig om flera olika typer av platser och även när det är samma typ av plats så skiljer sig varje plats åt av naturliga skäl. IMY anser därför att det i författningskommentaren bör ytterligare utvecklas och beskrivas vad begreppet "i närheten av" innebär, t.ex. genom angivande av exempel på vad som ska omfattas av begreppet i förhållande till de olika typer av områden som anges i 2 §. En tydligare gränsdragning bidrar till förutsebarhet och rättssäkerhet både för enskilda och för de berörda myndigheterna.

Med anledning av utredningens hänvisning till "stations- eller hållplatsområde" i 9 § 6 kamerabevakningslagen kan konstateras att IMY som tillstånds- och tillsynsmyndighet har tillämpat denna bestämmelse sedan ändringen trädde i kraft den 1 augusti 2020. Begreppet stations- och hållplatsområde, som också ska avgöras från fall till fall, har många gånger lett till gränsdragningsproblem, både för IMY men också för de enskilda aktörer som ska avgöra var gränsen för sådana områden går. IMY ser att det finns en stor risk att liknande gränsdragningsproblem uppkommer även vid tillämpning av den nu föreslagna lagen och begreppet "i närheten av".

Utredningens förslag till utökade möjligheter till kamerabevakning i gränsnära områden för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Tullverket och Säkerhetspolisen innebär också att allmänna vägar, eller enskilda vägar som ansluter till broar eller andra liknande fasta förbindelser med utlandet, inom 20 kilometer från ett sådant område ska få bevakas utan krav på dokumenterad intresseavvägning. Den angivna sträckan om 20 km ska mätas i rät linje, dvs. fågelvägen. Vidare ger 16 § i den föreslagna lagen de berörda myndigheterna rätt att behandla fordonsuppgifter som tagits upp med kamerabevakning på vägar inom 20 km från ett gränsnära område under sex månader. Bestämmelsen ger också rätt under samma tid behandla uppgifter om tid och plats för ett fordons passage av en kamera.

IMY bedömer att skrivningen om "20 km från ett gränsnära område" är otydlig då det är svårt att veta varifrån sträckan om 20 km ska börja räknas. Om det som avses är den yttre gränsen från det gränsnära området kan kamerabevakning av vägar riskera att bli oförutsägbar och vissa gånger alltför långtgående då den yttre gränsen för gränsnära områden, som nämnts ovan, ska bestämmas från fall till fall. IMY bedömer att det är nödvändigt att tydliggöra varifrån de 20 km ska börja räknas.

IMY vill även framhålla att 20 km som sträcker sig från ett gränsnära område och inåt landet är en lång sträcka och enskilda som bor inom eller i närheten av ett sådant område riskerar att få sina rörelsemönster kartlagda. Det är alltså fråga om stora områden där riskerna för den personliga integriteten kan vara mycket höga. Det kan också konstateras att vissa av de områden som definieras som gränsnära enligt 2 § i lagförslaget, t.ex. flygplatser, kan ligga förhållandevis långt från den faktiska landsgränsen.

### **Särskilt om ventilbestämmelsen**

I den föreslagna lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden föreslås det införas en så kallad ventilbestämmelse som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att föreskriva att en viss plats, som är jämförbar med de platser som är gränsnära områden direkt enligt lagen, ska utgöra ett gränsnära område enligt lagen. Utredningen föreslår att Polismyndigheten ska ges rätt att meddela sådana föreskrifter. Exempel på platser som skulle kunna omfattas av ventilbestämmelsen är fritidsbåtshamnar och andra gränsnära platser vid kusten eller

vägar som inte omfattas av definitionen i 2 § första stycket 1–5 i den föreslagna lagen men också t.ex. en flygplats eller busstation med möjligheter till direkt utlandstrafik.

IMY delar utredningens bedömning att integritetsintresset på sådana platser som kan omfattas av ventilbestämmelsen kan väga betydligt tyngre än på andra platser som omfattas av definitionen gränsnära områden i lagen. Dessa platser kan många gånger vara sådana platser där personer inte kan förvänta sig ingripanden från berörda myndigheter. Platsernas karaktär kan också skilja sig väsentligt från övriga gränsnära områden och utgöra sådana platser där personer t.ex. befinner sig i nöjes- eller rekreationssyften och där integritetsintresset därför gör sig särskilt starkt gällande.

Till skillnad från de gränsnära områden som omfattas av definitionen i den nya lagen ska platser som pekats ut vid tillämpning av lagens ventilbestämmelse inte undantas från kravet på dokumenterad intresseavvägning vid kamerabevakning. IMY anser att det är positivt att utredningen har föreslagit att kravet på intresseavvägning ska finnas kvar på dessa platser. Då ventilbestämmelsen inte är knuten till vissa specifika platser gör det att en intresseavvägning i det enskilda fallet är nödvändig.

Intresseavvägningen fyller en viktig funktion och ger ett tydligt uttryck för att kamerabevakning bara får ske i de fall bevakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset i det enskilda fallet. Om integritetsriskerna är stora krävs det att bevakningsintresset är ännu större, eller att integritetsriskerna på något sätt kan minskas, för att kamerabevakning ska få ske. IMY anser också att det är av stor vikt att den föreskrifter som aktiverar ett område enligt ventilbestämmelsen tydligt anger vilket område som omfattas av föreskriften.

### **Undantag från kravet på dokumenterad intresseavvägning**

Utredningens förslag innebär också att kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Tullverket och Säkerhetspolisen bedriver i områden som avses i 2 § första stycket 1–5 i den föreslagna lagen, och av allmänna vägar, eller enskilda vägar som ansluter till broar eller andra liknade fasta förbindelser med utlandet, inom 20 kilometer från ett sådant område, ska undantas från kravet på en dokumenterad intresseavvägning enligt 14 a och b §§ kamerabevakningslagen. Undantaget från den dokumenterade intresseavvägningen föreslås gälla oavsett syftet med kamerabevakningen. Kamerabevakning kan således bli aktuell inom ramen för myndigheternas brottsbekämpning men också inom ramen för deras kontrollverksamhet. Olika regelverk styr personuppgiftsbehandlingen vid brottsbekämpning respektive kontrollverksamhet och det är viktigt att båda regelverken följs även om det kan vara fråga om en och samma kamerabevakning som sker i olika syften. Utredningen lyfter bl.a. frågan om rättslig grund enligt personuppgiftsregleringarna men IMY saknar i detta sammanhang en analys kring rättslig grund enligt dataskyddsförordningen<sup>1</sup> vilken ska tillämpas i myndigheternas kontrollverksamhet.

Utredningen har bedömt att bevakningsintresset i de gränsnära områdena alltid väger tyngre än integritetsintresset och menar att lagstiftaren på förhand kan göra den bedömningen. Utredningen menar att det finns ett mycket starkt objektiva intresse av kamerabevakning i de gränsnära områdena samt att platsernas karaktär och vad enskilda kan förvänta sig där i form av myndighetsåtgärder gör att bevakningsintresset redan på förhand kan sägas väga tyngre än integritetsintresset. IMY instämmer i att

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

integritetsintresset på de aktuella platserna mot bakgrund av de omständigheter som utredningen lagt fram, i huvudregel får anses väga förhållandevis lätt.

IMY vill dock framhålla följande. Kravet på en dokumenterad intresseavvägning har en preventiv verkan och innebär att den som vill kamerabevaka måste säkerställa att bevakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset i det enskilda fallet innan bevakning kan påbörjas. Som utredningen skriver innebär kamerabevakning alltid risker för intrång i enskilda individers personliga integritet. Även om integritetsintresset på grund av platsernas karaktär får bedömas som förhållandevis lätt vägande ser IMY att det i det enskilda fallet kan vara fråga om bevakning av vissa platser eller delar av platser där integritetsintresset kan anses göra sig något starkare gällande. Det är därför viktigt, trots att kravet på intresseavvägning tas bort, att en bedömning av platsen där bevakning ska ske och de integritetsaspekter som kan finnas där görs i varje enskilt fall. Detta för att minska det intrång i integriteten som kamerabevakningen innebär.

Vid den intresseavvägning som idag ska göras enligt 8 § kamerabevakningslagen är det inte enbart platsens karaktär som ska vägas in vid bedömningen av integritetsintresset utan också om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas, och hur bevakningen ska utföras. Med detta avses bl.a. att hänsyn ska tas till om maskering av vissa delar i kamerabilden ska göras samt till vilka tidpunkter bevakningen ska ske och om den ska förenas med inspelning av bild- och/eller ljudmaterial. Detta är faktorer som kan sänka det integritetsintrång som kamerabevakningen innebär. IMY ser en risk att dessa åtgärder eller justeringar i kamerabevakningen för att minska integritetsintrånget inte kommer att beaktas i lika stor utsträckning då intresseavvägningen redan gjorts på förhand av lagstiftaren. Ett undantag från intresseavvägningen ställer stora krav på att myndigheterna beaktar de allmänna principerna om bl.a. proportionalitet och uppgiftsminimering samt upprättar och följer riktlinjer för kamerabevakning där också ovan nämnda aspekter beaktas innan kamerabevakning påbörjas. I sammanhanget kan också nämnas vikten av konsekvensbedömningar och begäran om förhandssamråd i de situationer det blir aktuellt.

### **Lagring av fordonsuppgifter**

I betänkandet föreslås en lagreglerad tid för behandling av fordonsuppgifter som samlats in genom aktuell kamerabevakning. Förslaget innebär att de berörda myndigheterna alltid får behandla dessa uppgifter i sex månader efter det att de samlades in, om syftet med behandlingen är brottsbekämpning. Även uppgifter om tid och plats för fordonets passage av en kamera få behandlas under samma tid. Enligt förslaget ska bestämmelsen inte gälla uppgifter i form av bild av enskilda.

IMY kan i detta hänseende konstatera att det kommer att röra sig om en omfattande mängd uppgifter som åtminstone indirekt kan härledas till fysiska personer. Fordonsuppgifter som samlas in genom kamerabevakning är integritetskänsliga uppgifter och ger en möjlighet att kartlägga enskilda personers förflyttningar.<sup>2</sup> Att fordonsuppgifter alltid ska få lagras i sex månader innebär ett stort intrång i den personliga integriteten. Vidare kommer de insamlade uppgifterna att kunna användas vid brottsbekämpning av alla typer av brott och inte enbart gränsöverskridande brottslighet. IMY anser därför att en användningsbegränsning av insamlade fordonsuppgifter bör införas på så sätt att det regleras att uppgifterna bara får användas vid brottsbekämpning av gränsöverskridande brottslighet och utlänningskontroller. En sådan användningsbegränsning vore rimlig utifrån behovet av

<sup>2</sup> Jfr prop. 2003/04:145 s. 90 och 103.

uppgifterna samt med beaktande av principerna om nödvändigheten och proportionalitet.

Att bestämmelsen tydligt anger att bilder på enskilda inte omfattas av regleringen ser IMY som en förutsättning för att denna typ av lagstadgad lagringstid ska kunna bedömas stå i rimlig proportion till de integritetsrisker som behandlingen innebär. IMY bedömer att de brottsbekämpande myndigheterna i möjligaste mån bör undvika att överhuvudtaget samla in uppgifter på enskilda i detta sammanhang genom att använda sig av integritetsvänlig teknik. För det fall detta ändå sker krävs tydliga rutiner för att gå igenom det insamlade materialet och ta bort sådana uppgifter i form av bild av enskilda.

### **Konsekvenser för IMY**

IMY instämmer i utredningens bedömning att det nya lagförslaget innebär att ytterligare resurser till IMY kommer att behövas. Som också tas upp i utredningen är det enligt IMY av synnerlig vikt att myndigheten ges resurser för att kunna möta de krav som ställs på myndigheten i och med detta förslag. IMY behöver få möjlighet att löpande kunna granska de berörda myndigheternas personuppgiftsbehandling genom tillsyn. Även antalet förhandssamråd, klagomål och förfrågningar antas komma att öka i och med förslaget. Slutligen instämmer IMY även i utredningens bedömning att det uppskattade behovet av utökade resurser för myndigheten med anledning av lagförslagen uppgår till 4 miljoner kronor på årsbasis och att kostnaderna inte beräknas rymmas inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Detta yttrande har beslutats av enhetschefen Charlotte Waller Dahlberg efter föredragning av juristen Sarah Bodlander. Vid den slutliga handläggningen har även rättschefen David Törngren medverkat.

*Charlotte Waller Dahlberg, 2022-03-11 (Det här är en elektronisk signatur)*